



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES et ses réponses

COMMUNE DE SAINT-MALO (Ille-et-Vilaine)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 5 décembre 2019.

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 PRESENTATION DE LA COMMUNE.....	7
1.1 Une population en réduction et vieillissante	7
1.2 Saint-Malo, poumon économique de l'agglomération.....	8
2 LES SUITES DU PRECEDENT CONTRÔLE	8
3 LA GOUVERNANCE	8
3.1 Les organes institutionnels.....	8
3.2 Les indemnités des élus	9
4 LES RELATIONS AVEC LES TIERS.....	9
4.1 Les relations avec Saint-Malo agglomération.....	9
4.2 Les relations avec les associations	11
5 LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE	14
5.1 La fiabilité des comptes et la gestion budgétaire	15
5.2 La situation financière.....	17
5.3 La contractualisation entre l'Etat et la commune de Saint-Malo.....	22
6 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	23
6.1 Effectifs et structure du personnel	23
6.2 La gestion du temps de travail et l'absentéisme	24
6.3 Le recrutement et les mises à disposition	28
6.4 Le régime indemnitaire et la nouvelle bonification indiciaire (NBI)	33
6.5 La politique d'avancement.....	38
6.6 Les avantages en nature	38
6.7 Les objectifs et les outils tenant à la gestion des ressources humaines	39
6.8 L'action sociale et la participation au comité des œuvres sociales de Saint-Malo	40
6.9 La gestion des ressources humaines du port de plaisance des Bas-Sablons	41
7 LA COMMANDE PUBLIQUE	41
7.1 Le champ de contrôle.....	41
7.2 L'organisation et les procédures	41
7.3 La prévention des conflits d'intérêt	44
8 LA GESTION DU PATRIMOINE COMMUNAL.....	45
8.1 Le centre des congrès de Saint-Malo « le Palais du Grand Large »	45
8.2 Le projet de réhabilitation et de valorisation du site du camping des Nielles	64
8.3 Le projet de musée d'histoire maritime	67
8.4 L'entretien du patrimoine communal.....	68

9 LES FRAIS DE MISSION DES ELUS	69
9.1 Des délibérations précisant les modalités de remboursement des frais de missions	69
9.2 L'absence de charte de bonnes pratiques	70
ANNEXES	72

SYNTHÈSE

Deuxième commune la plus peuplée d'Ille-et-Vilaine, Saint-Malo compte 46 006 habitants en 2019. Elle demeure le centre touristique et économique de l'agglomération malouine qui regroupe 82 577 habitants.

Une situation financière maîtrisée jusqu'en 2018

Sur la période 2014-2018, la situation financière de la commune est portée par des recettes dynamiques, fondées sur une progression régulière des bases fiscales et des droits de mutation, ce qui lui a permis de disposer d'une épargne durable et d'un encours de dette réduit et maîtrisé. Les dépenses sont globalement tenues et les ressources liées aux emprunts et aux cessions d'immeubles lui ont permis de mener à bien son programme d'investissements (95,63 M€ depuis 2014).

Cette situation risque toutefois d'évoluer notablement sur la période 2019-2023. En effet, les investissements prévus pour les cinq prochaines années, tels qu'ils résultent du plan pluriannuel des investissements, pourraient entraîner une baisse importante de l'autofinancement disponible et faire progresser de façon importante l'endettement, ce qui limitera la capacité de la commune à financer de nouveaux investissements à partir de 2024.

Une durée annuelle du temps de travail des agents communaux inférieure à la durée réglementaire obligatoire

La durée annuelle du temps de travail effectif des agents communaux, qui varie de 1 552 heures à 1 593 heures par an, est inférieure à la durée réglementaire fixée à 1 607 heures par an. Cette différence, de même que l'attribution de congés d'ancienneté aux agents communaux, sont irrégulières et entraînent un surcoût évalué à 722 064 € pour l'année 2017.

Par ailleurs, si la commune connaît une diminution de l'absentéisme de ses personnels, les absences pour motif médical demeurent élevées et se situaient en 2018 au-dessus de la moyenne nationale, malgré la réalisation d'un réel travail de prévention.

Enfin, les outils de gestion des ressources humaines doivent être améliorés et renforcés, notamment en matière de suivi du temps de travail. Les modalités de recrutement, de fixation et d'attribution de certaines primes devront être précisées afin de se conformer aux textes en vigueur.

L'achat et la commande publique à rationaliser

Le projet de rationalisation de l'achat et de la commande publique, initié en 2019 via la création d'une direction de la commande publique, doit permettre de renforcer la cohérence de ces missions et d'harmoniser les pratiques au sein de différents services communaux. Cette évolution doit à terme déboucher sur la création d'un service commun de l'achat et de la commande publique avec Saint-Malo Agglomération.

Il conviendra également de mettre à jour le guide de la commande publique et d'adopter un règlement organisant le fonctionnement des commissions compétentes en matière de marchés publics, afin d'améliorer et de renforcer les pratiques en ce domaine.

L'exploitation irrégulière du centre des congrès « le Palais du Grand Large »

Malgré les observations de la chambre en 2013, la gestion irrégulière du centre des congrès par l'association « Palais du grand Large » a perduré jusqu'au 30 juin 2019. Des doutes sérieux existent sur la qualification juridique des conventions signées en 1987 et en 2015 par la commune avec l'association qui ont permis de s'affranchir des obligations de publicité et mise en concurrence, en méconnaissance des dispositions du code des marchés publics et du code général des collectivités territoriales.

En raison de l'indisponibilité pour travaux du centre des congrès depuis novembre 2018, et afin d'éviter un contentieux avec l'association gestionnaire de cet équipement, un protocole transactionnel a été signé en 2019 par la commune avec l'association « Palais du Grand Large » dont le coût pour la collectivité atteint 630 000 €. La chambre estime que cette transaction, qui comporte des concessions réciproques manifestement disproportionnées au détriment de la commune, est irrégulière.

La réhabilitation dans des délais contraints du centre des congrès « le Palais du Grand Large »

Pour assurer la réhabilitation de cet équipement, la commune a choisi de signer un bail emphytéotique administratif (BEA) et un contrat de mise à disposition avec la société Kendalia. Ce contrat impose à la collectivité le versement d'un loyer annuel de 822 754 € HT pendant une durée de 25 ans, en contrepartie du financement et de la réalisation des travaux. Le coût final pour la collectivité de cette opération de réhabilitation et de maintenance du centre des congrès atteindra 20,43 M€.

Si ce coût apparaît supérieur (+ 945 300 € sur 25 ans) à celui qu'aurait représenté la réalisation directe des travaux par la commune, le BEA présente l'avantage d'assurer la réhabilitation de cet outil commercial dans des délais très contraints (10 mois), sous la responsabilité technique et financière de la société, et de limiter le risque d'un éventuel dérapage financier de l'opération pour la commune, sous réserve de l'assujettissement à la TVA de la totalité de l'opération.

- - -

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1	Elaborer un règlement d'attribution des subventions aux associations	11
Recommandation n° 2	Appliquer la durée annuelle du temps de travail de 1 607 heures par an.	25
Recommandation n° 3	Cesser l'attribution de congés exceptionnels dit « congés d'ancienneté » aux agents communaux	26
Recommandation n° 4	Signer un contrat pour tous les recrutements d'agents vacataires précisant les conditions de recrutement et les éléments relatifs aux fonctions et aux modalités d'exercice.	31
Recommandation n° 5	Préciser, par délibération, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires ainsi que les conditions et les modalités d'attribution de cette indemnité aux personnels titulaires et non titulaires.....	34
Recommandation n° 6	Préciser, par délibération, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, des interventions et des permanences, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés.....	35
Recommandation n° 7	Réviser les conditions d'octroi de la nouvelle bonification indiciaire pour ces postes en se conformant à la réglementation applicable	38
Recommandation n° 8	Approuver, par délibération, un règlement intérieur organisant les conditions d'exécution du travail au sein de la collectivité	39
Recommandation n° 9	Elaborer un programme pluriannuel des travaux d'entretien du patrimoine communal	69
Recommandation n° 10	Adopter un règlement intérieur organisant et encadrant le versement des frais de missions des élus.....	71

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes de Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Saint-Malo à compter de l'exercice 2014 et suivants. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 11 janvier 2019 auprès de M. Claude RENOULT, maire de la commune de Saint-Malo et de M. René COUANAU, ancien ordonnateur jusqu'en mars 2014.

L'entretien de début de contrôle s'est déroulé le 28 janvier 2019 avec M. RENOULT, Maire de Saint-Malo, M. LE PENNEC, 2^{ème} adjoint au maire chargé des finances, M. JAVEY, directeur général des services et Mme BOURQUIN, directrice générale adjointe. L'entretien de fin de contrôle, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est déroulé le 17 juin 2019 avec les mêmes personnes. Un entretien similaire s'est déroulé le 11 juin 2019 avec M. COUANAU, l'ancien maire.

La chambre, lors de sa séance du 18 juillet 2019, a arrêté ses observations provisoires. Le rapport d'observations provisoire a été reçu par l'ordonnateur le 5 août 2019 et les extraits ont été reçus par l'ancien ordonnateur le 3 août 2019, par le président de Saint-Malo agglomération et le président de l'association « Palais du Grand Large » le 5 août 2019.

La réponse du maire de Saint-Malo est parvenue à la chambre le 28 octobre 2019. Le président de Saint-Malo Agglomération a transmis ses observations le 23 août 2019. Ni l'ancien ordonnateur, ni le président de l'association « Palais du Grand Large » n'ont communiqué à la chambre de réponses.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 5 décembre 2019, a arrêté ses observations définitives

Avertissement

L'instruction de ce rapport et la procédure contradictoire se sont déroulées avant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 instauré par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 entrée en vigueur le 25 mars 2020. Les possibles incidences de la crise sanitaire sur la thématique abordée n'ont donc pu être prises en compte dans les observations qui suivent.

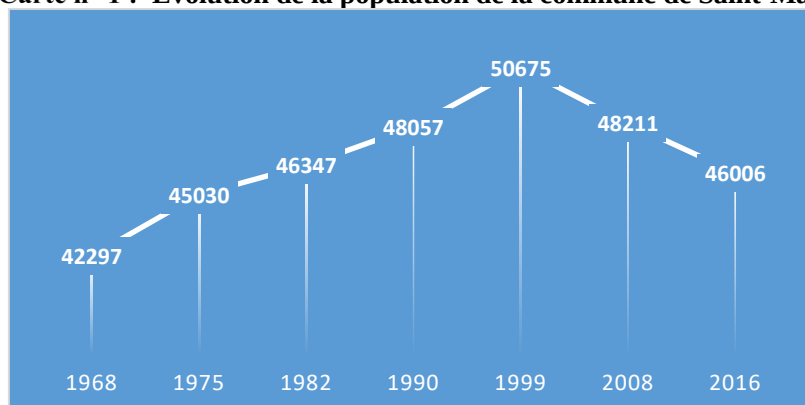
1 PRESENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Saint-Malo comptait 46 006 habitants en 2016¹, et se situe à la deuxième place des communes les plus peuplées d'Ille-et-Vilaine². Dotée du statut de commune touristique, elle assume les charges de centralité d'une aire urbaine de 81 941 habitants, qui constitue la communauté d'agglomération de Saint-Malo (18 communes).

1.1 Une population en réduction et vieillissante

Alors qu'en 15 ans, la population vivant en Ille-et-Vilaine connaissait une progression de 20,2 %³, Saint-Malo se caractérisait par une baisse de sa population de 9,2 %, passant de 50 675 habitants en 1999 à 46 006 habitants en 2016 (- 4 669 hab).

Carte n° 1 : Evolution de la population de la commune de Saint-Malo



Source : Insee

L'évolution de la population au sein de l'agglomération malouine n'est pas uniforme. Alors que Saint-Malo connaît une baisse notable de sa population depuis 1999 (- 9,2 % / - 4 669 hab.), les communes périphériques enregistrent une progression du nombre de leurs habitants (+ 27,6 % / + 7 852 hab.). Si ce phénomène devait se maintenir, la population des communes périphériques passerait de 35,8 % de la population totale de l'agglomération en 1999, à plus de 50 % en 2025, ce qui fera inmanquablement évoluer la répartition des pouvoirs au sein de la communauté d'agglomération.

En 25 ans, la structure de la population s'est profondément modifiée. Le vieillissement s'est accentué : alors que la population des plus de 60 ans représentait 22,9 % des habitants en 1990, elle atteint 37,4 % en 2015. En parallèle, la population de moins de 30 ans a décliné, passant de 41,1 % à 28,6 %. Les retraités vivant à Saint-Malo représentent 39,2 % de la population âgée de plus de 15 ans, soit une proportion de quatre points supérieure à celle de l'agglomération (35,7 %), supérieure à celle du département (25,6 %) et à celle de la région Bretagne (36,7 %).

¹ Source Insee dossier complet CC Saint-Malo Agglomération paru le 25 septembre 2018 millésimé 2015.

² 6^{ème} commune bretonne en terme de population.

³ Bretagne + 13,9 %.

1.2 Saint-Malo, poumon économique de l'agglomération

La commune de Saint-Malo reste le pôle économique central de l'agglomération et même au-delà de son périmètre : 35,1 % des actifs travaillant à Saint-Malo sans y habiter viennent d'une commune extérieure à l'agglomération. Les secteurs du tourisme (plus de 3 000 emplois⁴), de l'économie maritime (4 792 emplois⁵) et dans une moindre mesure du numérique⁶ constituent les activités les plus pourvoyeuses d'emplois dans l'agglomération.

2 LES SUITES DU PRECEDENT CONTRÔLE

Le précédent examen de la gestion de la commune par la chambre a été réalisé pour les exercices 2008 et suivants, et le rapport d'observations définitives a été transmis au maire de Saint-Malo le 31 mai 2013. La situation financière de la commune n'appelait pas de remarques particulières. Plusieurs observations portaient sur la nécessité de rendre public l'ensemble des concours accordés aux associations et sur la révision des modalités juridiques de la mise à disposition du Palais du Grand Large à une association. Ces points feront l'objet d'une analyse dans le présent rapport. Trois recommandations étaient, en outre, formulées portant sur l'élaboration d'un plan pluriannuel d'entretien du patrimoine historique, la définition d'une politique d'utilisation de ce patrimoine et l'adoption d'une charte des bonnes pratiques encadrant les missions et déplacements des élus. Aucune de ces trois recommandations n'a été suivie d'effet.

La chambre a examiné dans un rapport du 8 septembre 2017 la gestion du port de plaisance des Bas-Sablons, exploité en régie municipale. A l'issue de ce contrôle, quatre recommandations ont été formulées portant sur la réorganisation d'un service administratif, l'inscription d'une provision pour le contentieux ressources humaines, le suivi des biens meubles et immeubles du port, et la révision des modalités de calcul des frais d'administration générale. Ces recommandations sont en cours de mise en œuvre par la collectivité.

3 LA GOUVERNANCE

3.1 Les organes institutionnels

Sur la période examinée, les délibérations comme les procès-verbaux du conseil municipal sont correctement tenus et complets. L'ensemble des délibérations du conseil municipal est disponible sur le site internet de la commune depuis l'exercice 2014. Conformément aux dispositions de l'article L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le conseil municipal a adopté un règlement intérieur le 18 septembre 2014 qui fixe de façon précise les conditions de fonctionnement du conseil, des commissions et des comités consultatifs. Le fonctionnement de l'exécutif communal (maire et adjoints) ainsi que les délégations accordées par le conseil municipal et par le maire n'appellent pas d'observations particulières de la chambre.

⁴ Selon l'agence Audiard Rennes, *Destination(s) Bretagne : les villes, moteurs d'une nouvelle attractivité touristique* (juin 2017).

⁵ Selon l'agence Audiard Rennes, *L'économie maritime dans le grand territoire Rennes Saint-Malo* (octobre 2016).

⁶ Selon la chambre de commerce et d'industrie d'Ille-et-Vilaine, *Economie 35, édition 2018*.

3.2 Les indemnités des élus

Les délibérations du 17 avril et 22 mai 2014, du 30 juin 2016 et du 22 juin 2017 se conforment aux dispositions de l'article L. 2123-20-1 du CGCT et fixent l'indemnité versée au maire à un taux inférieur au taux plafond, soit une somme de 2 036 € par mois. L'indemnité versée aux onze adjoints au maire varient de 1 323 € à 2 545,50 € par mois. Cinq conseillers municipaux, disposant d'une délégation du maire, perçoivent une indemnité variant de 101,82 € à 509,10 € par mois. Enfin, les autres conseillers municipaux disposent d'une indemnité mensuelle de 101,82 €. En 2018, les indemnités et les frais des élus ont représenté 505 710 € et n'ont progressé que de 2,2 % entre 2014 et 2018.

4 LES RELATIONS AVEC LES TIERS

4.1 Les relations avec Saint-Malo agglomération

4.1.1 L'exercice de la compétence « politique de la ville »

La communauté d'agglomération est compétente en matière de politique de la ville. Elle assure l'élaboration du diagnostic du territoire, la définition des orientations du contrat de ville et le suivi des dispositifs locaux de prévention de la délinquance. Le principe d'exclusivité implique que le transfert d'une compétence à un établissement public de coopération intercommunale par l'une de ses communes membres entraîne le dessaisissement corrélatif et total de cette dernière qui ne peut alors plus exercer elle-même cette compétence⁷.

Saint-Malo agglomération a signé le 8 juillet 2015 un contrat de ville pour la période 2015-2020 avec l'Etat et 12 autres partenaires. L'annexe financière n° 9 de ce contrat a prévu les engagements financiers de la commune de Saint-Malo et de Saint-Malo agglomération⁸. En 2018, l'accompagnement financier de la commune s'est monté à 86 000 €. Saint-Malo agglomération, si elle est signataire du contrat de ville, ne participe pas au financement direct des actions de ce contrat. De même, le suivi opérationnel des actions du contrat de ville est assuré par les services de la commune de Saint-Malo⁹. Dans les faits, cette compétence est partagée entre Saint-Malo agglomération, qui assure le suivi et le pilotage stratégique du contrat de ville, et la commune de Saint-Malo, qui pilote sur le terrain et finance la mise en œuvre des actions de la politique de la ville.

La chambre constate que si Saint-Malo agglomération est théoriquement compétente en matière de politique de la ville, c'est la commune de Saint-Malo qui assure effectivement le suivi et le financement des actions du contrat de ville signé avec l'Etat. En réponse à ce constat de la chambre, la commune de Saint-Malo, en accord avec Saint-Malo agglomération, s'est engagée à organiser le transfert du service en charge de la politique de la ville de la commune, afin que l'agglomération exerce pleinement cette compétence à compter du 1^{er} janvier 2020.

⁷ CE Cne de Saint Vallier 16 octobre 1970 n° 71536.

⁸ En 2015, la ville de Saint-Malo mobilise une enveloppe de crédits spécifiques à hauteur de 85 000 €. En 2017, seule la commune de Saint-Malo a cofinancé à hauteur de 78 530 € des actions relevant du contrat de ville.

⁹ 1,8 poste équivalent temps plein (ETP).

4.1.2 Des équipements communaux à vocation intercommunale

En tant que ville-centre, Saint-Malo dispose d'un certain nombre d'équipements touristiques et culturels structurants à l'échelle du territoire, qui ont donc un intérêt communautaire. Les charges résultant de leur gestion reposent sur les finances communales alors que ces équipements ont clairement une vocation intercommunale.

Ainsi, la piscine du Naye est gérée par la ville de Saint-Malo, mais il s'agit en fait d'un équipement à vocation intercommunale, dès lors qu'elle est la seule piscine de l'agglomération et qu'elle reçoit les habitants des communes voisines. Or, c'est la commune qui en assure la charge financière alors qu'elle présentait un déficit de 643 717 € en 2018. La construction du centre aqualudique « Aquamalo » par la communauté d'agglomération de Saint-Malo entraînera la fermeture de cette piscine en 2020, ce qui permettra la prise en charge par l'intercommunalité d'une mission de service public d'intérêt communautaire et de l'équipement qui y est associé.

D'autres équipements du même type ont vocation à terme à être transférés à Saint-Malo agglomération. Ainsi, le Palais du Grand Large est un équipement culturel et de jeux qui regroupe un casino (48 salariés), un parc de stationnement et un centre des congrès (20 salariés). La fréquentation du centre de congrès représente une activité économique locale significative qui complète l'activité touristique traditionnelle par sa dimension tourisme d'affaire. Cet équipement attire en moyenne plus de 300 000 personnes par an ¹⁰ et emploie 70 salariés. Il a un impact économique sur l'ensemble du territoire de l'agglomération malouine (hôtellerie, restauration, transport, services ...). Si historiquement cet équipement est la propriété de la commune de Saint-Malo, son impact sur le territoire en fait assurément un équipement de développement touristique, économique et culturel de premier plan pour le territoire malouin.

De plus, Saint-Malo agglomération est compétente en matière de développement et de promotion touristique ; elle perçoit la taxe de séjour, dispose d'une compétence en matière d'aménagement, d'entretien et de gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire. Elle est l'actionnaire majoritaire (69 %) de la SPL « Destination Saint-Malo Baie du Mont Saint-Michel », qui a pour objet social la gestion d'équipements touristiques et qui assure depuis le 1^{er} juillet 2019 la gestion du centre des congrès. Ainsi, cet équipement public d'intérêt général a une vocation intercommunale et devrait, à terme, être transféré à l'agglomération.

Un constat similaire peut être réalisé pour des équipements tels que la médiathèque de la Grande Passerelle, le conservatoire de musique et de danse, le théâtre, le centre de musique la Nouvelle Vague et le futur Musée d'histoire maritime, qui sont des équipements culturels et touristiques structurants du territoire malouin. Utilisés aussi bien par les habitants de Saint-Malo que des communes de l'agglomération, ils ont un intérêt communautaire qui leur donne vocation à être transférés, à terme, à Saint-Malo agglomération.

¹⁰ 128 000 personnes accueillies par le Palais des congrès et 180 000 entrées annuelles au casino.

Dans le cadre du futur projet de territoire de celle-ci, et afin de renforcer le niveau d'intégration de l'intercommunalité, la chambre invite la commune à engager une réflexion avec Saint-Malo agglomération afin d'envisager les modalités de transfert de ces équipements. En réponse, les deux collectivités se sont engagées à mener une réflexion sur ce sujet qui pourrait permettre, à terme, de renforcer le niveau d'intégration de l'intercommunalité.

4.2 Les relations avec les associations

4.2.1 Les enjeux financiers et la stratégie intercommunale

Le montant total des subventions versées aux personnes de droit privé a diminué de 8,5 % depuis 2014, passant de 5,77 M€ à 5,28 M€ en 2018 (- 491 187 €). En 2017, 515 associations ont été soutenues financièrement par la commune (subventions et/ou prestations en nature). Il convient de souligner que neuf associations ont reçu 61,2 % du montant total de ces subventions (plus de 200 000 € de subvention et de prestations en nature) tandis que 147 associations ont perçu un accompagnement inférieur à 1 000 €. En 2018, la commune a consacré 58,6 % de son enveloppe à l'accompagnement financier d'associations intervenant dans le domaine de la culture (3,33 M€), 28 % pour la jeunesse et les sports (1,60 M€) et les 14 % restant pour le soutien d'association intervenant dans divers domaines (handicap, action sociale, protection civile, etc.).

4.2.2 Les modalités d'attribution et de suivi des subventions

4.2.2.1 Des modalités d'attributions des subventions à préciser et à formaliser

La commune dispose d'un guichet des associations visant à simplifier et faciliter les démarches des associations, permettre le retrait et le dépôt des dossiers de demande de subvention et les accompagner. Un portail dédié aux associations permet de mettre à jour leurs données, de transmettre des informations et des documents aux services municipaux. La commune ne dispose pas de document de synthèse (règlement ou charte) visant à définir et préciser les relations de la collectivité avec les associations. Aucun document général ne définit les modalités du soutien financier de la commune au monde associatif en fixant des critères précis permettant le calcul de subventions.

Compte tenu des montants financier en jeu et du nombre d'associations subventionnées, la chambre recommande à la commune de formaliser le processus d'attribution des subventions aux associations et autres personnes privées. Un tel dispositif, en définissant en amont les thématiques d'intervention et les critères d'attribution de subventions, et en déterminant les modalités de versement des subventions aux associations, permettrait au conseil municipal d'effectuer un choix éclairé entre les propositions de subventions. De leur côté, les associations pourraient s'inscrire plus aisément dans les objectifs définis par la commune.

Recommandation n° 1	Elaborer un règlement d'attribution des subventions aux associations
----------------------------	---

4.2.2.2 L'existence d'objectifs précis et évaluables fixés aux associations subventionnées

La commune se conforme à l'obligation imposée par la loi du 12 avril 2000 de passer une convention avec les associations percevant plus de 23 000 € de subventions. La majorité des conventions fixent des objectifs précis aux organismes subventionnés qui permettent, au regard des rapports d'activités, d'apprécier précisément leur action et d'analyser, pour chaque exercice, l'atteinte ou non des objectifs prescrits.

Toutefois, les conventions signées avec le comité des œuvres sociales (354 367 € en 2017) et l'association Saint-Malo Sports loisirs (32 000 € en 2018), pour lesquelles la commune met à disposition des personnels communaux, ne fixent pas d'objectifs précis ce qui rend difficile l'appréciation de leur activité au regard des subventions versées. La chambre invite la commune à revoir et préciser ces deux conventions d'objectifs. Suite à ce constat, la commune a indiqué à la chambre que ces conventions seront revues aux fins de mieux préciser les objectifs.

4.2.2.3 Des modalités de calcul des subventions qui mériteraient d'être précisées

29,8 % des associations subventionnées ont perçu une subvention identique entre 2016 et 2018, pour un montant cumulé limité de 106 485 €, qui ne représente que 1,9 % du total versé aux associations. Si la reconduction d'année en année du même montant de subvention n'est pas en soi irrégulière, elle se doit d'être justifiée par des éléments objectifs, précis et évaluables. La commune pourrait utilement renforcer son instruction dans ce domaine afin de limiter ces reconductions automatiques de subventions.

Par ailleurs, il apparaît que les dossiers de demandes de subvention ne comportent aucune information sur les disponibilités financières des associations (situation de caisse, disponibilités bancaires). En l'absence de ce type d'information, la commune peut être amenée à subventionner des associations disposant d'une situation financière confortable (résultat excédentaire et/ou disponibilités bancaires conséquentes), alors qu'elle aurait pu moduler son engagement financier.

La chambre a invité la commune à solliciter auprès des associations concernées toutes pièces permettant de justifier la reconduction d'une subvention. Suite à la proposition de la chambre, la commune a indiqué qu'elle étudiera la possibilité d'inclure dans le dossier de demande de subvention une partie portant sur les disponibilités financières de l'association, afin de mieux apprécier sa situation financière réelle.

4.2.3 Les modalités de contrôle de l'emploi des subventions

4.2.3.1 Un contrôle de l'emploi des subventions à renforcer

Selon l'article L. 1611-4 du CGCT, les associations qui ont reçu des subventions sont tenues de fournir à la collectivité qui les a mandatées une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité. Pour les subventions accordées en matière de culture et de sport, la commune a inclus dans les conventions d'objectifs l'obligation pour l'association d'élaborer et de lui communiquer une évaluation annuelle des conditions d'organisation et de gestion de l'activité, du projet ou de la manifestation qui a été subventionné¹¹. Ainsi, la commune dispose en théorie d'un dispositif pour apprécier objectivement les modalités d'utilisation des subventions versées à ces associations. Dans les faits, la chambre constate que la grande majorité des associations contrôlées communiquent annuellement à la commune, à quelques exceptions près¹², les documents financiers. Mais la communication des rapports d'activités, des procès-verbaux d'assemblée générale et des évaluations annuelles reste soit peu effective, soit insuffisamment précises au regard des exigences imposées par la convention, limitant ainsi le contrôle du bon emploi des subventions accordées¹³.

La loi du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif prévoit dans son article 20 que les associations dont le budget annuel est supérieur à 150 000 €, et qui reçoivent des collectivités un montant de subventions supérieur à 50 000 €, doivent publier chaque année dans le compte financier les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés ainsi que leurs avantages en nature. Certaines associations concernées par cette obligation ne s'y conforment pas¹⁴. Or, ces informations sont importantes pour que la collectivité puisse apprécier les charges de personnel de l'association subventionnée.

La chambre a invité la commune à rappeler à ces associations cette obligation afin d'obtenir tous les ans ces documents et, en l'absence de communication, à en tirer les conséquences sur le montant de la subvention à accorder. La collectivité a indiqué qu'elle procèdera au rappel de ces obligations aux associations.

¹¹ Article 9 ou 10 des conventions : analyse portant sur les obligations de services publics imposé à l'association, sur les moyens matériels et humains mis en œuvre et une analyse économique et financière.

¹² SNSM et SPA Saint-Malo.

¹³ Art et cultures traditionnels du monde, association Jacques Cartier, association Jeanne d'arc, association paroles et musiques, Comité des œuvres sociales, Corsaires Malouins, Quai des Bulles, Saint-Malo natation, Saint-Malo station nautique, société nautique baie de Saint-Malo, SNSM, SPA, Surf School, Volley Ball Club Malouin, association Quic en Groigne, Académie Malouine d'Arts Plastiques, Chœur cathédrale Saint Vincent, Rock Tympans, Musique au large

¹⁴ Académie malouine d'arts plastiques, Art et cultures traditionnels du monde, Association de développement sanitaire de la ville de Saint-Malo, association Jacques Cartier, association Jeanne d'arc, association paroles et musiques, Cercle Jules Ferry, Comité des œuvres sociales, Etonnants voyageurs, Quai des Bulles, union sportive de Saint-Malo, Saint-Malo sports et loisirs, Rock Tympans, Saint-Malo station nautique, société nautique baie de Saint-Malo.

4.2.3.2 Les subventions accordées aux organisations syndicales

Les dispositions de l'article L. 2251-3-1 du CGCT imposent, lorsqu'une collectivité subventionne une organisation syndicale, qu'un rapport détaillant l'utilisation de la subvention soit présenté au conseil municipal. La commune de Saint-Malo subventionne (subvention et prestations en nature) chaque année les syndicats CFDT, CGC, CGT et FO. En 2017, la commune a versé 30 464 € à ces quatre organisations syndicales. Seules deux organisations syndicales, lors de leur demande de subvention annuelle, communiquent à la commune un document faisant état de leur action au regard de la subvention attribuées (CGC et CFDT). Les deux autres (CGT et FO) s'abstiennent de transmettre un tel document. De plus, aucun rapport détaillant l'utilisation de ces subventions n'est présenté annuellement au conseil municipal, méconnaissant ainsi les dispositions législatives précitées.

La chambre a invité la collectivité à rappeler à ces deux organisations syndicales l'obligation de transmettre à la collectivité tous les documents lui permettant d'apprécier l'utilisation de la subvention accordée. De même, il y a lieu pour la commune de se conformer aux dispositions précitées en présentant annuellement au conseil municipal un rapport détaillant l'utilisation de ces subventions. Suite à ce constat, Saint-Malo a indiqué qu'elle prendrait les mesures nécessaires pour se conformer à ces obligations.

4.2.4 L'information du public

Selon les dispositions des articles 1^{er} et 2 du décret du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention, les collectivités doivent mettre à la disposition du public les informations relatives à l'attributaire de la subvention ainsi que celles portant sur la subvention (objet, montant, nature...). Ces informations sont mises à la disposition du public gratuitement en consultation ou en téléchargement sur le site internet de la collectivité. Sur le site internet de Saint-Malo, apparaît la liste des 18 associations qui ont signé une convention avec la collectivité depuis le 1^{er} août 2017, ainsi que le montant de la subvention versée au titre de l'exercice 2019. A la demande de la chambre, la commune complètera cette information en faisant apparaître le montant des avantages en nature accordés aux associations.

5 LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE¹⁵

Outre son budget principal qui affichait 75 M€ de dépenses de fonctionnement et 43 M€ d'investissement en 2018, la commune compte quatre budgets annexes (port de plaisance, campings, zone industrielle et zone d'activité), qui représentaient 10,71 M€ de dépenses de fonctionnement en 2018.

¹⁵ Sauf indication contraire, les données utilisées et les tableaux sont extraits de la plateforme dématérialisée des juridictions financières ANAFI pour la période 2014-2018. Les informations concernent le budget principal

5.1 La fiabilité des comptes et la gestion budgétaire

5.1.1 La fiabilité des comptes

5.1.1.1 Etat de l'actif et inventaire

L'ordonnateur tient à jour un inventaire des biens de la collectivité par budget. Des discordances notables ont été constatées entre le total des valeurs d'acquisition et celui de l'actif brut immobilisé du bilan comptable, par grands comptes budgétaires et sur le total général. Ainsi l'inventaire de l'ordonnateur s'établit à 383 178 650 € tandis que l'état de l'actif du comptable s'élève à 494 445 688 €. A titre d'exemple, l'ensemble des cessions réalisées n'apparaît pas dans l'inventaire¹⁶. Un travail de pointage est en cours avec le comptable afin de permettre l'ajustement entre les comptes de bilan et l'inventaire. La chambre rappelle à l'ordonnateur que les inventaires doivent être ajustés annuellement avec l'état de l'actif du comptable et l'invite à effectuer un suivi détaillé par budget et par compte budgétaire.

L'inventaire physique des biens n'est pas mis en place de façon systématique. Au conservatoire de musique, les instruments de musique ne sont répertoriés que dans un cahier formant inventaire. La chambre invite la commune à déployer un outil unique, permettant de disposer d'un inventaire physique de l'ensemble des biens d'importance inscrits au bilan. L'ordonnateur étant chargé du recensement des biens de valeur et de leur identification, il lui appartient de mettre en œuvre un suivi exhaustif de la réalité et de la présence de toutes les immobilisations, et d'ajuster son inventaire comptable en fonction des données physiques présentes au sein de la collectivité. Suite à ce constat, la commune a précisé qu'elle étudie la possibilité de généraliser son outil de suivi du patrimoine à tous les services.

5.1.1.2 Les recettes à régulariser

Le compte des recettes à régulariser¹⁷ correspond à des recettes encaissées par le comptable avant émission de titre. Ce compte doit être régularisé en fin d'exercice par l'émission des titres de recettes correspondant, afin de les intégrer dans le résultat budgétaire. Les recettes à régulariser sont globalement peu importantes entre 2014 et 2018, à l'exception de l'exercice 2016 où elles représentent 0,121 M€. Les deux tiers de ces recettes ont été encaissés par le comptable au cours des huit premiers mois de l'exercice 2016, ce qui laissait suffisamment de temps à la collectivité pour émettre un titre de recette avant la clôture de l'exercice, ce qu'elle n'a pas pu faire. La chambre rappelle à l'ordonnateur que l'ensemble des recettes encaissées doivent faire l'objet de l'émission d'un titre avant la fin de l'exercice comptable pour assurer une plus grande fiabilité des résultats de fonctionnement.

¹⁶ En 2017, l'inventaire fait état de 2,53 M€ de cessions dans l'année, alors que le c/ 675 enregistre 2,9 M€.

¹⁷ Compte 4718.

5.1.1.3 Le rattachement de charges

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice est destiné à assurer le respect du principe d'indépendance des exercices. Il trouve son fondement dans les grands principes comptables, en particulier à l'article 57 (4°) du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Le guide financier de la collectivité fixe la liste des charges et des produits qui doivent faire l'objet d'un rattachement et une note annuelle fixe le seuil unitaire du montant des mandats à rattacher à 10 000 €. Ce seuil, qui n'a pas été validé par une délibération du conseil municipal et dont le niveau apparaît trop élevé, entraîne l'absence de rattachement d'un certain nombre de factures. Un contrôle par sondage a permis d'identifier 26 455 € de factures qui auraient dû faire l'objet d'un rattachement à l'exercice 2016, mais qui ont été imputées sur l'exercice 2017.

La chambre rappelle que la fiabilité des données budgétaires impose le rattachement des charges à l'exercice auquel elles se rapportent. Le respect de cette règle permet de déterminer l'exact résultat budgétaire de l'exercice. L'instruction budgétaire M14 prévoit¹⁸ que le principe de rattachement des charges peut faire l'objet d'aménagements lorsque les charges et les produits à rattacher ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat de l'exercice. Cet aménagement ne peut être fixé par une simple note interne au service mais devrait intégrer un règlement budgétaire et financier validé par une délibération du conseil municipal. Elle invite la collectivité à revoir à la baisse le seuil du montant des mandats à rattacher qui apparaît en l'espèce trop élevé et à le faire valider par le conseil municipal.

5.1.2 La gestion budgétaire

5.1.2.1 Les débats d'orientation budgétaire

Aux termes de l'article L. 2312-1 du CGCT, un débat a lieu au sein du conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice et le maire présente un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport comporte en outre une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs et précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

Les rapports sur les orientations budgétaires de Saint-Malo présentent le contexte national en matière de finances, les grands objectifs et les orientations budgétaires de la ville. Ils donnent ensuite un éclairage sur l'évolution des masses de dépenses et de recettes (fiscalité, concours et dotations) depuis 2013. Une partie est consacrée à l'investissement réalisé depuis 2008. Toutefois jusqu'en 2018, ces rapports ne présentaient aucun élément sur la programmation des investissements et sur les ressources humaines. Le document présenté au titre de l'exercice 2019 fait apparaître, pour la première année, les engagements pluriannuels en matière d'investissements de la collectivité (article L. 2312-1 CGCT), par politique publique, avec les modes de financement et les opérations prévues au cours de l'année. Il ne reprend cependant pas de descriptif détaillé de chaque investissement avec son financement individualisé. Enfin, il dispose d'une annexe synthétique précise, consacrée aux ressources humaines.

¹⁸ Tome 2 chapitre 4 1.1.1 principes – page 115

5.1.2.2 La qualité des prévisions budgétaires

Les taux de réalisation des budgets sont proches de 100 % en dépenses de fonctionnement et démontrent de bonnes prévisions budgétaires. Les prévisions de recettes de fonctionnement, sous-évaluées d'environ 7 % entre 2014 et 2015, se sont améliorées pour 2016 et 2017 et se rapprochent des montants réalisés. En investissement, les dépenses, auxquelles sont ajoutés les restes à réaliser, ont un taux de réalisation acceptable, qui se situe à 76 % en 2014 et qui a tendance à s'améliorer en 2017, jusqu'à 85 %. Les prévisions budgétaires de la collectivité apparaissent relativement fiables.

5.1.2.3 La comptabilité des engagements

La commune dispose d'une comptabilité des engagements. Les engagements de dépenses sont décentralisés au sein de chaque service de la collectivité qui dispose d'une enveloppe budgétaire basée sur la note de présentation budgétaire déposée en début d'exercice justifiant de leurs besoins. La dépense est bien identifiée dans la comptabilité générale à l'aide de codes par direction, par service et par gestionnaire. Toutes les opérations de dépenses font l'objet d'un engagement juridique préalable à l'engagement de la dépense.

5.1.2.4 Le fonctionnement des régies

La commune de Saint-Malo compte 36 régies dont trois régies d'avance. Quinze de ces régies ont un chiffre d'affaires inférieur à 10 000 €. Le montant total des sommes qui ont été traitées par ces régies s'élevait à 7,23 M€ en 2017. Les constats opérés suite au contrôle de trois régies de recettes (droits de place, droits de voirie et conservatoire) et d'une régie d'avance (conservatoire) devraient inviter la commune à assurer une véritable comptabilité des régies, à mettre en adéquation le montant d'encaisse de la régie des droits de voirie avec l'activité, à réorganiser le fonctionnement de la régie de recette du conservatoire de musique et à supprimer la régie d'avance du conservatoire. (*annexe n°2*)

5.1.2.5 L'information du public

Les dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT prévoient que les budgets de la commune sont mis en ligne sur le site internet de la collectivité dans un délai d'un mois à compter de leur adoption par le conseil municipal. A la date du contrôle, les documents budgétaires étaient disponibles sur le site internet de la communauté.

5.2 La situation financière

La situation financière de la commune sur la période 2014-2018 est portée par des recettes dynamiques fondées sur une progression régulière des bases fiscales et des droits de mutation, ce qui lui a permis de disposer d'une épargne durable et d'un encours de dette réduit et maîtrisé. Les dépenses sont globalement tenues et les ressources liées aux emprunts et aux cessions d'immeubles lui ont permis de mener à bien ses investissements (95,6 M€ depuis 2014). Cette situation risque d'évoluer notablement sur la période 2019-2023. En effet, les investissements prévus pour les cinq prochaines années, tels qu'ils résultent du plan pluriannuel des investissements, pourraient entraîner une baisse importante de l'autofinancement disponible et feraient progresser de façon importante l'endettement de la commune, ce qui limiterait sa capacité de financement de nouveaux investissements à partir de 2024.

5.2.1 L'évolution des produits et des charges de gestion

Les produits de gestion se sont réduits de 4,2 % sur la période examinée, conséquence de la baisse des dotations de l'Etat (-3,36 M€) et de la réduction de l'attribution de compensation résultant notamment du transfert à l'agglomération du contingent incendie (-3,37 M€). La commune est portée par le dynamisme de ses ressources fiscales, qui représentaient, en 2018, 55 % de ses produits de gestion et qui ont augmenté de 4,5 % entre 2014 et 2018, passant de 38,67 M€ à 40,42 M€. Cette augmentation s'explique par la progression des bases fiscales de 6,76 % en quatre ans alors que les taux de fiscalité sont restés stables sur la période. La collectivité projette une augmentation mécanique des bases d'environ 1,5 % par an à compter de 2019 et une stabilité des taux. Les droits de mutation ont eux aussi progressé de 70 % (+1,5 M€ entre 2014 et 2018).

Toutefois, la commune dispose de peu de marge de manœuvre en matière de taux et donc de ressources fiscales potentielles. Le taux de la taxe foncière du bâti est supérieur à la moyenne nationale de la strate (+ 13,1 %) ; quelques marges de manœuvre existent en matière de taxe sur le foncier non bâti, mais les bases d'imposition restent très limitées (473 000 € en 2018). La commune, sans doute dans le but de faire revenir des ménages plus modestes, a clairement fait le choix, depuis de nombreuses années, de modérer la pression fiscale de la taxe d'habitation. La réforme de cette taxe ne lui permet plus de disposer de ce levier éventuel pour faire progresser ces recettes fiscales qui représentaient 51,1 % de ses produits fiscaux en 2018.

Les charges de gestion ont connu une plus forte baisse que les produits de gestion (- 8,35 %) sur la période examinée, résultant d'une réduction des subventions de fonctionnement versées par la commune (- 10 %), d'un effort réalisé sur les charges à caractère général (- 1,31 %) et des conséquences favorables des transferts de compétences vers l'intercommunalité. Les charges de personnel, qui représentent 53,8 % des charges courantes, constituent le premier poste de dépenses avec 35,71 M€ en 2018. Elles ont connu une progression annuelle limitée de 1,2 % depuis 2014, passant de 33,97 M€ à 35,71 M€. Le poids de ces charges dans les charges totales a progressé sur la période passant de 49 % en 2014 à 53,8 % en 2018.

Sous l'effet de la réduction plus importantes des charges de gestion par rapport aux produits, le résultat consolidé de la commune est en augmentation depuis 2014. Il progresse de 5,3 M€ à 9,9 M€ entre 2014 et 2018. Il faut noter que de nombreuses cessions de biens et terrains, réalisées depuis 2014, ont permis de majorer ces résultats de 7,37 M€ de plus-values sur l'ensemble de la période. L'affectation systématique de ces résultats à la section d'investissement permet ainsi un financement des opérations d'équipement de la collectivité.

5.2.2 La capacité d'autofinancement (CAF)

La CAF nette du budget principal qui était négative en 2014 (- 1,25 M€) s'est très nettement améliorée et atteint 3,32 M€ en 2018. La diminution des dépenses sur le budget principal (- 8,34 %), en partie liée au transfert de compétences (contingent SDIS et tourisme), plus importante que la baisse des recettes (- 4,2 %), contribue à ce rétablissement de la CAF. La réduction de l'annuité en capital de la dette à partir de 2016 (- 2,46 M€) est aussi l'une des causes de cette amélioration.

5.2.3 Les investissements

5.2.3.1 La capacité de financement des investissements

La constitution régulière d'un autofinancement sur l'ensemble de la période, combiné à des cessions d'immeubles (19,2 M€) et des emprunts (40 M€), a permis à la commune de mener à bien chaque année une moyenne de 19 M€ d'investissements, soit 95,6 M€ depuis 2014. Les principaux investissements sur la période ont porté sur l'aménagement urbain (40,4 M€), les équipements en matière de culture (16,3 M€) et le sport (6,2 M€). Ils ont concerné la construction du pôle culture la Grande Passerelle (10,3 M€ en investissement et 6,8 M€ en fonctionnement), l'aménagement du quartier de la Découverte au titre de la politique de la ville (6,6 M€), la construction de l'office du tourisme et la restructuration de l'esplanade Saint-Vincent (4,4 M€), le stade de Marville (3,3 M€). A partir de 2018, la collectivité a supporté également les dépenses relatives aux études (0,6 M€) portant sur la construction du musée d'Histoire maritime et passera, en 2019, les marchés de travaux de construction de ce nouvel équipement.

5.2.3.2 Le plan pluriannuel d'investissement (PPI)

Sur la période 2014-2017, la commune ne disposait pas de PPI. Le débat d'orientation budgétaire pour l'exercice 2017 a informé le conseil municipal que ce plan était en cours d'élaboration. Ce travail a été finalisé en 2018 puis présenté au conseil municipal le 13 décembre 2018 lors du débat d'orientations budgétaires pour 2019. Ce plan présente la programmation prévisionnelle des investissements de la commune pour la période 2019-2023. Il intègre les conséquences du bail emphytéotique administratif passé pour assurer la restructuration du Palais du Grand Large. Sur la période, la commune envisage d'investir 132,5 M€ soit 26,5 M€/an (Période 2014-2018 : 19 M€/an). Le plan prévoit une progression de l'investissement de 39,4 % par rapport à la période précédente. Certains des investissements prévus (réhabilitation du Palais du Grand Large et musée d'Histoire maritime), sont, comme il a été précédemment dit, des équipements à vocation intercommunale dont la charge financière doit être, à terme, assumée par l'intercommunalité.

Tableau n° 1 : Plan pluriannuel des investissements – DOB 2019

(en millions d'euros)	2019	2020	2021	2022	2023	Total
BUDGET PRINCIPAL Dépenses d'investissement - PPI						
CULTURE	3,10	12,40	11,50	4,50	1,00	32,50
dont AP musée d'histoire maritime	2,50	11,75	11,00	4,00		29,25
PATRIMOINE	3,50	4,00	3,00	3,00	3,00	16,50
ESPACE PUBLIC (voirie, espaces verts...)	6,00	5,50	5,50	4,00	5,00	26,00
EDUCATION	1,40	1,40	1,30	1,30	1,30	6,70
SPORTS	1,80	2,00	2,00	1,50	2,00	9,30
LOGISTIQUE (véhicules, matériels...)	1,30	1,20	1,20	1,20	1,20	6,10
AMENAGEMENT ET URBANISME	6,50	5,00	6,50	5,50	6,50	30,00
dont AP NPNRU		0,40	1,57	2,50	3,14	7,61
AUTRES INVESTISSEMENTS	1,40	1,00	1,00	1,00	1,00	5,40
TOTAL BUDGET PRINCIPAL	25,00	32,50	32,00	22,00	21,00	132,50

Lors de l'instruction en février 2019, la commune a communiqué à la chambre un nouveau PPI, modifiant sensiblement le PPI présenté lors du débat d'orientations budgétaires pour l'exercice 2019.

Tableau n° 2 : Plan pluriannuel des investissements transmis le 06-02-2019

<i>en €</i>	2 019	2 020	2 021	2 022	2 023	Total
Opérations récurrentes	33 550	51 050	1 000	1 000	1 000	87 600
Direction animation						
Culture	3 221 700	10 300 200	11 949 000	6 080 450	524 000	32 075 350
Patrimoine	4 802 300	3 028 445	4 111 715	2 954 825	2 567 905	17 465 190
Espace public	5 577 270	8 048 000	8 112 000	4 848 000	5 082 000	31 667 270
Education	1 452 000	1 395 700	360 500	770 500	2 202 000	6 180 700
Sports	1 504 850	4 438 100	1 389 000	519 000	4 369 000	12 219 950
Informatique	648 610	245 000	218 000	218 000	218 000	1 547 610
Police municipale	110 540	89 000	15 000	15 000	15 000	244 540
Logistique achats	1 349 800	1 137 000	1 060 000	1 060 000	1 060 000	5 666 800
Eau et environnement	230 000	50 000	50 000	50 000	50 000	430 000
Cimetières salles associatives	688 850	282 000	15 000	15 000	15 000	1 015 850
Aménagement et urbanisme	5 314 605	5 451 400	6 064 480	7 144 260	5 784 400	29 759 145
TOTAL (Prévisionnel)	24 934 075	34 515 895	33 345 695	23 676 035	21 888 305	138 360 005

Source : Commune de Saint-Malo – PPI 2019-2023 DFM/Budget 6 février 2019 – Q9-PPI.

Cette nouvelle version du PPI prévoit 138,36 M€ d'investissements pour la période 2019 à 2023, soit une augmentation de 4,6 % (+ 5,86 M€) par rapport au PPI soumis au conseil municipal moins de deux mois avant. Il fait évoluer un certain nombre de lignes de façon significative : culture : - 0,43 M€ ; patrimoine : + 0,96 M€ ; espace public : + 5,6 M€ ; éducation - 0,52 M€ ; sport : + 2,91 M€. Pour assurer le financement de ces 138,36 M€ d'investissement, la collectivité a établi une prospective financière 2019-2023¹⁶.

Cette prospective financière est établie en « compte administratif estimé », c'est-à-dire que la collectivité anticipe le fait que toutes les dépenses inscrites ne seront pas engagées ou mandatées. Ainsi apparaît un écart conséquent de 21 M€ entre les dépenses totales prévues au PPI (138,36 M€) et le montant effectif des dépenses d'équipement figurant dans la prospective financière (117,3 M€). La collectivité s'est basée pour réaliser sa prospective sur un taux de réalisation des dépenses d'équipement de 84 %, (taux constatés : 2014-2017 : 81,7 %). Le financement de ces 117,3 M€ d'investissement envisageables sur cinq exercices serait réparti entre la CAF nette (0,59 M€/an soit 2,95 M€ sur 5 ans), le FCTVA (19,1 M€ sur 5 ans), les recettes d'emprunts (40,8 M€), des subventions d'investissement (35,46 M€) et des produits de cessions d'immeubles (19 M€).

La chambre observe la différence notable entre le PPI présenté en décembre 2018 au conseil municipal dans le cadre du DOB 2019 et celui transmis deux mois après à la chambre. Il convient d'être prudent quant aux hypothèses de financement de ces futurs investissements qui se fondent prioritairement sur le produit de cessions d'immeubles, les subventions et les emprunts. Ce plan entraînera une baisse très importante de l'autofinancement (CAF nette), qui pourrait passer de 3,32 M€ en 2018 à 0,03 M€¹⁹ en 2023, obérant le financement des investissements à partir de 2024. Il provoquera aussi une hausse conséquente de l'endettement.

¹⁹ Annexe n° 1 du présent rapport : Prospective budgétaire 2019-2023 – débat d'orientation budgétaire 2019.

Afin d'apporter de la cohérence et une meilleure information au conseil municipal, la chambre invite la commune à mettre en adéquation les différents éléments chiffrés des PPI présentés (décembre 2018 et février 2019) avec la prospective budgétaire, afin de faire coïncider les prévisions réelles d'investissements avec les éléments finalisés de cette prospective.

5.2.4 L'endettement

De 2014 à 2018, l'endettement de la commune a été maîtrisé. La commune disposait d'un encours de dette de 68,19 M€ fin 2018 tous budgets confondus. L'encours de dette consolidé représente fin 2018 une charge de 1 441 €/hab (1 075 €/hab en 2018 au niveau national, pour les communes de la même catégorie). La capacité de désendettement du budget principal s'établissait à six années, fin 2018 (en baisse, si on la compare à 2014 : 9,55 années). Elle reste inférieure à la capacité moyenne nationale des communes (6,1 années en 2016 pour les communes touristiques du littoral).

La dette globale se composait, au 31 décembre 2018, de 35 emprunts, dont une ligne de trésorerie et trois prêts dits « revolving » pouvant être utilisés comme ligne de trésorerie, se répartissant sur trois budgets : budget principal (68 M€), budget ZI (0,03 M€), budget port (0,01 M€). Ces emprunts étaient tous classés 1A sur la grille Gissler et la commune ne détient aucun emprunt structuré.

A compter de 2019, la situation va notablement évoluer. Afin de restructurer le palais des congrès de Saint-Malo, la commune a fait le choix de passer un bail emphytéotique administratif avec une société ainsi qu'un contrat de mise à disposition du bâtiment pour une durée de 25 ans. Ce dispositif lui permet de ne pas assumer la charge financière immédiate de cet investissement (13,39 M€ HT) et de financer dans le temps cet équipement, en versant à l'emphytéote un loyer annuel de 817 478 € pendant toute la durée du contrat. Il lui permet également d'externaliser sa dette. Afin d'apprécier la dette globale de la commune, il apparaît donc nécessaire d'y intégrer le montant total du coût l'équipement qui représente un engagement financier au même titre qu'un emprunt. Le montant du contrat BEA/CMD s'établit à 13,39 M€ et viendra augmenter d'autant l'encours de dette de la commune à compter de l'exercice 2020.

Dans le cadre de son plan pluriannuel des investissements 2019-2023, la commune a prévu le remboursement de 38,92 M€ d'emprunt et la contractualisation à hauteur de 40,8 M€ de nouveaux emprunts, soit une progression de la dette de 1,88 M€ sur 5 ans. Si l'on ajoute à cette somme les 13,39 M€ HT de dettes liés au bail emphytéotique dont on aura déduit 2,14 M€ résultant du remboursement calculé sur les exercices 2020 à 2023, l'encours de dette de la commune s'élèvera en 2023 à 81,32 M€, soit 1 718 €/hab. Sa capacité de désendettement progressera notablement, de 6 ans en 2018 à 9,4 années en 2023.

5.2.5 La trésorerie

Fin 2018, le fonds de roulement net global des budgets M14 consolidés est positif et s'élève à 10,73 M€. La trésorerie nette de la collectivité est globalement stable depuis 2016 et atteignait 8,76 M€ au 31 décembre 2018.

5.3 La contractualisation entre l'Etat et la commune de Saint-Malo

L'Etat a pour objectif de réduire de trois points la dépense publique dans le PIB et de diminuer la dette publique de cinq points à horizon 2022. L'article 13 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques a prévu que les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales progresseraient, dans leur ensemble, de 1,2 % par an. Elle prévoit aussi une réduction annuelle du besoin de financement des collectivités de 2,6 Md€, l'objectif fixé par la loi étant d'engager un processus global de désendettement des collectivités. L'article 29 de la même loi prévoit, pour assurer le respect de ces objectifs, la conclusion de contrats entre l'Etat et les plus importantes collectivités.

La commune de Saint-Malo a signé un contrat avec l'Etat le 29 juin 2018 pour une durée de trois années (exercices 2018 à 2020). Ce dispositif contractuel ne fixe que deux objectifs à la collectivité, dont un seul pourrait faire l'objet de sanctions financières s'il n'était pas atteint. Le premier vise à limiter la progression des dépenses réelles de fonctionnement du budget principal à +1,2 % par an, le non-respect de cet objectif entérinera une baisse de la dotation globale de fonctionnement versé par l'Etat. Le second porte sur un objectif d'amélioration du besoin de financement de la commune, le non-respect de cet objectif n'a pas de conséquence pour la commune.

5.3.1 L'objectif relatif à la progression limitée des dépenses de fonctionnement

Pour l'exercice 2018, la commune de Saint-Malo est allée au-delà de ses engagements. Les résultats font apparaître, non pas une progression limitée à 1,2 % de ses dépenses réelles de fonctionnement mais une réduction de 1,7 % de ces dépenses, qui passent de 63,42 M€ à 61,62 M€. Se conformant aux exigences du contrat passé avec l'Etat, Saint-Malo ne subira pas pour l'exercice 2019 de baisse du montant de sa dotation globale de fonctionnement.

5.3.2 L'objectif d'amélioration du besoin de financement

L'article 14 de la loi précitée précise que l'évolution du besoin de financement annuel se calcule en déduisant des emprunts les remboursements de la dette. Pour 2018, la mobilisation anticipée d'emprunts (1,6 M€) destinés à assurer le financement d'opérations d'investissements en cours, a limité la capacité de financement à 0,72 M€ alors que le contrat prévoyait un objectif de 2,32 M€. La préfecture a considéré que même si l'objectif n'était pas précisément atteint, la commune s'inscrivait néanmoins dans l'objectif global d'amélioration de son besoin de financement. La chambre note toutefois qu'au regard des investissements programmés en 2019 et 2020 ²⁰, il apparaît difficile que Saint-Malo respecte son engagement sur ce second objectif.

²⁰ Débat d'orientation budgétaire 2019.

5.3.3 Le soutien financier envisageable de l'Etat aux opérations d'investissement de la commune

Les dispositions de l'article 29 de la loi précitée prévoit que lorsque les objectifs fixés dans le contrat sont atteints, le préfet peut accorder une majoration du taux de subvention pour les opérations éligibles à la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Saint-Malo a sollicité une majoration du taux de subvention pour la part régionale de la DSIL (9,5 M€) consacrée aux conventions « actions cœur de ville » dont la collectivité est signataire et pour la part départementale de cette dotation (7,64 M€). La commune a déposé auprès des services de l'Etat cinq demandes de subventions, pour un montant total de 1,29 M€ (montant des projets : 1,83 M€²¹). Le préfet se prononcera sur le niveau de subventionnement à accorder à ces projets au début du second semestre 2019.

Plus globalement, le contrat a été conclu à l'issue d'un dialogue entre les services de l'Etat et la commune, qui a permis de prendre en considération les dépenses liées à l'organisation de la Route du Rhum. La contrepartie liée au soutien financier de l'Etat à l'investissement via la DSIL n'a été qu'un élément de ce dialogue. La chambre n'a pas constaté d'effets négatifs de la contractualisation sur la politique d'investissement de la collectivité ou sur la mutualisation avec Saint-Malo Agglomération.

6 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

6.1 Effectifs et structure du personnel

La chambre note un manque de fiabilité des données transmises par la commune sur ses effectifs (équivalent temps plein - ETP) pour les exercices 2014 et 2015. L'analyse sur l'évolutions des effectifs a été réalisée non pas en nombre d'ETP mais en nombre d'agents.

6.1.1 Les effectifs

Les effectifs ont connu une progression limitée sur la période examinée (869 agents représentant 824,36 ETP en 2018). Ils ont augmenté de 2,3 % depuis 2014 (+ 20 agents). Alors que le nombre d'agents titulaires s'est notablement réduit, de 11,2 % sur la période (- 85 agents), du fait de départs en retraite non remplacés, de réorganisations internes et de transferts d'effectifs vers l'agglomération, celui des personnels non titulaires a connu une très forte augmentation en étant multiplié par deux (+ 105 agents). Cette évolution résulte de la prise en compte, à partir de 2016, des vacataires (contractuels horaires) qui n'apparaissaient pas auparavant dans les effectifs, des conséquences de la réforme des rythmes scolaires et du recrutement de contractuels sur des emplois permanents.

²¹ Création d'une voie portuaire, réorganisation des espaces de l'hippodrome, remplacement de luminaires, réhabilitation d'une salle de sports, étude et définition d'une stratégie commerciale pour le développement de pôles commerciaux de proximité.

Le taux d'administration de la commune (nombre d'agents pour 1 000 habitants) s'établit à 18,9 agents pour 1 000 habitants en 2018. Il se rapproche du taux d'administration moyen national constaté (19,6 en 2016) pour les communes de la même strate. Le taux d'encadrement global de la commune (A+B) diminue durant la période (25,7 % en 2014 et 24,8 % en 2018). Trois postes de catégorie A et un poste de catégorie B ont été supprimés entre 2014 et 2018. Ce taux reste toutefois au-dessus du niveau moyen national (17,2 %). La proportion du nombre d'agents non titulaires a été multipliée par deux sur la période passant de 11,1 % de l'effectif en 2014 à 22,9 % en 2018 (+ 105 agents).

6.1.2 Des effectifs budgétaires décorrélés des effectifs réels

Un décalage significatif existe de manière récurrente entre les effectifs budgétaires tels qu'ils apparaissent dans les comptes administratifs (annexe consacrée au personnel) et le tableau de suivi des effectifs communiqué par la commune (exercice 2018 écart de 26,6 ETPT). Si le suivi des effectifs de la commune n'apparaissait pas optimal sur la période 2014-2016, il s'est amélioré à compter de 2017 mais reste perfectible. Il apparaît en 2017 et 2018 que les postes effectivement pourvus sur les emplois budgétaires sont inférieurs au nombre d'emplois budgétaires ouverts par la collectivité (- 60,6 emplois en 2017 et - 71,6 emplois en 2018). La collectivité doit s'interroger sur la nécessité de maintenir des emplois budgétaires non pourvus. Afin de permettre au conseil municipal de disposer d'informations précises et cohérentes entre les effectifs affichés dans les annexes des documents budgétaires soumis à son approbation et les effectifs effectivement pourvus au 31 décembre de l'année, la chambre invite l'ordonnateur à réduire cet écart constaté.

6.1.3 L'évolution de la masse salariale

La masse salariale a progressé de 5,1 % (+ 1,7 M€) sur la période 2014-2018, soit une évolution moyenne annuelle de 1,2 % alors que les effectifs n'ont progressé que de 2,3 % sur la même période. L'effectif d'agents titulaires a baissé de 7,4 % (- 56 agents) et la charge de leur rémunération s'est réduite de 3,43 % (- 710 792 €). Dans le même temps, le nombre d'agents non titulaires a été multiplié par deux (+ 108 agents), et leur rémunération a augmenté de 44,1 % (+ 1,45 M€). Les charges de personnels (titulaires et non titulaires) représentent 56,7 % des charges courantes de la commune (2014 : 49,1 %).

6.2 La gestion du temps de travail et l'absentéisme

6.2.1 Le temps de travail

La fixation de la durée et de l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique territoriale doit s'effectuer sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures, qui constitue à la fois un plancher et un plafond, pour 35 heures de travail par semaine compte tenu des 104 jours de repos hebdomadaire, des 25 jours de congés annuels et d'une moyenne annuelle de huit jours fériés correspondant à des jours ouvrés.

Aucune délibération du conseil municipal n'a validé les modalités de mise en œuvre de l'aménagement du temps de travail au sein de la collectivité en 2001. Seul le comité technique paritaire a donné un avis favorable le 6 décembre 2001 au dispositif mis en place au sein des services communaux. Ce n'est que par des délibérations du 16 décembre 2005, du 13 avril 2007 et du 6 mars 2009, que le conseil municipal a fixé la durée maximale annuelle du temps de travail à 1 607 heures. Onze autres délibérations ont fixé plus de 50 cycles de travail variant en fonction des catégories d'emplois (gardiens de parcs, agents intervenants dans les écoles, au service fourrière, à la maison des associations...).

La direction des ressources humaines de la collectivité ne dispose pas d'un recensement précis du temps de travail par agent et par cycle de travail et n'a pu communiquer à la chambre qu'un calcul du temps de travail fondé sur un profil type d'agents de la collectivité. Au regard de ce constat, la chambre invite la commune à réaliser un tel recensement et à se doter d'outils de suivi et d'analyse de l'évolution du temps de travail par service.

Si la durée du temps de travail est théoriquement fixée à 1 607 heures dans les services communaux, elle n'est, dans les faits, qu'au maximum de 1 593 heures compte tenu de l'attribution de deux journées de congés exceptionnels supplémentaires à tous les agents. L'attribution de ces deux jours de congés exceptionnels, qui n'est fondée sur aucune dispositions légales ou réglementaires, est donc irrégulière. De plus, aucune délibération du conseil municipal ne la prévoit. Seul le livret d'accueil du personnel municipal, qui n'est qu'un document d'information à l'attention des agents, précise que les agents municipaux ont droit à 27 jours de congés annuels au lieu des 25 jours normaux.

De cette durée du travail, il convient encore de déduire les « congés d'ancienneté » : il s'agit de l'attribution d'un jour de congé supplémentaire tous les cinq ans passés en qualité d'agent titulaire ou stagiaire dans l'une des trois fonctions publiques, dans la limite de 5 jours de congés supplémentaires. Ainsi, en 2018, 653 agents ont obtenu 2 025 jours de congés d'ancienneté (2017 : 696 agents - 2203 jours). Le temps de travail dans la collectivité varie ainsi en fonction de l'ancienneté des agents, de 1 552 heures à 1 593 heures par an.

En 2017, le total des heures non travaillées a atteint 11 772 heures. Il convient d'y intégrer les 15 421 heures résultant des 2 203 jours de congés d'ancienneté attribués.²² Ainsi, le total des heures non travaillées atteint 27 193 heures, représentant 16,9 EQTP, soit un coût annuel de 722 064 euros²³. La chambre recommande à la commune d'appliquer la durée annuelle du temps de travail de 1 607 heures par an. Suite à ce constat, la commune a précisé qu'elle procédera à une redéfinition complète des rythmes de travail au premier trimestre 2021 pour une mise en place effective le 1^{er} janvier 2022 au plus tard.

Recommandation n° 2	Appliquer la durée annuelle du temps de travail de 1 607 heures par an.
----------------------------	--

²² Source : commune.

²³ 35 926 359 € (charges totales de personnel nettes des remboursement MAD, compte de gestion 2017) / 840,86 ETP = 42 725 € X 16,9 ETP (heures non travaillées hors congés d'ancienneté) = 722 064 €.

Outre son effet sur la durée du temps de travail, l'attribution de congés d'ancienneté n'a aucune base légale. Elle n'est organisée que par le livret d'accueil du personnel municipal. Cette disposition n'a jamais été actée par une délibération du conseil municipal. En 2017, ce sont 2 023 jours de congés d'ancienneté qui ont été attribués à 696 agents de la commune (2018 : 2 025 à 653 agents) pour un coût total de 410 160 €²⁴. La chambre recommande la suppression de ce dispositif irrégulier.²⁵

Recommandation n° 3 Cesser l'attribution de congés exceptionnels dit « congés d'ancienneté » aux agents communaux

6.2.2 Le compte épargne temps (CET)

Par des délibérations du 25 février 2015, du 21 décembre 2007 et du 17 septembre 2010, le conseil municipal a mis en œuvre le dispositif du CET pour les agents communaux. Depuis sa mise en place, le nombre de jours présents sur les CET des agents de la commune a progressé de 21 % (+ 1001 jours) entre 2014 et 2017. Le montant total de monétisation des jours CET a augmenté de 24 % sur la période, passant de 26 338 € en 2014 à 32 705 € en 2017. Compte tenu du nombre conséquent de jours épargnés (5 729 jours) équivalent à 24,9 ETP²⁶, et qui sont susceptibles d'être utilisés ou monétisés, la chambre invite la commune à porter une attention particulière à l'évolution de ces comptes épargne temps et à provisionner, le cas échéant, les sommes nécessaires. La commune a précisé qu'une réflexion est engagée sur la nécessité de fixer des règles internes plus restrictives afin de limiter le nombre de jours susceptibles d'être épargnés.

6.2.3 Les autorisations spéciales d'absence

L'article 59 de la loi du 26 janvier 1984 précise que « *Des autorisations spéciales d'absence (...) sont accordées : (...) 4° Aux fonctionnaires, à l'occasion de certains événements familiaux. (...)* ». Les autorisations d'absence pour événements familiaux ont un caractère facultatif. Elles ne constituent pas un droit pour les agents mais une simple mesure de bienveillance de la part de l'administration. Seul le livret d'accueil du personnel communal en fixe la liste. Les agents de la commune bénéficient d'un régime d'autorisations spéciales d'absence généreux, s'écartant notablement du régime pratiqué par l'Etat, tant en ce qui concerne leur objet que leur durée. La commune n'a pu fournir à la chambre le nombre d'autorisation octroyé au titre des exercices 2017 et 2018. Aucun outil ne permet en effet de comptabiliser, d'avoir une visibilité globale sur le nombre d'autorisation accordée annuellement par service et d'analyser leur évolution et leur coût. La collectivité a seulement indiqué que la mise en place d'une gestion dématérialisée des congés en 2020 avec la mise en place d'un réseau de validation devrait permettre ce recensement pour les années suivantes.

²⁴ Coût congés ancienneté 2017 = 2 023 jours congés ancienneté 2017 X 7 heures = 15 421 heures / 1 607 heures = 9,6 EQTP titulaires et non titulaires X 42 725 € (charges de personnels titulaires et non titulaires 2017)/840,86 ETP) = 410 160 €.

²⁵ CAA Bordeaux Pontier 11 octobre 1999 n° 96BX01947, CRC Bretagne Vannes agglomération 9 septembre 2016, CRC Bretagne CC Pays Glazik 9 juillet 2016.

²⁶ 24,9 ETP = 5 729 jours X 7H = 40 103 heures / 1 607 heures.

L'article 45 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique prévoit que « *Les fonctionnaires en activité bénéficient d'autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité et à l'occasion de certains événements familiaux. Ces autorisations spéciales d'absence n'entrent pas en compte dans le calcul des congés annuels. Un décret en Conseil d'Etat détermine la liste de ces autorisations spéciales d'absence et leurs conditions d'octroi et précise celles qui sont accordées de droit.* ». La chambre invite la commune à modifier le dispositif applicable au sein de la collectivité au regard des dispositions qui seront définies par le futur décret d'application des dispositions de l'article 45 précité.

6.2.4 L'absentéisme

Le nombre de jours moyens d'absence pour un motif de santé des agents (titulaires et non titulaires) s'est réduit de 7,5 % sur la période (29,9 jours par an en 2014 et 27,65 jours en 2018). 86 % des jours d'absence pour motif médical en 2018 sont déclarés par les agents titulaires. Si leur taux d'absence pour motif médical a diminué de 3,4 % en cinq ans, il représentait 30,9 jours par an et par agent titulaire et se situait largement au-dessus de la moyenne nationale constatée en 2015 pour les communes de la strate (26 jours²⁷).

Les arrêts pour maladie ordinaire ont diminué de 2,8 % sur la période et représentent 59 % des arrêts en 2018 (2014 : 57,5 %). Sur la période examinée, le nombre d'agents communaux ayant déposé un congé de maladie ordinaire a diminué de 19,7 % et représente en moyenne 42,9 % de l'effectif. Ainsi en 2018, sur les 869 agents exerçant au sein de la collectivité, 373 agents ont déposé un congé de maladie ordinaire dont 67,8 % étaient des agents titulaires. Il s'agit essentiellement d'agents exerçant au sein des services techniques, des écoles, des centres de loisirs. En 2018, les 14 193 jours de congés maladie ordinaire représentaient 10 137 jours²⁸ ouvrés, équivalant à 70 959 heures non travaillées²⁹ soit 44,1 agents ETP³⁰ (coût estimé à 1,76 M€³¹). En 2014, le coût pour la commune des absences pour maladie ordinaire pouvait être estimé à 45,4 agents et 1,81 M€.

Concernant le nombre d'accidents de travail, ils ont connu une progression de 23,6 % entre 2014 à 2018 passant de 76 accidents à 94. Les jours d'arrêts liés à ces accidents n'ont quant à eux connu qu'une progression de 6 % sur la même période et diminuent fortement entre 2017 et 2018 (- 29,8 %). Les accidents sont plus nombreux, mais leurs conséquences en terme d'absences sont moindres. Ainsi, en 2014 le nombre de jours moyen d'arrêt consécutif à un accident du travail était de 36 jours alors qu'en 2018 il n'est plus que 30 jours. Le coût des accidents de travail a atteint 360 395 €³² en 2018 (514 106 € en 2017) ce qui représente neuf agents ETP (12,8 ETP en 2017).

²⁷ Données sociales 2015 de la fonction publique territoriales – bilans sociaux 2015 – fiche repères les principaux indicateurs du bilan social 2015 – les communes de plus de 349 agents sur emploi permanent.

²⁸ 10 137 jours ouvrés de congés maladie ordinaire = 14 193 jours de congés maladie ordinaire X 5/7.

²⁹ 70 965 heures non travaillées = 10 137 jours ouvrés de congés maladie ordinaire X 7 heures.

³⁰ 44,16 agents EQTP = 70 965 heures non travaillées / 1 607 heures.

³¹ 1 760 791 euros = 44,16 X 39 873 € (coût moyen annuel d'un EQTP titulaire).

³² 2905 x 5/7 = 2075x7=14525/1 607=9 ETP x 39 873 € = 360 395 €.

La chambre constate que la commune mène depuis 2016 une politique active de lutte contre l'absentéisme. Elle présente chaque année au comité technique et au comité d'hygiène et de sécurité le rapport annuel sur la santé, la sécurité et les conditions de travail permettant de faire le bilan de l'absentéisme et des actions menées. Elle dispose de 16 assistants de prévention répartis dans tous les services. La collectivité a recruté en 2017 un technicien chargé d'analyser et de faire un rapport avec des préconisations pour chaque accident de travail. Le RIFSEEP, qui concerne 82,2 % des agents titulaires de la collectivité, prévoit un dispositif de réfaction de l'IFSE suite à congé maladie. Du 1^{er} juillet 2017 au 30 juin 2018, 173 agents de la collectivité ont été concernés par ce dispositif, 3 701 jours de réfaction sont intervenus pour un montant global de 27 608 €. Enfin, la commune a effectivement appliqué une réfaction sur les salaires liée au jour de carence pour 212 agents, ce qui a conduit à 252 jours de réfaction pour le premier semestre 2018 pour un montant de 17 562 €.

Afin de renforcer son action en ce domaine, la chambre invite la commune à mettre à jour son document unique d'évaluation des risques professionnels, datant de 2012 et non à jour depuis 2014, d'engager une réflexion sur la prévention des risques psychosociaux et des troubles musculo-squelettiques et d'envisager l'élaboration d'un programme pluriannuel de prévention et lutte contre l'absentéisme et les accidents du travail.

6.3 Le recrutement et les mises à disposition

6.3.1 Le recrutement des agents contractuels

6.3.1.1 Les agents non titulaires recrutés sur des emplois permanents

En 2018, les agents contractuels exerçant sur des emplois permanents de l'établissement ne représentent que 8,4 % des agents de la commune (73 agents) ; leur nombre a progressé de 37,7 % entre 2014 et 2018, passant de 53 à 73 agents.

1 – Un délai insuffisant entre la publicité effective de la vacance de l'emploi et l'engagement d'un agent non titulaire

L'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 modifiée pose le principe du recrutement de fonctionnaires pour occuper les emplois publics permanents, sauf cas particuliers énumérés et impossibilité manifeste de recrutement. Le Conseil d'État a ainsi rappelé que « *le législateur a entendu que les emplois civils (...) des collectivités territoriales (...) soient en principe occupés par des fonctionnaires et qu'il n'a permis le recrutement d'agents contractuels qu'à titre dérogatoire et subsidiaire, dans les cas particuliers énumérés par la loi* ». ³³ En particulier, les collectivités peuvent recruter des agents contractuels de catégorie A « lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté » (article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984). Il est de la responsabilité de la collectivité de mettre en œuvre les moyens nécessaires afin de respecter ce principe ³⁴, en particulier par la réalisation d'une publicité effective permettant aux agents titulaires informés de se porter candidats (article 41 de la même loi). Il appartient à la collectivité de prouver précisément que les « circonstances de l'espèce justifient (...) qu'il soit dérogé au principe d'un recrutement prioritaire des fonctionnaires territoriaux sur l'emploi ».

³³ CE, avis, 25 septembre 2013, n° 365139.

³⁴ CAA de Douai, 4 avril 2007, n° 06DA00680, département de la Somme, CAA Bordeaux, 25 octobre 2004 n° 01BX00012, service départemental d'incendie et de secours de la Réunion, CAA, Bordeaux, 27 mars 2017, n° 15BX00446, CAA Nancy 10 avril 2014 n° 13NC00921.

Avant d'envisager le recrutement ou la reconduction dans les fonctions qu'occupe un agent non titulaire, il appartient à l'autorité territoriale de s'assurer que la procédure de déclaration de création ou de vacance d'emploi est mise en œuvre dans des conditions permettant de respecter un délai raisonnable entre la publicité effective de la création ou de la vacance de l'emploi, et l'engagement d'un agent non titulaire, afin de permettre aux intéressés, informés par l'effet de ces mesures de publicité, de soumettre auparavant leur éventuelle candidature auprès de la collectivité concernée. Le non-respect d'un délai suffisant entre la publication d'une offre d'emploi et le recrutement d'un agent non titulaire entraîne l'irrégularité de l'acte d'engagement ou de renouvellement. La jurisprudence administrative considère que ce délai raisonnable doit être, à minima, de plus d'un mois³⁵.

Il ressort de l'instruction que dans sept cas de recrutements ou de renouvellements de contrats³⁶, le délai laissé entre la publicité effective par le centre de gestion et le recrutement a été insuffisant pour permettre à des agents titulaires de présenter leur candidature, entraînant de facto l'irrégularité de ces actes.³⁷ La chambre rappelle à l'établissement la nécessité de se conformer aux textes susvisés, en prévoyant pour chaque recrutement ou renouvellement de contrats d'agents non titulaires sur un emploi permanent, un délai raisonnable (un mois et demi, à minima) entre la date de vacance d'emploi et la décision de recrutement ou de renouvellement, afin de permettre à des agents titulaires de présenter leur candidature et à la collectivité de les examiner. Sur la base de ce constat, la commune a indiqué qu'elle veillera à respecter un délai de 6 semaines entre la publication de l'offre et le recrutement d'un contractuel sur un emploi permanent.

2 - Le renouvellement irrégulier de contrats

L'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 autorise les collectivités à recruter temporairement des agents contractuels sur des emplois non permanents pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire d'activité, pour une durée maximale de douze mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de dix-huit mois consécutifs.

L'instruction fait apparaître que 51 agents non titulaires de catégorie C ont été rémunérés par la collectivité sur une durée de 24 mois (janvier 2017 à décembre 2018). L'examen de ces dossiers a permis de constater deux types de situations :

- 36 agents non titulaires ont été recrutés sur cette période en alternant les contrats visant à remplacer un agent indisponible, les contrats pour faire face à un accroissement temporaire et ceux destinés à faire face à un renfort saisonnier. Si cette multiplicité de contrats fondée sur des motivations différentes n'est pas irrégulière, elle interroge sur le maintien dans la précarité d'agents qui semblent donner satisfaction à la collectivité dès lors qu'elle les recrute sur une période longue ;

³⁵ TA Guadeloupe 1^{er} décembre 2016 n° 1401213, TA Montreuil 1^{er} décembre 2017 n° 1609601.

³⁶ Annexe ressources humaines - liste des cas constatés.

³⁷ CAA Nancy 20 février 2003 n° 97NC02620, CAA Paris du 13 octobre 2009 n° 08PA01647, TA Lille 21 décembre 2017 n° 1609776, TA Châlons-en-Champagne 5 juin 2018 n° 1702333, TA Montreuil 1^{er} décembre 2017 n° 1609601, TA Guadeloupe 1^{er} décembre 2016 n° 1401213.

- 15 agents non titulaires de la commune ont, quant à eux, été recrutés pendant 24 mois consécutifs sur le seul fondement d'un accroissement temporaire d'activité dans un même service. Dans les faits, il s'agit du recrutement d'agents non titulaires occupant des emplois permanents au sein de la collectivité. Les contrats passés avec ces agents, qui assurent depuis 2017 et pour certains depuis 2016 des missions de manière pérenne, et non temporaire, au sens de l'article 3 alinéa 1 précité, sont irréguliers dès lors qu'ils visent à employer des agents non titulaires pendant une longue durée sur des postes permanents.

Les renouvellements successifs de ces 15 contrats sur une période de 24 mois pour occuper le même poste ne peuvent être regardé comme répondant à un accroissement temporaire d'activité mais comme répondant à la vacance d'un emploi permanent, qui impliquait le recrutement d'un agent titulaire de catégorie C³⁸. Ainsi, les contrats à durée déterminée fondés sur l'accroissement temporaire d'activité signés par la commune avec ces agents contractuels sont irréguliers.

6.3.1.2 Le dispositif de résorption de l'emploi précaire mis en œuvre par la commune

Au regard des constats opérés supra portant sur le recrutement irrégulier d'agents non titulaires sur des emplois permanents, la commune a décidé, à la fin de l'année 2017³⁹, de mettre en place un dispositif de résorption de l'emploi précaire. L'objectif général est de déterminer la liste des missions prioritaires de la commune impliquant le maintien d'emplois permanents et donc le remplacement ou le recrutement d'agents titulaires. Si la mission est considérée comme prioritaire, la commune, pour tous les postes vacants d'agents titulaires ou qui deviendraient vacants, proposera ces emplois prioritairement aux agents non titulaires de la collectivité. Si la mission peut être assurée via une prestation de marché public ou via un délégataire, les agents titulaires seront soit reclassés dans les services municipaux ou soit, depuis la loi du 6 août 2019, ils pourront être détachés auprès du prestataire ou du délégataire de titulaires (sous la forme d'un CDI). Les agents non titulaires se verront proposer une reprise par le prestataire ou le délégataire, conformément aux dispositions légales en vigueur ; à défaut leur contrat ne sera pas renouvelé à son échéance.

En 2018, 112 agents non titulaires étaient concernés par ce dispositif, 20 postes ont été ouverts à la déprécarisation du travail ⁴⁰ pour assurer des missions tenant à la maintenance d'équipement, à la conduite de véhicules dans les services techniques, l'intervention et l'animation dans les écoles et sur des emplois administratifs et comptables. Les missions liées à l'entretien des espaces de travail ont été externalisées via un marché public. La société prestataire a repris 10 agents non titulaires en février 2019 en contrat à durée indéterminée. A compter de 2020, les deux campings municipaux de la Cité d'Aleth et des Ilots doivent être exploités via une délégation de service public. Parmi les trois agents exerçant au sein de ces campings (un agent titulaire et deux agents non titulaires) verront leur situation évoluer. La commune conduit en outre une réflexion sur l'évolution des modalités de gestion des missions ayant trait aux sanitaires publics, aux cantines, aux espaces verts et à la propreté urbaine.

³⁸ CAA Marseille Lachkar 4 avril 2017 n° 16MA00169 – TA Toulouse Beldjord 21 septembre 2018 n° 1601438.

³⁹ Procès-verbal du comité technique communal du 24 novembre 2017.

⁴⁰ Un poste de rédacteur, 11 postes d'adjoints techniques, quatre postes d'adjoint d'animation, deux postes d'adjoints administratifs et deux postes d'ATSEM.

La chambre invite la commune à continuer et à renforcer son action en la matière en déterminant un calendrier précis permettant la résorption effective et définitive de cet emploi précaire afin de mettre rapidement fin à la pratique irrégulière de multiplication de contrats sur une longue période pour les agents non titulaires exerçant effectivement sur des emplois permanents.

6.3.1.3 Les vacataires

L'article 1^{er} du décret du 15 février 1988 précise que les agents engagés dans une collectivité pour une tâche précise, ponctuelle et limitée à l'exécution d'actes déterminés ne sont pas soumis aux dispositions applicables aux agents contractuels de la fonction publique territoriale. Ainsi pour être qualifié d'agent vacataire, il convient de réunir trois conditions : le recrutement doit intervenir pour exécuter un acte déterminé, il ne peut correspondre à un besoin permanent et doit être ponctuel, et enfin la rémunération doit être attachée à l'acte.

En 2018, la commune de Saint-Malo a recruté 161⁴¹ « contractuels horaires » chargés d'intervenir principalement dans les écoles communales afin d'assurer des remplacements ou des renforts dans le domaine de la restauration scolaire sur le temps du midi, en matière d'entretien des écoles et accueils de loisirs ainsi qu'en matière d'accueil périscolaires et extrascolaires. Il convient de distinguer deux cas parmi ces vacataires :

Ceux qui s'apparentent à des vacataires. Ils exercent de façon ponctuelle au sein de la collectivité (intervention 1 à 5 mois dans l'année) sur des missions ne répondant pas à un besoin permanent de la collectivité (renfort ou besoins ponctuels). Pour assurer la rémunération de ces personnes en 2018, la collectivité ne disposait pas de délibération fixant le taux de vacation, ce qui a été fait par une délibération du 4 avril 2019. De même, aucun acte d'engagement (contrat ou arrêté) précisant les conditions de recrutement et les éléments relatifs aux fonctions et aux modalités d'exercice permettant de faire apparaître la qualité de vacataire n'était pris par la commune et signé par la personne recrutée. La collectivité a indiqué que des contrats seront dorénavant établis. Dès la rentrée 2019, les contrats de vacataires intervenant dans les écoles auront la durée de l'année scolaire.

Pour ces recrutements, la chambre recommande qu'un contrat soit systématiquement élaboré et signé, précisant les conditions de recrutement et les éléments relatifs aux fonctions et aux modalités d'exercice permettant de faire apparaître la qualité de vacataire.

Recommandation n° 4	Signer un contrat pour tous les recrutements d'agents vacataires précisant les conditions de recrutement et les éléments relatifs aux fonctions et aux modalités d'exercice.
----------------------------	---

⁴¹ Liste contractuels horaires 2018 communiquée par la commune.

Ceux qui s'apparentent à des agents contractuels exerçant sur un emploi permanent de la collectivité. La chambre a constaté que 37 agents ont été employés de 17 à 22 mois entre janvier 2017 et décembre 2018, dont trois mois en tant que « contractuels horaires » à la fin de l'année 2018, pour exercer dans les écoles et les accueils de loisirs. La circonstance que ces agents aient été recrutés plusieurs fois, au cours de différentes années, pour exécuter des actes déterminés n'a pas pour effet, à elle seule, de leur conférer la qualité d'agent contractuel. Toutefois, dès lors que ces agents ont principalement exercé des missions de renfort dans le domaine de la restauration scolaire sur le temps du midi, en matière d'entretien des écoles et accueils de loisirs ainsi qu'en matière d'accueil périscolaires et extrascolaires, ils pourraient être regardés, en cas de contentieux, comme ayant été recrutés pour répondre à un besoin permanent de la collectivité pendant plusieurs années, et ainsi obtenir une requalification de leur contrat en contrat d'agent non titulaire, bénéficiant ainsi de tous les droits accordés par les dispositions du décret précité ⁴².

Dès lors, afin de limiter les risques juridiques tenant au recrutement de ces pseudo-vacataires, qui pourraient avoir des conséquences financières en cas de requalification de ces contrats, la chambre invite la commune à n'assurer le recrutement d'un personnel vacataire que pour des missions qui se fondent sur des tâches précises, ponctuelles et limitées à l'exécution d'actes déterminés. A défaut, il appartiendra à la collectivité de recruter cet agent en se fondant sur les dispositions classiques tenant aux agents non titulaires (article 3 et 3-1 de la loi du 26 janvier 1984) tout en s'assurant que ces recrutements ne visent pas à répondre à un besoin permanent de la collectivité qui imposerait alors le recrutement d'un agent titulaire.

6.3.2 La mise à disposition d'agents

En vertu des dispositions de l'article 61-1 de la loi du 26 janvier 1984 et de l'article 2 du décret du 18 juin 2008, un agent d'une collectivité peut être mis à la disposition d'une association. Cette mise à disposition doit donner lieu à remboursement à la collectivité de la rémunération de l'agent. Les modalités de remboursement de la charge de rémunération doivent être précisées par la convention de mise à disposition.

Par une convention du 4 juillet 2000, la commune a mis à la disposition de l'association Saint-Malo sports loisirs un agent. L'article 3 de cette convention prévoit que l'association est exonérée du remboursement total de la rémunération de l'agent mis à disposition, ce qui méconnaît les dispositions précitées. De plus, l'article 7 de cette convention prévoyant que la mise à disposition est prononcée pour une durée de trois ans, celle-ci aurait dû cesser le 30 juin 2003. Or, depuis cette date, un agent est toujours mis à disposition de l'association sans qu'aucune convention n'organise les relations entre les deux structures.

⁴² Tribunal administratif de Lyon Cohadier 21 novembre 2018 n° 1702785, TA Montreuil Sultan-Maupas 13 novembre 2018 n° 1707800, TA Montreuil Corday 21 septembre 2018 n° 1709245, TA Strasbourg Weil 24 juillet 2018 n° 1701280.

La chambre invite la commune, soit à mettre fin à la mise à disposition en l'absence de convention organisant ce dispositif, soit à élaborer et à signer une nouvelle convention avec cette association, en y prévoyant les modalités et la durée de la mise à disposition d'un agent communal, et en intégrant les modalités de remboursement des charges de personnels mis à disposition.

6.3.3 L'emploi de travailleurs handicapés

Les dispositions des articles L. 323-2 et L. 5212-1 et suivants du code du travail assujettissent les employeurs publics, occupant au moins 20 agents à temps plein, à employer des personnes handicapées dans la proportion de 6 % de leur effectif total. A défaut, ils doivent verser une contribution annuelle au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP).

En 2017, la collectivité employait 60 agents reconnus comme travailleurs handicapés et avait passé un marché avec un établissement de travail protégé équivalent à 2,82 ETP. Le taux d'emploi de travailleurs handicapés s'élevait à 7,39 %. Elle n'a versé aucune somme au FIPHFP. Pour 2018, la commune aurait dû disposer dans son effectif de 49 agents (ETP) reconnus comme travailleurs handicapés. Dans les faits, la collectivité n'a pu employer que 45 ETP et n'a pas passé de marchés avec un établissement de travail protégé. La commune n'a pu se conformer à l'exigence légale des 6 % de l'effectif total et a dû verser 8 550 € au FIPHFP. La chambre invite la commune à poursuivre son action visant à favoriser l'emploi et l'insertion de travailleurs handicapés qui doit prioritairement permettre l'emploi au sein de la commune et à défaut abonder le FIPHFP.

6.4 Le régime indemnitaire et la nouvelle bonification indiciaire (NBI)

Le montant versé au titre du régime indemnitaire des agents titulaires a diminué de 4,9 % sur la période 2014-2018 et représentait 22,5 % du montant total des rémunérations versées au personnel titulaire de la commune (22,8 % en 2014 et 26 % pour la moyenne des communes de la strate). Les modalités de fixation et d'attribution du régime indemnitaire sont globalement conformes aux différents textes applicables à l'exception de quatre indemnités.

6.4.1 L'indemnité horaire pour travaux supplémentaires

Le montant versé au titre de cette indemnité a fortement décru en cinq exercices passant de 513 697 € à 250 198 €. Le nombre moyen d'heures supplémentaires réalisées par les agents communaux s'est réduit de 40 % en cinq ans, passant 53 heures/an en 2014 à 31,5 heures/an en 2018.

6.4.1.1 Une délibération insuffisamment précise

Aux termes de l'article 2 du décret du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 : « *L'assemblée délibérante de la collectivité (...) fixe, (...) la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires de ces collectivités (...). L'organe compétent fixe, notamment, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires versées (...).* ». Le conseil municipal de Saint-Malo a instauré par la délibération du 22 mai 2008 l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires au profit des agents titulaires et non titulaires de catégorie B et C. Elle fixe les modalités de calcul de cette indemnité. Toutefois, cette délibération ne précise pas les cadres d'emploi ouvrant droits à des heures supplémentaires (technicien, adjoint ou agent technique...) et ne fixe pas la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit à ces indemnités. De même, aucune dérogation n'est prévue permettant de dépasser à titre exceptionnel le contingent des 25 heures mensuelles⁴³.

La chambre recommande à la commune de préciser, par délibération, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit à ces indemnités ainsi que les conditions et les modalités d'attribution de cette indemnité aux agents titulaires et non titulaires.

Recommandation n° 5 Préciser, par délibération, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires ainsi que les conditions et les modalités d'attribution de cette indemnité aux personnels titulaires et non titulaires

6.4.1.2 L'existence de dépassements ponctuels du contingent mensuel de 25 heures supplémentaires

L'article 6 du décret du 14 janvier 2002 prévoit que le nombre d'heures supplémentaires accomplies ne peut dépasser un contingent mensuel de 25 heures sauf lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, auquel cas le chef de service en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique compétent. Il ressort des contrôles réalisés entre 2015 et 2018, que 10 dépassements de ce contingents d'heures supplémentaires ont été constatés (de 26 heures à 40,25 heures). Même si ces situations apparaissent exceptionnelles et limitées, il n'a pas été établi que les représentants du personnel en aient été formellement informés. Pour l'organisation de la Route du Rhum, la commune a informé le comité technique le 16 octobre 2018 des dérogations possibles en matières d'heures supplémentaires qui pourraient intervenir à l'occasion de l'organisation de cet événement. La chambre a invité la collectivité à n'autoriser ce type de dépassement qu'en se conformant aux dispositions précitées. Suite à ce constat, la collectivité a précisé que depuis 2018, tout dépassement exceptionnel du contingent des 25 heures supplémentaires mensuelles, lorsqu'il n'a pas donné lieu à information préalable du comité technique, fait l'objet d'une information systématique des représentants du personnel.

⁴³ Article 6 du décret du 14 janvier 2002.

6.4.1.3 L'absence de moyens de contrôle automatisé du temps de travail

L'article 2-2 du décret du 14 janvier 2002 impose que le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires soit subordonné à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies. Or, la commune ne dispose pas d'outil généralisé permettant le contrôle automatisé du temps de travail et comptabilisant de façon exacte les heures supplémentaires que les agents ont effectivement accomplies. Seuls deux services de la commune disposent d'un tel outil de contrôle, les autres services établissent des décomptes déclaratifs validés par les chefs de service qu'ils transmettent mensuellement au service des ressources humaines pour paiement. La chambre a invité la commune à généraliser cet outil afin de permettre le suivi et le contrôle des heures supplémentaires réalisées. La commune a précisé à la chambre que si cette mesure devait être mise en place, il conviendrait de prendre en compte la grande variété des situations. La complexité de l'opération et le coût prévisible de gestion ne sauraient être supérieurs aux économies potentiellement attendues par cette mise en place.

6.4.2 Les astreintes et les permanences

En application des articles 5 et 9 du décret du 12 juillet 2001, le conseil municipal détermine, après avis du comité technique, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes et des permanences, les modalités de leur organisation, la liste des emplois concernés ainsi que les modalités de rémunération ou de compensations. Le conseil municipal a instauré par la délibération du 22 mai 2008 les indemnités d'astreinte, d'intervention et de permanence au profit des agents titulaires et non titulaires de toutes catégories. Elle fixe les modalités de calcul de cette indemnité. Toutefois, cette délibération ne précise pas clairement les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés par la réalisation d'astreinte, d'intervention et de permanence ouvrant droit à indemnisation.

La chambre recommande à la commune de préciser, par délibération, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, des interventions et des permanences, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés. Suite à ce constat, Saint-Malo a indiqué que le conseil municipal serait amené à délibérer pour préciser les modalités de recours aux astreintes, sans toutefois préciser la date prévisionnelle de cette délibération.

Recommandation n° 6	Préciser, par délibération, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, des interventions et des permanences, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés.
----------------------------	--

6.4.3 L'allocation de fin d'année

En 2018, la commune a versé aux agents communaux une allocation de fin d'année de 901,82 € par agent à temps complet. Cette allocation a été versée à 760 agents communaux pour un montant total de 685 542 €. En application des dispositions de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, le conseil municipal par une délibération du 25 novembre 1985 a institué cette allocation. Celle-ci existait, avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 et était précédemment versée par le comité des œuvres sociales de la commune. Cette délibération a validé le principe du versement de cette prime à hauteur du montant versé en 1984 soit 503 € (3 300 francs) pour un agent exerçant à temps complet, non complet et non titulaires sans prévoir de modalités de revalorisation. Par une délibération du 22 mai 2008, le conseil municipal a précisé que le montant de cette allocation pour l'année 2007 était de 833,94 € et que cette prime était indexable suivant la valeur du point de la fonction publique.

L'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 précise que « *Les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales (...) ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité (...)* ». La jurisprudence administrative a régulièrement rappelé que le conseil municipal ne pouvait modifier les conditions d'attribution de cet avantage, tant dans son montant que dans ses conditions de revalorisation, que si le principe en était posé dans le système en vigueur avant le 26 janvier 1984 ⁴⁴.

Il apparaît à la lecture de la délibération de 1985 qu'aucune disposition ne prévoyait la revalorisation de cette indemnité. Celle-ci n'a pas été décidée expressément avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984. La revalorisation appliquée chaque année depuis 1985 et confirmée par la délibération du 22 mai 2008 ne peut donc être regardée comme ayant le caractère d'avantage collectivement acquis au sens des dispositions de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984. Elle constitue de ce fait un avantage nouveau consenti au personnel communal en méconnaissance des dispositions précitées. Dès lors, en revalorisant la prime annuelle au-delà de ce qu'elle était en 1985, la commune a attribué un avantage irrégulier à ses agents. Ainsi, le versement annuel du montant de la prime qui va au-delà des 503 €, initialement fixés en 1985 par le conseil municipal, est irrégulier. La collectivité a indiqué, lors de l'instruction, qu'elle réfléchissait à intégrer soit l'ensemble de cette prime à l'IFSE du RIFSEEP, soit seulement la part irrégulière à l'IFSE.

La chambre constate l'irrégularité de la revalorisation de cette prime et invite la collectivité soit à limiter le versement de cette prime au montant initialement fixé en 1985, soit à intégrer cette prime de fin d'année dans l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) du RIFSEEP. La collectivité a informé la chambre qu'elle mettra fin au versement de la part de l'allocation qui excède 503 euros par an en la rebasculant sur l'IFSE en 2020.

⁴⁴ CE Préfet du Val d'Oise 12 avril 1991 n° 118653 A, CE Cne de Fosse 20 octobre 1992 n° 92692.

6.4.4 La nouvelle bonification indiciaire

L'article 1^{er} du décret du 3 juillet 2006 précise les modalités d'attribution de la NBI à certains personnels de la fonction publique territoriale. En 2018, 222 agents percevaient une nouvelle bonification indiciaire soit 33,1 % des agents titulaires de la commune pour un montant annuel de 163 007 €. Plusieurs postes soulèvent des difficultés.

Deux postes ne justifient pas l'attribution de 10 points de NBI au titre du point 33 des dispositions du décret précité. Les fiches de poste⁴⁵ ne permettent pas de constater l'exercice à titre principal de fonctions d'accueil du public justifiant l'attribution de 10 points de NBI.

S'agissant de la fonction de dessinateur, les fonctionnaires territoriaux ne peuvent se voir attribuer cette bonification que s'ils exercent les fonctions de dessinateur à titre exclusif ou principal selon le point n° 27 du décret susvisé⁴⁶. Pour quatre postes, les fiches de poste ne permettent pas de constater l'exercice à titre exclusif ou principal de fonctions de dessinateur justifiant de cette indemnité.

Le point n° 31 de la liste fixée par le décret du 30 octobre 2015 relatif à la NBI attribuée aux fonctionnaires au titre de la mise en œuvre de la politique de la ville, à la suite de la création des quartiers prioritaires, prévoit l'attribution de 15 points de NBI aux policiers municipaux exerçant à titre principal leur fonctions dans ces quartiers. Saint-Malo dispose de quartiers prioritaires de la politique de la ville qui regroupent 3 920 habitants (soit 8,45 % de la population malouine), répartis en six secteurs. Le chef de service de la police municipale de Saint-Malo ainsi que neuf policiers exerçant au sein de la brigade de nuit perçoivent 15 points de NBI au titre des dispositions précitées. Selon la collectivité, cette NBI se justifie dès lors que les interventions nocturnes ont lieu principalement dans ces quartiers prioritaires alors que les interventions de jour correspondent plus à des missions de police secours, équitablement réparties sur le territoire communal. Si ces policiers municipaux sont effectivement amenés à exercer au sein de ces quartiers prioritaires, il n'a pas été établi, compte tenu du périmètre limité de ces quartiers par rapport à la superficie totale de la commune et du pourcentage d'habitants vivant dans ces quartiers, que ces agents exercent à titre principal la nuit leur fonction dans ces quartiers prioritaires de la politique de la ville. D'autant que leurs collègues de jour qui eux aussi sont amenés à intervenir le cas échéant dans ces quartiers ne sont pas attributaires de cette NBI. Il en ressort que ces dix postes ne justifient pas l'attribution de 15 points de NBI au titre du point n° 31 des dispositions du décret précitées.

La commune attribue par ailleurs 10 points de NBI à quatre agents sur le fondement du point n° 28 du décret du 30 octobre 2015 pour des fonctions polyvalentes liées à l'entretien, à la salubrité, à la conduite de véhicules et tâches techniques dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les fiches de poste ne permettent pas de constater l'exercice effectif à titre principal de leurs missions au sein d'un quartier prioritaire de la politique de la ville, ce qui ne permet pas de justifier l'attribution de cette NBI.

⁴⁵ adjointes administratives – Mme Boizard, matricule n° 109302 et Mme Sorre n° 103505.

⁴⁶ TA de Rennes 26 juillet 2017 n° 1505321.

La chambre recommande à la commune de réviser les conditions d'octroi de la nouvelle bonification indiciaire pour ces postes en se conformant à la réglementation applicable, soit en mettant en adéquation les fiches de poste avec les fonctions exercées, soit en supprimant cette NBI. Suite à ce constat la commune a indiqué qu'elle procédera aux modifications des fiches de poste insuffisamment précises (agents d'accueil et dessinateurs) et qu'elle mènera une réflexion sur les modalités de régularisation de la NBI accordés aux policiers municipaux exerçant au sein de la brigade de nuit.

Recommandation n° 7 Réviser les conditions d'octroi de la nouvelle bonification indiciaire pour ces postes en se conformant à la réglementation applicable

6.5 La politique d'avancement

Même si, par une délibération du 2 juillet 2007, le conseil municipal n'a pas fixé clairement un taux de promotion en indiquant que ce taux « pourrait être maximum dans toutes les catégories », il a déterminé des critères et un seuil minimum de points pour que la commission administrative paritaire propose à l'autorité territoriale une promotion. En 2018, sur 252 agents promouvables, 51 ont été effectivement promus soit 20,2 % de l'effectif promuable. La chambre relève que la commune exerce un choix fondé sur la valeur professionnelle de l'agent.

6.6 Les avantages en nature

L'article L. 2123-18-1-1 du CGCT dispose que les avantages en nature au profit des agents d'une collectivité doivent faire l'objet d'une délibération du conseil municipal qui en précise les modalités d'usage. La jurisprudence administrative considère qu'en l'absence de délibération, les décisions d'attribution d'avantages en nature sont irrégulières⁴⁷. La chambre relève que 280 agents ont disposé en 2018 de repas en tant qu'avantages en nature (agents exerçant dans les écoles, au sein des services techniques, à la police municipale). Cet avantage en nature, régulièrement déclaré par la commune sur les bulletins de paie des agents concernés, touche cependant un nombre important d'agents pour un coût moyen annuel de 112 066 €, sans que le conseil municipal ne se soit effectivement prononcé sur son attribution. Compte tenu du nombre d'agents concernés et des montants en jeu, la chambre a invité la collectivité à prendre une délibération afin de fixer les types d'avantages en nature que peuvent percevoir les agents communaux et les modalités d'usage. Suite à ce constat, le conseil municipal a délibéré le 19 septembre 2019 pour fixer le régime des avantages en nature relatifs aux repas de certaines catégories d'agents municipaux.

⁴⁷ Tribunal administratif de Guadeloupe Syndicat CFTC n° 1600241 16 janvier 2018.

6.7 Les objectifs et les outils tenant à la gestion des ressources humaines

6.7.1 La maîtrise budgétaire de la masse salariale

L'organisation interne de la collectivité pour la gestion des ressources humaines a notablement évolué à compter de 2017 avec le recrutement d'un directeur général adjoint en charge de ce secteur. Cette fonction a été mutualisée avec le centre communal d'action sociale de Saint-Malo et Saint-Malo agglomération, afin de disposer d'un pilotage commun aux trois structures. En parallèle, une direction mutualisée des ressources humaines a été créée entre la commune et le centre communal d'action sociale de Saint-Malo, afin de renforcer la cohérence des procédures, des rémunérations et des carrières et d'optimiser la gestion des ressources humaines. La direction des ressources humaines comprend 25 agents et l'objectif prioritaire qui lui a été assigné est d'assurer la maîtrise budgétaire de la masse salariale. Depuis 2018, un état des consommations de crédits ressources humaines par direction a été mis en place et un pilotage mensuel de la masse salariale est assuré. L'objectif étant de mettre en place une contractualisation avec chaque direction dans ce domaine.

6.7.2 La mise en place d'un règlement intérieur

Si aucun texte ne rend obligatoire l'adoption d'un règlement intérieur au sein d'une collectivité territoriale, contrairement à ce qu'impose le code du travail aux employeurs privés⁴⁸, sa mise en place apparaît nécessaire afin de fixer les règles et les mesures d'application en matières de conditions de travail, de santé et de sécurité. Saint-Malo ne dispose pas de règlement intérieur général. Seul le livret d'accueil du personnel municipal, daté de 2012, rappelle les règles liées au statut de la fonction publique territoriale, précise le cadre de travail (temps de travail, avantages, prestations sociales), les différentes positions statutaires (congrés annuels, congés maladie...) et les modalités de cessation d'activité. La commune dispose en outre d'un règlement traitant de la formation. La collectivité a mentionné, lors de l'instruction, son souhait de se doter d'un règlement intérieur, sans toutefois fixer de calendrier précis pour son adoption.

Afin de disposer d'un document unique et actualisé traitant des conditions de travail au sein de la commune et sur la base du livret d'accueil existant et du règlement de formation, la chambre recommande à la commune d'élaborer un règlement intérieur, de le faire valider par le comité technique et le comité d'hygiène et de sécurité et de le faire approuver par une délibération du conseil municipal. La commune a précisé qu'elle avait débuté un travail afin d'élaborer un projet de règlement intérieur. L'objectif étant de produire un document commun à la commune et au CCAS.

Recommandation n° 8 Approuver, par délibération, un règlement intérieur organisant les conditions d'exécution du travail au sein de la collectivité

⁴⁸ Articles L. 1321-1 à L. 1321-6 et R. 1321-1 à R. 1321-5 du code du travail.

6.8 L'action sociale et la participation au comité des œuvres sociales de Saint-Malo

La loi du 13 juillet 1983 prévoit que les collectivités locales peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations. Les agents de Saint-Malo ont la possibilité d'adhérer au comité des œuvres sociales de Saint-Malo. Pour assurer son action sociale, la commune a attribué à cet organisme 396 401 € en 2018.

Si une commune peut confier la gestion de l'action sociale à une association, l'article 88-1 de la loi du 26 janvier 1984 précise que le conseil municipal doit déterminer le type d'actions et le montant des dépenses qu'il entend engager pour la réalisation de ces prestations. Le 13 décembre 2018, le conseil municipal de Saint-Malo a approuvé une nouvelle convention de partenariat avec le comité pour remplacer une précédente convention datant de 1995. Cette nouvelle convention définit dans son article 3 les types de prestations d'action sociale qui sont financées⁴⁹. Par les deux conventions successives de 1995 et 2018, la commune a fixé à l'association des objectifs généraux tendant à « *développer les relations amicales entre le personnel actif et retraité, pratiquer une entraide matérielle ou morale et organiser diverses manifestations culturelles, de loisirs ou festives* ».

Toutefois, ces conventions ne comportent pas d'objectifs précis fondés sur des critères évaluables quant à l'action du comité. Elles ne prévoient pas non plus de stratégie d'intervention et de typologie de publics prioritaires. Alors que dans nombre de conventions établies par la commune avec des associations pour des montants de subvention souvent très inférieurs, la communication chaque année d'une évaluation des résultats obtenus au regard des objectifs fixés est imposée en plus de la production d'un bilan financier et d'un rapport d'activité de l'association, les conventions signées avec le comité des œuvres sociales ne le prévoient pas. Bien que la commune verse chaque année en moyenne 380 000 € de subvention au comité, elle ne dispose d'aucun outil lui permettant d'apprécier objectivement l'action de l'association et d'en tirer les conséquences utiles afin de faire évoluer les objectifs qui lui sont assignés et le montant de la subvention.

La chambre invite la commune à préciser cette convention en fixant des objectifs précis fondés sur des indicateurs chiffrés et évaluables et en imposant la communication annuelle d'une évaluation des actions entreprises par l'association et des résultats obtenus. La commune a informé la chambre qu'elle envisageait la formalisation d'objectifs de gestion avec le comité des œuvres sociales.

⁴⁹ Allocation de départ en retraite et allocations versées à l'occasion d'événements familiaux ou professionnels.

6.9 La gestion des ressources humaines du port de plaisance des Bas-Sablons

La chambre a examiné dans un rapport du 8 septembre 2017 la gestion du port de plaisance des Bas-Sablons, exploité en régie municipale. Suite aux dysfonctionnements constatés, elle a formulé une recommandation visant à doter le port d'un service administratif formé et encadré. Lors du comité technique de la commune de Saint-Malo du 26 juin 2018, la réorganisation administrative du port de plaisance a été approuvée. Cette réorganisation vise à renforcer l'encadrement intermédiaire et à pourvoir les postes vacants occupés par des agents contractuels. L'effectif doit ainsi être porté à 11 agents au lieu de 10. Conformément aux recommandations de la chambre, la commune a réorganisé ce service en y affectant un nouveau cadre A (directrice) et un cadre B (responsable administratif et financier) afin de disposer d'un pôle administratif adapté pour assurer la gestion de cet équipement.

7 LA COMMANDE PUBLIQUE

7.1 Le champ de contrôle

L'ensemble du processus d'achat appliqué par la commune a été contrôlé en donnant la priorité aux marchés liés à la plus importante opération d'investissement réalisée sur la période, portant sur la construction du musée d'histoire maritime, qui représente un investissement de 25,61 M€ HT. Les conditions de passation de treize marchés portant sur ce projet ont été contrôlés, pour un montant de 3,42 M€, ainsi que de treize marchés répondant à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 25 000 € HT (188 678 €).

La chambre a également procédé à l'examen des modalités de mise en concurrence et de passation du contrat de bail emphytéotiques administratif et du contrat de mise à disposition du Palais du Grand Large, qui représente un montant de 11,56 M€ HT sur 25 ans (*voir ci-après point 8.1.2*) ainsi que la procédure de mise en concurrence et la décision prise dans le cadre du projet sur le site du camping des Nielles, pour un montant de 7,6 M€ HT (*voir ci-après point 8.2*).

7.2 L'organisation et les procédures

7.2.1 L'organisation et le guide de la commande publique

7.2.1.1 Une organisation éclatée en cours de rationalisation

Le 17 avril 2014, le conseil municipal a accordé une délégation générale au maire pour la signature de l'ensemble des marchés, sans limite de montant, lorsque les crédits sont inscrits au budget. Par un arrêté du 8 avril 2014, la président a délégué sa signature à ses onze adjoints pour les marchés relevant de leur domaine de compétence respectif « dès 4 000 euros ». Les missions dévolues à la passation, à l'exécution et à la liquidation des marchés publics au sein de la commune représentent 10 ETP répartis dans trois services différents.

Au regard de cette organisation éclatée, et afin de donner de la cohérence à la fonction achat public et d'harmoniser les pratiques entre les différents services, la commune a décidé de créer un poste de directeur de la commande publique à compter du second semestre 2019. Il aura pour objectif de réaliser un bilan, d'harmoniser et de proposer une nouvelle organisation, puis de mettre en place une direction de la commande publique et, à terme, de réaliser une mutualisation avec Saint-Malo agglomération afin de créer un service commun de la commande publique.

La chambre note la volonté de la commune d'optimiser ces missions et insiste sur l'importance de mener à bien ce projet de rationalisation via la création dans un premier temps d'une direction de la commande publique puis d'un service commun de la commande publique avec l'agglomération afin de donner plus de cohérence à la fonction commande et achat public de ces collectivités. Il conviendra aussi, dans le cadre du contrôle interne comptable, de séparer les missions de passation et d'exécution des marchés publics avec celle de la liquidation des dépenses.

7.2.1.2 Un guide de la commande publique à actualiser et à renforcer

La commune dispose d'un guide interne des marchés publics mis à jour en février 2017 dénommé « règlement intérieur relatif à la passation des marchés publics et accords cadre à procédure adaptée ». Si ce document apparaît complet, il semble nécessaire de le préciser afin d'en renforcer le caractère pratique, en l'actualisant, en y joignant en annexe un modèle de cahier des charges simplifié, une trame de rapport d'analyse des offres et une nomenclature des fournitures et des services. La constitution fin 2019 d'une direction unique de la commande publique imposera la modification de ce guide afin d'établir précisément l'organisation interne de la fonction commande publique au sein de la collectivité.

7.2.2 Le fonctionnement des commissions consultatives

La collectivité dispose de deux commissions intervenant en matière de commande publique. La première, la commission d'appel d'offre (CAO) mise en place par une délibération du 17 avril 2014 se prononce pour tous les marchés publics se situant au-dessus des seuils prévus par le CGCT et le code de la commande publique. Si sa composition n'appelle pas d'observations, son fonctionnement mériterait d'être précisé. Les textes organisant cette commission ne comportent pas de dispositions spécifiques sur son fonctionnement. Aussi, il appartient à chaque collectivité de définir les règles de fonctionnement de sa commission⁵⁰. Or la commune ne dispose pas de règlement intérieur fixant les modalités de fonctionnement de sa commission d'appel d'offre.

La seconde, la commission des marchés est instituée par le règlement intérieur de la commande publique. Elle ne se réunit que pour les marchés de travaux de plus de 500 000 € HT et de moins de 5,5 M€ HT. Cette commission, présidée par le président de la CAO, est composée de cinq personnes dont le président. Comme pour la première commission, aucun règlement ne fixe précisément les modalités de son fonctionnement.

⁵⁰ Délai minimum pour la convocation de ses membres, fixation d'une règle en cas de partage des voix, quorum, règles applicables en matière de remplacement des membres titulaires ou suppléant, règles concernant les membres à voix délibération et leur représentation et les membres à voix consultative.

Pour tous les autres marchés, soit plus de 95 % des marchés passés par la commune (221 marchés ⁵¹ en 2018 - 251 marchés en 2017), la décision d'attribution du marché, au regard du rapport d'analyse des offres établi par les service, est prise par l'adjoint au maire compétent pour le domaine d'activité.

Si aucun texte n'impose qu'une commission donne un avis dans le cadre de la passation d'un marché public, en dehors des cas prévus pour la CAO, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence des modalités d'intervention de la commission des marchés mise en place par la commune. En effet, le champ d'intervention de cette commission apparaît extrêmement réduit, et se limite aux seuls marchés de travaux dont le montant est supérieur à 500 000 € HT, soit 2,25 % des marchés de travaux en 2018 ce qui ne représente que deux marchés de travaux.

Il pourrait être pertinent que la collectivité engage une réflexion sur ce sujet en élargissant son champs d'intervention à tous les marchés (travaux, fournitures et services) et en abaissant significativement le seuil à un niveau qui lui permette de donner un avis sur les marchés les plus importants de la collectivité. Le renforcement du mode d'intervention de cette commission permettrait aussi aux élus qui la composent de disposer d'une vision élargie de la commande publique et de renforcer la cohérence de leur action. Par exemple, si la commission pouvait intervenir sur tous les marchés et si son seuil d'intervention était abaissé à 100 000 €, elle aurait pu rendre en 2018 un avis sur 23 marchés représentant un montant total de dépenses de 10,7 M€, soit 69,5 % du montant global des marchés passés en procédure adaptée. Pour un seuil abaissé à 200 000 €, 14 marchés auraient pu être concernés, pour un montant total de 9,6 M€, soit 62,3 % du montant global de ce type de marchés.

La chambre invite la collectivité d'une part à se doter d'un règlement particulier organisant le fonctionnement de la CAO et de la commission des marchés, et d'autre part à engager une réflexion sur l'évolution du champs d'intervention de la commission des marchés.

7.2.3 La mise en concurrence préalable pour les marchés de moins de 25 000 €

La chambre a sollicité la communication de toutes les pièces justifiant de la mise en concurrence préalable pour 13 marchés dont la valeur estimée était inférieure à 25 000 € HT chacun, pour l'exercice 2018 (montant total 188 678 €). Il a été constaté que dans la grande majorité des dossiers (9 sur 13), une mise en concurrence préalable était organisée. Pour quatre dossiers, il n'y a pas eu de mise en concurrence ou il n'a pu être établi que cette mise en concurrence avait été effective.

Parmi ces dossiers, la chambre a examiné les relations de la commune avec les sociétés prestataires de voyages. En 2013, la collectivité avait signé pour trois ans avec la société Havas Voyage un marché de prestations à hauteur de 20 000 € HT par an, pour l'ensemble des frais de missions des agents et des élus. A l'échéance du marché le 31 décembre 2016, la commune a décidé de ne pas le renouveler. Toutefois, le recours à des sociétés spécialisées, via des bons de commandes, a été maintenu pour les déplacements des élus. En 2017 et 2018, la commune a mandaté 37 109 € de prestations de voyage à deux sociétés (Havas voyage : 29 758 € et Sélecteur Morvan voyages : 7 346 €) sans mesure de publicité adaptée et de mise en concurrence préalable. La commune a ainsi méconnu les règles de passation des marchés publics et elle s'est privée d'une pluralité de propositions tarifaires, qui aurait permis de choisir l'offre économiquement la plus pertinente.

⁵¹ Un lot représente un marché public.

La chambre invite la commune à renforcer son action dans ce domaine et à organiser systématiquement la consultation de plusieurs fournisseurs pour ce type d'achat de moins de 25 000 €, afin de disposer d'une offre élargie.

7.2.4 Une absence de stratégie et de politique en matière d'achat public

Une stratégie et une politique d'achat public vise à identifier, analyser et proposer les solutions les mieux adaptées aux besoins afin d'acheter mieux, et pas seulement moins cher. Cela passe par une définition des besoins qui se fonde sur une analyse des exigences fonctionnelles des services selon des critères déterminés (qualité minimale, niveau de consommation, périodicité), par l'analyse et la prospection des marchés fournisseurs, par l'élaboration de cahiers des charges et de dossiers de consultation adaptés, qui permettront une sélection et une négociation optimisée.

Une telle stratégie n'est pas mise en œuvre au sein de la commune, en dehors du cadre de la programmation budgétaire. Le service marché public n'a, en effet, pas pour mission de piloter et d'accompagner les services opérationnels afin d'analyser et d'évaluer leurs besoins. Chaque service gestionnaire détermine ses propres besoins, les fait remonter vers la direction des finances, et assure le suivi de la computation des seuils.

La création, au second semestre 2019, d'un poste de directeur de la commande publique et des achats qui aura pour mission de « gérer la politique d'achat de la collectivité dans une optique de transparence et de rationalisation » placera la commune en situation de mener à bien une stratégie et une politique en matière d'achat public. Cette stratégie d'achat devra être adossée à des outils de suivi, à une analyse rétrospective et prospective et à un pilotage unifié permettant d'optimiser les achats. Elle se devra d'être élargie à moyen terme à l'échelle intercommunale via la création d'un service commun de la commande publique et de l'achat.

7.3 La prévention des conflits d'intérêt

L'article 48 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics réaffirme que « *constitue une situation de conflit d'intérêts toute situation dans laquelle une personne qui participe au déroulement de la procédure de passation du marché public ou est susceptible d'en influencer l'issue a, directement ou indirectement, un intérêt financier, économique ou tout autre intérêt personnel qui pourrait compromettre son impartialité ou son indépendance dans le cadre de la procédure de passation du marché public* ». Le décret du 31 janvier 2014 précise les mesures auxquelles doivent se conformer les élus et agents des collectivités territoriales pour se prémunir contre toute situation de conflit d'intérêt.

Si le maire, par un arrêté du 24 juin 2014, a attesté être dans une situation susceptible de créer un conflit d'intérêt pour toutes les relations avec une association, la commune n'a pas adopté de mesures spécifiques permettant notamment de s'assurer que les autres élus communaux susceptibles d'être affectés par des conflits d'intérêts s'abstiennent bien lors de la commission d'appels d'offres, de la commission des marchés, des débats et des délibérations du conseil municipal.

Plus globalement, la chambre invite la commune à mener une démarche de prévention des conflits d'intérêts. Il conviendrait, en application du décret précité, que les adjoints, les conseillers municipaux et les agents de la collectivité susceptibles d'être concernés informent par écrit le maire des sujets sur lesquels ils estiment ne pas devoir exercer leurs compétences. Un arrêté du maire devrait fixer les domaines dans lesquels la personne intéressée devra s'abstenir d'exercer ses compétences. La commune a indiqué qu'elle poursuivra la démarche de prévention des conflits d'intérêt à l'occasion du renouvellement des instances communales.

8 LA GESTION DU PATRIMOINE COMMUNAL

8.1 Le centre des congrès de Saint-Malo « le Palais du Grand Large »

Le Palais du Grand Large a été construit en 1954 et se situe à proximité de la plage du Sillon. La commune, propriétaire du bâtiment, l'a divisé en trois lots : le lot n° 1 correspondant au Casino, géré dans le cadre d'une délégation de service public par la société fermière du Casino de Saint-Malo, le lot n° 2 correspond à un parc de stationnement, et le lot n° 3 comprend le centre des congrès.

8.1.1 Les modes de gestion et d'exploitation du centre des congrès

8.1.1.1 La gestion du centre jusqu'au 30 juin 2019

1/ L'historique des modalités de gestion de cet équipement

De 1987 à 2015, la gestion et l'exploitation du centre des congrès a été confiée par la commune à l'association du « Palais du Grand Large » par une convention du 5 mars 1987. Cette association créée en 1987 a pour objet principal d'assurer la gestion et l'exploitation du « Palais du grand Large ». Elle comprend sept membres dont la majorité sont des chefs d'entreprise de la région Malouine et est présidée depuis son origine par l'un d'entre eux.

Dans son rapport d'observations définitives du 31 mai 2013, la chambre constatait que cette convention, qui mettait le centre des congrès à la disposition de cette association sans mise en concurrence pour une durée indéterminée, méconnaissait le code des marchés publics. La commune était invitée à revoir ce dispositif en passant un marché public ou une délégation de service public. Par une délibération du 14 février 2014, le conseil municipal a approuvé la caducité de la convention de 1987 avec une prise d'effet au 30 juin 2015, laissant ainsi à l'association 17 mois de gestion supplémentaire de cet équipement.

De 2015 à 2019, la gestion et l'exploitation de cet équipement ont été à nouveau assurées par l'association « Palais du Grand Large ». Le conseil municipal a approuvé, le 22 juin 2015, la conclusion d'une nouvelle convention de mise à disposition avec l'association pour une durée deux ans, jusqu'au 30 juin 2017, puis pour deux ans supplémentaires jusqu'au 30 juin 2019.

Le 23 mai 2019, le conseil municipal a acté que « la délégation de service public était le mode de gestion pour l'exploitation du Palais du Grand Large de la Ville de Saint-Malo adapté aux attentes de la commune puisqu'il permet une externalisation de l'exploitation du service et du risque économique lié ». La commune a ainsi délégué, à compter du 1^{er} juillet 2019 et pour une durée de cinq ans, la gestion du service public municipal lié à l'exploitation du Palais des Congrès à la société publique locale « Destination Saint-Malo - Baie du Mont-Saint-Michel.

Ainsi, pendant 32 ans, cette association a assuré la gestion et l'exploitation du centre des congrès de Saint-Malo sans qu'aucune procédure de publicité et de mise en concurrence n'ait été mise en œuvre par la commune. Cette situation avait été dénoncée dès 2013 par la chambre. Ce n'est qu'en 2019 que la commune a décidé, via une procédure conforme aux règles de la commande publique, de passer une délégation de service public pour désigner un nouvel opérateur chargé de la gestion et de l'exploitation de cet équipement communal.

2/ La position de la commune de Saint-Malo sur la qualification juridique de ces conventions.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune considère que le centre des congrès de Saint-Malo « *favorise le rayonnement culturel, touristique et économique du territoire. Ainsi, le Palais des Congrès relève du domaine public de la ville parce que précisément il est affecté à une mission de service public et est spécialement aménagé à cet effet* ».

Elle soutient que les conventions de 1987 et de 2015 ne visaient pas à déléguer la gestion du service public constituée par l'exploitation du centre des congrès à l'association du « Palais du Grand Large » mais à autoriser l'occupation d'une dépendance du domaine public communal par cette même association. Dès lors, selon la commune, les conventions n'étaient pas soumises aux règles de la commande publique et n'imposaient pas de mesure de publicité et de mise en concurrence afin de choisir le gestionnaire de cet équipement.

3/ Un doute sérieux quant à l'existence de simples conventions d'occupation du domaine public communal

Les conventions de 1987 et plus encore celle du 29 juillet 2015 ont mis à la disposition de l'association « Palais du Grand Large » pendant plus de 30 ans un équipement communal. Celle-ci a assuré la gestion et l'exploitation du centre des congrès sans aucun risque financier jusqu'en 2015, puis à ses frais et risques. Sur la période 2014-2018, le chiffre d'affaires net moyen de l'association a été de 2,17 M€ par an et la gestion de cet équipement lui a permis de dégager un bénéfice net de 263 292 € sur ces cinq exercices⁵². L'analyse des deux conventions amène la chambre à émettre un doute sérieux sur leur qualification de contrat d'occupation d'une dépendance du domaine public communal retenue par la commune de Saint-Malo.

- La convention du 5 mars 1987

Cette convention et ses trois avenants, valables jusqu'au 30 juin 2015, prévoyaient que l'association assurait la gestion et l'exploitation du centre des congrès. Cette mise à disposition était consentie à titre gratuit puis à titre onéreux à partir de 1990⁵³. La commune s'engageait à assurer l'équilibre financier de l'association par l'octroi d'une subvention. Ainsi la gestion de cet équipement ne présentait aucun risque d'exploitation dès lors qu'elle disposait d'une garantie d'équilibre financier.

⁵² Source : documents financiers transmis par l'association à la commune de Saint-Malo.

⁵³ versement d'un loyer annuel de 105 647 € puis en 2010 de 190 000 €

La chambre, dans ses rapports d'observations définitives de 2013, portant sur la commune de Saint-Malo et sur l'association « Palais du Grand Large », avait conclu que cette convention qui mettait à la disposition le centre des congrès, confiait à l'association une mission de service public. Ainsi, l'exploitation de cet équipement qui était une mission de service public n'aurait pu être confiée à une personne privée qu'en respectant les règles tenant à la commande publique prévues à l'époque par le code des marchés publics et le code général des collectivités territoriales (CGCT), ce qui n'avait pas été le cas en l'espèce.

- La convention du 29 juillet 2015

Cette convention stipulait que *« la commune met à la disposition la partie du Palais du Grand Large concernée par les activités de congrès. Conformément au projet conçu par l'association, en adéquation avec les objectifs patrimoniaux, économiques et touristiques poursuivis par la commune, l'association assurera sous son entière responsabilité la gestion du centre des congrès à ses frais et risques »* moyennant le versement d'un loyer annuel à la commune de 190 000 € à compter du 1^{er} juillet 2015, pour une durée de deux années (la durée de cette convention sera renouvelée pour deux ans supplémentaires en 2017).

Il convient de rappeler qu'un contrat portant occupation du domaine public⁵⁴ a pour objet de permettre à une personne publique de mettre une partie de son domaine public à la disposition d'une personne privée afin qu'elle exerce une activité privée ou commerciale moyennant une redevance. Alors qu'une délégation de service public⁵⁵, est « un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service ».

La distinction entre ces deux contrats n'est pas aisée surtout lorsque, comme en l'espèce, les termes des conventions en cause sont volontairement imprécis et ambigus. Toutefois, l'analyse de ces conventions et de leurs avenants font apparaître un certain nombre d'éléments qui remettent en cause la qualification de contrat d'occupation du domaine public.

1/ L'existence des mêmes parties dans les deux conventions : Pendant 28 ans, la commune et l'association ont été liées par la convention signée en 1987. Un nouveau contrat a été signé en 2015 par les deux mêmes parties pour quatre ans supplémentaires.

2/ Une prestation similaire dans les deux conventions : La première convention (1987 à 2015) autorisait l'association à assurer la gestion et l'exploitation du centre des congrès de Saint-Malo. Ce nouveau contrat permet toujours à l'association de continuer à assurer la même mission.

3/ La présence d'une mission de service public communal : La commune reconnaît que cet équipement est effectivement affecté à une mission de service public et est spécialement aménagé à cet effet.

⁵⁴ Articles L. 2122-6 et suivants du code général de la propriété publique et L. 1311-15 et suivants du CGCT.

⁵⁵ Article L. 1411-1 du CGCT alors en vigueur

De 1987 à 2015, la chambre avait déjà constaté que la première convention confiait à l'association une mission de service public. Le 23 mai 2019, la commune a délégué pour une durée de cinq ans la gestion de cette mission de service public à une société publique locale. Ainsi, en passant cette délégation de service public en 2019, la commune reconnaît une nouvelle fois implicitement le caractère de service public et l'intérêt général de la gestion et de l'exploitation du Palais des Congrès.

La collectivité, par cette convention de 2015, a confié à une personne privée le soin d'assurer la gestion et l'exploitation d'un de ses équipements concourant à la réalisation d'une mission de service public. A aucun moment, le conseil municipal de Saint-Malo ne s'est prononcé pour retirer à cette activité essentielle pour l'économie malouine le caractère de service public communal.

4/ L'existence d'un faisceau d'indices présent dans la convention de 2015 qui rend difficile la qualification retenue par la commune de convention d'occupation du domaine public et qui pourrait justifier la qualification de délégation de service public.

- Le contrat ne se limite pas à autoriser l'occupation d'un simple équipement public mais vise son exploitation : « à fixer les nouvelles modalités d'exploitation de cet équipement communal » (*préambule de la convention*) ;
- La convention prévoit bien que l'association assure la gestion du palais des congrès à ses frais et risques. La rémunération de l'association est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le contrat prévoit un soutien financier possible par la commune via le versement d'une subvention annuelle ;
- L'existence d'un contrôle de la commune sur l'activité de l'association : la collectivité impose la communication annuelle d'un rapport d'activité afin de s'assurer des modalités de gestion de son équipement communal et d'un compte d'exploitation afin de vérifier la situation financière de l'association. Ce contrôle porte aussi sur les modalités d'exécution de la convention par l'association. En effet, via le rapport d'activité transmis annuellement, la commune contrôle les obligations imposées à l'association dans le contrat : prise en compte dans la gestion du centre des congrès des événements culturels organisés par la commune, supervision de l'exploitation des locaux en exigeant une amplitude horaire d'ouverture la plus large possible, mise en adéquation des moyens humains avec ses horaires d'ouverture et inclusion dans les contrats de réservation des locaux du Palais des Congrès, pour la période postérieure au 30 juin 2019, d'une clause de substitution en faveur de la commune ;
- l'existence d'obligations imposées par la commune à l'association qui peuvent s'apparenter à des obligations de service public⁵⁶ :
 - obligation de gestion en coordination avec les acteurs locaux « l'association veillera à se coordonner avec les acteurs locaux afin d'assurer la complémentarité nécessaire aux différentes activités qui se déroulent en ville, notamment culturelles » ;

⁵⁶ Article 2 et 9 de la convention de 2015

- obligation de tenir compte des événements culturels organisés par la commune « *l'association gestionnaire tiendra compte dans sa programmation des événements organisés dans cet équipement par la commune et ses partenaires (Etonnants voyageurs, quai des Bulles, la Nouvelle Vague ...)* » auxquels il convient de rajouter le festival du Grand Large et la Route du Rhum. Ces événements rassemblent chaque année plus de 100 000 personnes. Au regard des 128 000 personnes accueillies par an par le centre des congrès, l'organisation de ces événements imposées par la commune à l'association doit être regardée comme une réelle obligation de service public imposant à l'association d'adapter son organisation en fonction de ces manifestations ;
- obligation d'amplitude horaire : « *Les activités de l'association se développent sur une amplitude horaire la plus large possible* » ;
- obligation de mise en adéquation des moyens avec le fonctionnement optimum du centre des congrès « *l'association, gestionnaire responsable des salles de congrès, mobilisera le personnel en quantité et qualité pour assurer ses amplitudes horaires d'exploitation en vue d'assurer un fonctionnement satisfaisant de l'équipement* » ;
- Une durée se rapprochant de celle d'une délégation de service public : ce nouveau contrat a été signé pour une durée de 2 ans renouvelée une fois, soit une durée totale de 4 ans. Durée qui se rapproche de la durée d'une délégation visant à l'exploitation d'un équipement public (la délégation de service public signé en 2019 pour l'exploitation du centre des congrès par la commune est de 6 ans).

5/ Un avenant qui va au-delà de la simple occupation du domaine public :
Le 14 décembre 2018, la commune a signé un avenant n°2 à la convention. Celui-ci prévoit le relogement gratuit des services de l'association en charge de l'exploitation du centre, compte tenu des travaux de rénovation du Palais des Congrès qui a été fermé le 26 novembre 2018.

En assurant ce relogement gratuit pour une période de sept mois et en prévoyant dans l'article 2 de cet avenant que « *l'association devra inclure dans les contrats de réservation des locaux du Palais des Congrès, pour la période postérieure au 30 juin 2019, une clause de substitution en faveur de la ville ou du futur exploitant de l'équipement* », la commune fait bien apparaître que l'objet réel de la convention signée en 2015 n'est pas d'autoriser la simple occupation de ce centre des congrès par l'association, mais bien d'assurer la gestion et l'exploitation de ce service public même si l'équipement n'est plus opérationnel (fermé du 26 novembre 2018 au 30 juin 2019, date de la fin de la convention).

Si la convention signée en 2015 avait été un véritable contrat d'occupation du domaine public, la fermeture pour travaux du centre des congrès jusqu'à la fin du contrat aurait dû entraîner la résiliation du contrat. Comment justifier qu'un tel contrat puisse perdurer dès lors que l'occupation du domaine public devient impossible, sauf à considérer qu'il s'agisse d'assurer la continuité d'une mission que la commune considère d'intérêt général, c'est-à-dire une mission de service public ? La collectivité, en signant cet avenant, a considéré que même si l'équipement était indisponible, le service public reconnu d'intérêt communal consistant en la réservation et la préparation des futurs congrès devait perdurer.

Il ressort de l'ensemble de ces éléments que l'application de ces conventions, et plus particulièrement celle de 2015, va bien au-delà de la simple occupation d'un équipement relevant du domaine public communal. Le doute sérieux qui apparaît sur la qualification retenue par la commune est renforcée par la chronologie : **de 1987 à 2015** (convention de 1987), l'exploitation du Palais du Grand Large a été considérée comme une mission de service public communal. Dans ce cadre, la chambre avait relevé que cette convention aurait dû, lors de sa passation, mettre en place des procédures de publicité et de mise en concurrence conformément aux dispositions alors en vigueur du code des marchés publics et du CGCT. **De 2019 à 2025**, en organisant une DSP, la commune reconnaît que l'exploitation du Palais du Grand Large est une mission service public communal qui doit être assurée via une délégation de service public et non une simple occupation du domaine public. Pour la période **2015-2019**, l'argument selon lequel l'exploitation de ce centre des congrès, considéré par la commune comme une mission de service public communal, relevait d'une simple occupation du domaine public apparaît dès lors peu convaincant.

La chambre constate que la conclusion, selon la qualification de la commune, d'un contrat d'occupation du domaine public en lieu et place d'une délégation de service public ou d'un marché de prestation, a eu pour effet d'autoriser l'association à poursuivre la gestion de cet équipement, en s'affranchissant en toute connaissance de cause des règles de publicité et de mise en concurrence prévues par le code des marchés publics et le CGCT. Si celles-ci avaient été effectivement mises en œuvre, il est probable que d'autres acteurs économiques auraient pu soumettre une offre à la commune et celle-ci aurait été dans l'obligation de justifier objectivement le choix de l'association comme prestataire, ce qu'elle n'a pas eu à faire en signant les conventions de 1987 et de 2015.

La commune a ainsi laissé à une association composée de quelques membres, pendant plus de 30 ans, le soin de gérer cette activité cruciale au développement touristique et économique de Saint-Malo en s'affranchissement de toute règle de mise en concurrence.

4/ L'existence d'un risque pénal

Une telle situation présente un risque pénal au regard des dispositions de l'article 432-14 du code pénal qui prévoit qu' : *« Est puni de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 €, (...), le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public (...) de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession. »*. La simple méconnaissance, notamment d'une règle posée par le code des marchés publics ayant pu favoriser un tiers, suffit à démontrer l'intention de commettre ce délit.

En l'espèce, les deux conventions et plus particulièrement celle de 2015 qui vont bien au-delà de la simple occupation d'un équipement relevant du domaine public communal et qui ont permis de contourner les obligations de publicité et de mise en concurrence, ont méconnu les dispositions du code des marchés publics et du CGCT visant à garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession.

Le non-respect de ces procédures présente un réel risque pénal au regard des dispositions précitées de l'article 432-14 du code pénal à la fois pour l'ordonnateur, mais aussi pour les tiers qui auraient pu être favorisés, comme l'association « Palais du grand Large » et son président, qui dispose d'intérêts dans le secteur de l'hôtellerie, du tourisme et des services à Saint-Malo.

8.1.1.2 Le protocole transactionnel entre la commune et l'association

Par la convention du 29 juillet 2015, la commune a mis à disposition de l'association « Palais du Grand Large » le centre des congrès de Saint-Malo pour qu'elle en assure l'exploitation « à ses frais et risques » moyennant le versement d'un loyer annuel à la commune de 190 000 € à compter du 1^{er} juillet 2015. La durée de la mise à disposition a été fixée à deux années. Le 28 juin 2017, l'avenant n° 1 a prolongé de deux années supplémentaires la durée de la mise à disposition, soit jusqu'au 30 juin 2019.

Le 30 mars 2017, le conseil municipal a approuvé la conclusion d'un bail emphytéotique administratif portant sur la réhabilitation du centre des congrès. Le contrat BEA/CMD est signé le 8 juin 2017 et prévoit dans son annexe 8 le début des travaux de réhabilitation à compter du 28 novembre 2018 jusqu'au 11 septembre 2019, et impose durant cette période la fermeture complète du centre des congrès.

Le 9 janvier 2019, l'association, par une réclamation indemnitaire préalable, a demandé à la commune le versement d'une indemnisation de 440 000 € et qu'elle renonce à percevoir le loyer annuel de 190 000 €. La décision de fermeture du Palais du Grand Large de novembre 2018 à juin 2019 privera l'association de revenus d'exploitation ce qui ne lui permettra pas de financer les amortissements des travaux d'amélioration autorisés par la commune, et qualifiés de biens de reprises⁵⁷. L'association indique qu'elle ne souhaite pas régler le loyer prévu pour la période durant laquelle la gestion de l'équipement sera devenu impossible.

Par une délibération du 7 février 2019, le conseil municipal a autorisé le maire à signer un protocole transactionnel avec l'association, à un coût total pour la collectivité de 630 000 €, comprenant 440 000 € au titre de la perte sur l'amortissement des travaux d'amélioration, et 190 000 € correspondant à la suspension du versement du loyer annuel dû par l'association.

1/ Un renouvellement de la convention financièrement couteuse pour la commune

Le 28 juin 2017, la commune a fait le choix de renouveler la convention du 29 juillet 2015 pour une durée supplémentaire de 2 ans, jusqu'au 30 juin 2019. Or, quelques jours avant, soit le 8 juin 2017, la commune a signé son contrat BEA/CMD, qui prévoyait que les travaux de réhabilitation du palais se dérouleraient du 28 novembre 2018 jusqu'au 10 septembre 2019 (date de la remise de l'équipement à la collectivité)⁵⁸. Au regard, du programme détaillé des travaux et du programme fonctionnel⁵⁹, ces lourds travaux de réhabilitation et de rénovation du bâtiment⁶⁰ ne pouvaient permettre la continuité de l'activité de congrès dans le bâtiment.

⁵⁷ Article 6 de la convention.

⁵⁸ Annexe A8 du contrat BEA – date de démarrage des travaux de réhabilitation : 28 novembre 2018.

⁵⁹ Annexe 5 et 6 du contrat BEA.

⁶⁰ Création d'une nouvelle chaufferie (démolition et reconstruction), création de nouveaux dégagements (démolition et reconstruction), démolition des escaliers existants, création de nouveaux ascenseurs, monte charges, redistribution et réhabilitation du hall d'accueil, de trois rotondes (démolition et reconstruction), des espaces de liaison traiteurs cuisines, création d'espaces de stockage, changement des ouvertures extérieures.

Ainsi, en renouvelant pour une nouvelle durée de deux ans supplémentaires la convention d'occupation et de gestion du Palais du Grand Large avec l'association, alors que la collectivité avait conscience que ces travaux entraîneraient la fermeture effective du Palais à compter du 28 novembre 2018, pour une durée de sept mois, et empêcherait l'association d'organiser des congrès et autres événements, la commune a ouvert la voie à une demande indemnitaire de l'association.

2/ Un risque indemnitaire limité qui aurait dû inciter la commune à mener des négociations plus poussées avec l'association

Pour éviter un contentieux devant le tribunal administratif et un éventuel risque de verser une indemnisation à l'association, la commune a fait le choix de signer une transaction. Si, comme l'estime la chambre, la convention passée entre les deux parties peut être regardée comme s'apparentant juridiquement à une délégation de service public, l'association pourrait demander au juge administratif une indemnisation sur deux fondements.

Une indemnisation sur le terrain quasi-contractuel. L'association pourrait demander une indemnisation sur ce terrain en démontrant qu'elle aurait droit au remboursement des dépenses qui ont été utiles à la collectivité envers laquelle elle s'était engagée, au titre de l'enrichissement sans cause de la collectivité. Il s'agit de tous les investissements réalisés par l'association qui ont permis de bonifier le bâtiment. S'agissant de la seconde convention (2015-2019), la collectivité a indiqué qu'il n'y a pas eu de travaux réalisés par l'association avec l'autorisation de la commune sur la période concernée ⁶¹. Il en résulte que l'association ne peut demander à la collectivité une indemnisation à ce titre en cas de contentieux.

L'association semble fonder sa demande sur la première convention (1987-2015). En effet, il ressort du rapport de la chambre de 2013 que l'association a contribué en 2010 au financement des travaux de l'auditorium pour un montant de 798 888 € (achats de fauteuils pour l'auditorium). C'est l'amortissement de ces travaux et équipements réalisés en 2010 qui apparaissent dans le bilan de l'association et qui, selon elle, justifie sa demande d'indemnisation. Il semblerait difficile de mettre en jeu la responsabilité de la commune sur ce terrain, dès lors qu'après cette première convention, qui s'est achevée en 2015, une seconde convention a été signée par les deux parties qui prévoyait que « *la commune met à la disposition de l'association, en contrepartie d'un loyer annuel un ensemble de locaux dédiés comprenant des locaux équipés : liste précise* » (...) « *l'association prend les locaux mis à sa disposition dans l'état où ils se trouvent* ». Ainsi, aucune disposition de ce contrat ne prévoit la prise en charge par la commune du coût des travaux et équipements réalisés par l'association dans le cadre de la précédente convention. De même, en prenant le bâtiment dans l'état où il se trouve, l'association a reconnu implicitement que la collectivité était propriétaire de l'ensemble des locaux équipés. Sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif, le risque de voir la responsabilité de la collectivité mise en cause sur ce terrain apparaît limité.

⁶¹ Source commune : document 00-notice explicative – réponses demandes du 9 mai et 13 mai 2019.

Une indemnisation sur le terrain contractuel en mettant en jeu la responsabilité de la commune pour faute. Le fait de signer un contrat irrégulier (manquements aux règles de publicité et de mise en concurrence) serait regardé par le juge administratif comme une faute de la collectivité. Toutefois, cela entraînerait aussi un partage de responsabilité avec l'association co-contractante qui avait conscience de l'irrégularité du contrat signé avec la commune⁶². Dans ce cadre, l'association pourrait demander le paiement des sommes correspondant aux dépenses exposées par elle pour l'exécution du contrat et aux gains dont elle a été effectivement privée du fait de sa non-application (perte de chiffre d'affaire, manque à gagner, investissements réalisés...). Mais cette indemnisation serait limitée pour tenir compte de sa propre responsabilité en tant que signataire consciente d'un contrat irrégulier.

Le préjudice allégué par l'association devrait aussi présenter un caractère certain, et un lien de causalité direct entre la faute de l'administration et le préjudice. La jurisprudence administrative est assez stricte en la matière, elle considère que la gravité des fautes commises par l'administration emporterait, si le juge en était saisi, un double effet : elle entraînerait l'annulation de la convention de mise à disposition et impliquerait que l'association ne pourrait être regardé comme disposant d'une chance sérieuse de l'obtenir à nouveau dans le cadre d'une procédure régulière. Elle ne pourrait donc faire valoir l'existence d'un lien de causalité direct entre son préjudice et la faute de l'administration⁶³. Là aussi, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif, il en résulte que les risques de voir l'association se faire indemniser de son préjudice par le tribunal administratif, du fait de la fermeture du centre des congrès avant la fin de la convention, apparaissent relativement réduits.

A supposer, comme le soutient la commune, que la convention de 2015 puisse être qualifiée de contrat d'occupation du domaine public communal, il faut rappeler que pour ce type de contrat, le cocontractant n'a pas droit, en principe, à la réparation des préjudices causés par les travaux intervenus pour moderniser l'équipement⁶⁴ sauf s'il démontre que ces travaux ont été effectués dans des conditions anormales, pour cause de durée excessive⁶⁵. Le fait pour la commune de fermer le Palais des congrès 7 mois avant la fin de la convention afin de procéder à de lourds travaux de restructuration de l'équipement et de reloger gratuitement les services de l'association afin qu'elle puisse continuer à assurer l'activité de réservation des congrès ne permettrait pas de caractériser une durée excessive des travaux qui auraient porté un préjudice à l'association. A aucun moment, l'association ou la commune n'ont fait état de la nécessité de justifier l'indemnisation prévue au protocole transactionnel par le caractère anormalement long de ces travaux.

Ainsi, avec un tel contrat, l'association n'aurait eu droit à aucune indemnisation ou, à minima, à une indemnisation de la part du loyer correspondant à la période de fermeture de l'équipement en démontrant le caractère anormal de cette fermeture. Une nouvelle fois, les risques juridiques de voir l'association obtenir une indemnisation en cas de contentieux apparaissent réduits.

⁶² CRC Bretagne - rapport d'observations définitives - association PGL 17 mai 2013.

⁶³ CE Sté Cegelec Perpignan 10 juin 2017 n° 395 268 A, CAA Marseille Centre hospitalier de Narbonne 12 octobre 2015 n° 14MA00603).

⁶⁴ CE Soc l'énergie industrielle, 8 décembre 1944.

⁶⁵ CE GDF 13 juillet 1962.

Il ressort de cette analyse que les risques de voir l'association obtenir gain de cause devant une juridiction administrative et se faire indemniser de son préjudice du fait de la fermeture du centre des congrès avant la fin de la convention, apparaissent très limités et auraient dû permettre à la commune de mener des négociations beaucoup plus poussées avec l'association afin de réduire significativement le montant de l'indemnisation.

3/ Une négociation à minima entre la commune et l'association

Aux termes de l'article 2044 du Code civil : « *La transaction est un contrat par lequel les parties, par des concessions réciproques, terminent une contestation née, ou préviennent une contestation à naître. Ce contrat doit être rédigé par écrit.* ». L'article L. 423-1 du code des relations entre le public et l'administration : « *Ainsi que le prévoit l'article 2044 du code civil et sous réserve qu'elle porte sur un objet licite et contienne des concessions réciproques et équilibrées, il peut être recouru à une transaction pour terminer une contestation née ou prévenir une contestation à naître avec l'administration* ». Sous le contrôle du juge administratif, les personnes publiques peuvent recourir à la transaction pour mettre fin à un litige né ou à naître. En cas de contestation d'une transaction, l'office du juge administratif sera de s'assurer que l'objet de la transaction est licite, que les parties consentent effectivement à la transaction et qu'elle ne constitue pas de la part de la collectivité publique intéressée une libéralité⁶⁶.

Le 9 janvier 2019, l'association, par sa réclamation indemnitaire préalable, a sollicité le versement de 440 000 € correspondant à la perte sur l'amortissement des travaux d'amélioration autorisés par la collectivité, et le non versement du loyer annuel de 190 000 €. Le 17 février 2019, le conseil municipal a validé la signature d'un protocole transactionnel en autorisant le versement de 440 000 €, correspondant à la perte sur l'amortissement des travaux d'amélioration et le renoncement au versement du loyer annuel de 190 000 €.

Selon le protocole transactionnel, les concessions de l'association portent sur la limitation du montant de l'indemnisation de son préjudice au seul montant de la perte sur l'amortissement des travaux d'amélioration autorisés par la commune et sur la renonciation à poursuivre son recours indemnitaire. Par rapport à sa requête initiale, la seule concession de l'association a été de renoncer à « *poursuivre son recours indemnitaire et à tout autre réclamation indemnitaire pour l'avenir liée à l'exécution de la convention* ». La collectivité a, quant à elle, accepté toutes les demandes de l'association.

Selon la jurisprudence administrative⁶⁷, une transaction est conforme aux dispositions précitées du code civil si elle comporte des concessions réciproques effectives, qui ne doivent pas être manifestement disproportionnées et donc constitutives d'une libéralité de la part de la collectivité. En effet, le juge administratif considère qu'une collectivité, via une transaction, ne doit pas payer une somme qu'elle ne doit pas. En l'espèce, la chambre constate que la collectivité a accepté toutes les demandes financières de l'association et que la seule concession de l'association a été de renoncer à son recours indemnitaire.

⁶⁶ CAA Lyon 28 février 2013, N°12LY01347.

⁶⁷ CE Société Foncière Europe 9 décembre 2016 n° 391840, CAA Versailles 12 avril 2018 n° 16VE01353, TA Melun Préfet du Val de Marne 26 février 2002 n° 01-1972.

Comme il a été analysé précédemment, le risque de voir l'association obtenir une indemnisation importante dans le cadre d'un recours indemnitaire devant le juge administratif apparaît limité, ce qui aurait dû conduire la collectivité à mener des négociations financières plus poussées avec l'association afin de réduire le coût de ce protocole transactionnel pour la commune qui s'élève à 630 000 €. Une négociation aurait dû se dérouler sur le niveau de l'indemnisation liée à l'amortissement des travaux d'amélioration autorisés par la collectivité, dès lors qu'il n'y pas eu de travaux réalisés entre 2015 et 2019, et que la prise en charge de l'amortissements des travaux réalisés avant 2015 par l'association n'a pas été prévue par la nouvelle convention de 2015. De même, une négociation sur le montant du loyer aurait dû être menée. Le palais n'étant indisponible qu'à compter du 26 novembre 2018, la commune aurait pu exiger le versement du loyer pour la période d'occupation et d'utilisation effective du centre des congrès (du 1^{er} juillet 2018 jusqu'au 26 novembre 2018) soit durant cinq mois (79 166 €)⁶⁸.

Ainsi, une nouvelle fois, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge administratif, la chambre relève que les concessions respectives des deux parties à la transaction sont manifestement disproportionnées. Il suit de là que le versement d'une somme de 440 000 € et le renoncement à percevoir un droit, c'est-à-dire le montant d'un loyer annuel (190 000 €) par la collectivité au profit de l'association sont constitutives d'une libéralité de la part de la commune de Saint-Malo. En vertu de l'interdiction faite aux personnes publiques de consentir des libéralités⁶⁹, la convention transactionnelle ainsi que la délibération du 17 février 2019 approuvant la signature d'une telle transaction sont irrégulières.

8.1.1.3 La gestion du centre à compter du 1^{er} juillet 2019

Depuis le 1^{er} juillet 2019, la collectivité a confié⁷⁰ à la société publique locale « Destination Saint-Malo Baie du Mont Saint-Michel », via une délégation de service public « in house », l'exploitation et la gestion du centre des congrès, sur le fondement des dispositions de l'article L. 1411-12 CGCT⁷¹ pour une durée de six ans.

Les contrats de prestations intégrées dits « *in house* » ou contrats de quasi-régie sont des marchés ou délégations conclus entre deux administrations ayant un lien organique fort (par exemple, une commune et une société publique locale). Ils ne sont pas soumis au nouveau code des marchés publics ou au CGCT et peuvent être conclus sans mise en concurrence. La jurisprudence administrative admet les contrats *in house* dès lors que la collectivité dispose sur le délégataire d'un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services ou d'un contrôle conjoint analogue.⁷²

⁶⁸ 79 166 € = 5/12 du loyer annuel de 190 000 €.

⁶⁹ CE Chambre de commerce et d'industrie de Montpellier 22 juin 2012 n° 348676 B, CAA Versailles Ameller 13 mai 2015 n° 13VA03220

⁷⁰ Délibération du conseil municipal de Saint-Malo du 23 mai 2019.

⁷¹ CE Commune d'Aix en Provence 6 avril 2007 n° 284736 A.

⁷² Collectivité qui ne dispose pas de la majorité dans la SPL mais qui avec les autres collectivités publiques actionnaire assurent un contrôle conjoint sur le fonctionnement de la SPL : CE Cne Marsannay-la-Côte 6 novembre 2013 n° 365079 A, CAA Marseille Barré 6 juillet 2015 n° 13MA03152, CAA Marseille Bezenas 6 janvier 2017 n° 15MA00461, TA Marseille Conseil régional ordre architectes PACA 5 mars 2019 n° 1606161.

En l'espèce, la SPL « Destination Saint-Malo Baie du Mont Saint- Michel », a été immatriculée le 9 janvier 2017. Selon ses statuts, cette société peut être amenée à assurer la gestion d'équipements touristiques. La commune de Saint-Malo en possède 7,6 % des actions et dispose d'un représentant au sein du conseil d'administration qui en comprend 18⁷³. Le capital de la société est détenu conjointement par plusieurs personnes publiques dont la commune de Saint-Malo. Le contrôle exercé conjointement par les autorités publiques sur la société est effectif, dès lors, notamment, que ces dernières sont représentées au sein du conseil d'administration, lequel dispose de pouvoirs décisionnaires étendus tant sur les objectifs stratégiques que sur les décisions importantes de la société. Dès lors, la commune de Saint-Malo doit être regardée comme participant, de façon effective, aux organes de direction de la SPL et comme exerçant sur celle-ci, conjointement avec les autres actionnaires, un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services. Il suit de là qu'elle pouvait, sans publicité ni mise en concurrence préalable, concéder à la SPL la gestion et l'exploitation du centre des congrès.

8.1.1.4 L'adoption d'un budget annexe

Les dispositions de l'article L. 2224-1 du CGCT impose l'équilibre en recettes et dépenses des budgets des services publics à caractère industriel et commercial (SPIC) exploités en régie, affermés ou concédés. Le budget annexe est la traduction sur le plan budgétaire de l'obligation d'équilibre du financement des activités concurrentielles assurées par une personne publique. L'individualisation budgétaire doit permettre d'établir le coût réel du service pour déterminer ensuite le prix à payer par l'utilisateur. Pour ce faire, les budgets utilisent la nomenclature budgétaire et comptable M4, plus proche de la comptabilité d'entreprise que la nomenclature M14. Elle permet un suivi plus détaillé du haut de bilan, en particulier des amortissements. En conséquence, une collectivité qui gère un SPIC se doit de disposer d'un budget annexe.

En l'espèce, le centre des congrès est la propriété de la commune qui a passé un bail emphytéotique pour une durée de 25 ans avec une société de droit privé. L'exploitation de ce centre doit être assurée sous contrat d'affermage par une société publique locale à ses risques et périls en se rémunérant sur l'exploitation du service. L'objet du service porte sur la vente d'une prestation de service visant à l'organisation de congrès, d'événements artistiques, culturels et de spectacles. Les recettes du centre des congrès proviennent dans leur totalité des prestations acquittées par les clients du Palais des Congrès. Le personnel qui assure l'exploitation du centre est sous statut de droit privé (jusqu'en juin 2019 personnel ont relevé de l'association gestionnaire, à compter de juillet 2019 ces personnels relèvent de la SPL délégataire). Ainsi, eu égard à son objet et à ses conditions de fonctionnement, le centre des congrès présente le caractère d'un service public industriel et commercial. Il en résulte que la commune doit disposer d'un budget annexe pour suivre la gestion de ce service public conformément aux dispositions de l'article L. 2224-1 du CGCT. La commune a indiqué, au cours de l'instruction, sa volonté de mettre en place un budget annexe.

⁷³ Actionnariat : SMA 69 %, Saint-Malo 7,6 %, CC Bretagne Romantique 7,6 %, CC Pays de Dol 7,6 % et CC Côtes d'émeraude 7,6 %. Conseil d'administration : 18 membres :: SMA 13, Saint-Malo 1, CC Bretagne Romantique 1, CC Pays de Dol 1 et CC Côtes d'émeraude 1 et 1 représentant socio-professionnel.

8.1.2 La réhabilitation du centre des congrès

Le centre des congrès dispose d'une surface de 7 232 m². Il s'étend sur plusieurs niveaux et accueille en moyenne 128 000 personnes par an pour 130 à 150 manifestations. La fréquentation de ce centre des congrès et les retombées économiques qui en découlent constituent un enjeu important pour cette commune touristique. Afin de maintenir et de renforcer le niveau des prestations, et face à la concurrence du centre des congrès de Rennes « le couvent des Jacobins » (ouvert en 2018 et qui a accueilli 151 265 journées congressistes) et des centres des congrès de Dinard et de Saint-Brieuc, la commune a lancé en 2015 un programme de réhabilitation du bâtiment afin de moderniser et de mettre aux normes cet équipement ⁷⁴.

8.1.2.1 Présentation du contexte du projet et de la procédure mise en place

Par une délibération du 26 novembre 2015, le conseil municipal a approuvé le lancement d'une procédure de consultation pour la rénovation du Palais des congrès. Compte tenu de « *l'importance et de la complexité des travaux, et notamment la programmation de ceux-ci en adéquation avec des manifestations déjà programmées jusqu'en 2018* », le conseil a accepté que cette rénovation intervienne via la conclusion d'un bail emphytéotique administratif et d'une convention de mise à disposition non détachable (BEA/CMD).

1/ Le choix d'un bail emphytéotique administratif avec convention de mise à disposition

Le 26 novembre 2015, la collectivité a décidé de conclure un BEA/CMD, sur le fondement des dispositions de l'article L. 1311-2 du CGCT, alors en vigueur, qui permettaient de recourir à cet instrument juridique, soit pour l'accomplissement d'une mission de service public, soit pour la réalisation d'une opération d'intérêt général. Le centre est un équipement permettant de développer un tourisme d'affaire et événementiel sur le territoire et qui, au regard du nombre de clients reçus chaque année, a un impact significatif sur l'activité touristique de Saint-Malo. Sa réhabilitation peut être regardé comme ayant le caractère d'une opération d'intérêt général relevant de la compétence de la commune de Saint-Malo. Dans les faits, la collectivité a souhaité utiliser cet outil afin de faire assurer la réhabilitation lourde du centre des congrès par un tiers dans un délai très contraint ⁷⁵.

2/ L'absence d'évaluation préalable

Contrairement au contrat de partenariat et au marché de partenariat dont il est proche, le BEA/CMD n'est subordonné ni à la réalisation d'une évaluation ayant pour objet de comparer les différents modes envisageables de réalisation du projet, ni à une analyse en coût complet permettant d'éclairer l'acheteur dans le choix du mode de réalisation du projet. Il n'implique pas d'étude de soutenabilité budgétaire, qui apprécie notamment les conséquences du contrat sur les finances publiques et la disponibilité des crédits ⁷⁶. L'ordonnateur n'avait pas l'obligation de réaliser une évaluation préalable du coût d'un tel projet.

⁷⁴ Restructuration et réhabilitation du parvis extérieur, du hall d'entrée, réaménagement des quais de livraison, redistribution des espaces de liaison traiteurs et vestiaires, extension des surfaces commerciales, amélioration de l'isolation thermique du bâtiment, réfection des installations de chauffage, électrique, informatique.

⁷⁵ Fermeture du centre des congrès pendant 10 mois : novembre 2018 à septembre 2019.

⁷⁶ Article 74 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015.

Si la collectivité a mené en interne une évaluation globale du coût d'une telle opération de réhabilitation, le conseil municipal, quand il s'est prononcé le 26 novembre 2015 sur le lancement d'une procédure de BEA, n'a pas disposé d'un document évaluatif qui lui aurait permis de comparer les différents modes envisageables de réalisation du projet et leurs coûts, et qui l'aurait éclairé dans le choix du mode de réalisation du projet.

La chambre relève qu'il aurait pu être de bonne gestion de soumettre au conseil municipal l'évaluation globale réalisée par les services municipaux afin d'éclairer les débats préalables à la délibération du 26 novembre 2015.

3/ La procédure de mise en concurrence et le choix du prestataire

Conformément aux dispositions des articles L. 1311-2 et R.1311-2 alors en vigueur du code précité, une procédure de mise en concurrence et des mesures de publicité préalables à la conclusion du contrat ont été effectuées suite à la délibération du 26 novembre 2015. La commune a transmis un appel public à la concurrence le 23 décembre 2015 et a lancé une procédure de mise en concurrence pour le choix de la société attributaire de ce BEA/CMD. Au terme de la consultation, deux offres ont été remises à la collectivité (sociétés Artélia Infra gestion et société SNI Grand Ouest). La collectivité a fixé quatre critères pour déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse⁷⁷. Le conseil municipal, dans une délibération du 30 mars 2017, a retenu le groupement Artélia Bâtiment et Industrie et Infra gestion.

8.1.2.2 Les principales dispositions du contrat (BEA/CMD)

Le BEA portant sur la réhabilitation du Palais des Congrès de Saint-Malo a été signé le 8 juin 2017 avec la société Kendalia dont les membres du groupement précité sont actionnaires (Artelia Bâtiment et industrie : 45 % et Infra Gestion : 55 %). Le contrat a pour objet la conception, le financement et la réalisation des travaux de rénovation et de réhabilitation du centre des congrès, ainsi que la mise à disposition de l'équipement en retour de l'ouvrage à la commune de Saint-Malo. Le contrat est signé pour une durée de 25 ans, augmentée des 27 mois de durée de la construction. Le coût prévisionnel global du budget est de 11 566 622 € HT. La moyenne annuelle des loyers prévisionnels versés par la commune se monte à 817 478 € HT. Une redevance de 14 000 € doit être versée par la société à la commune chaque année.

1/ Le montant et le financement des investissements prévus par le BEA

Le montant global du projet de 11,56 M€, se décompose comme suit :

Tableau n° 3 : Coût total du projet

Travaux	8 921 900
Etudes et honoraires	1 055 546
Frais de gestion : AMO	898 000
Assurance et garanties	147 700
Impact de l'évolution du BT 01 de 1 %/an	154 651
Frais financiers intercalaires	388 825
Total HT	11 566 622

Source : annexe 10 BEA

⁷⁷ Qualité du programme des travaux 35 % / qualité d'exploitation du projet : 15 % / valeur économique et financière de l'offre : 40 % / engagements juridiques du candidat : 10 %.

Dans le cadre de ce contrat, la société Kendalia a financé les travaux de réhabilitation par la signature d'un crédit relai construction de 10,96 M€, des avances actionnaires de 0,55 M€ et d'un crédit relai TVA de 22 743 €.

2/ Le montant et la composition du loyer prévu par la CMD

La conclusion du BEA/CMD impose à la commune le versement d'un loyer à la société Kendalia. Ce loyer annuel représente une charge de 822 754 € HT. Sur la période de 25 années du contrat, la commune versera la somme de 20,43 M€. Le loyer est constitué de quatre parties :

-Un loyer financier (R1) : Ce loyer correspond au remboursement de l'investissement (capital + intérêt) sur une durée de 25 ans. Il est calculé sur une assiette de financement prévisionnelle liée à la valeur des travaux réalisés, soit 11,56 M€ HT. La simulation contractuelle annexée aux deux contrats (BEA/CMD) prévoit un montant prévisionnel du loyer financier s'élevant à 620 895 € HT par an, soit 15,52 M€ sur 25 ans. La simulation sur laquelle s'est fondé le contrat a été réalisée à partir d'un taux d'intérêt évalué à 2,24 %. Selon une simulation de la commune réalisée au 14 juin 2019, le taux fixe final a été fixé comme le prévoit l'article 10 du contrat à 1,85 %. Ainsi, pour un capital de 8 769 921,60 € à 2,24 % le montant des intérêts ressortait à 2 707 479,78 €. A un taux de 1,85 %, le montant des intérêts pourrait ressortir à 2 203 726,55 €, d'où une économie de 503 753,23 €

-Un loyer pour les grosses réparations et le renouvellement du bâtiment (R2) : Un loyer annuel total de 72 962 € HT, est versé en contrepartie de l'entretien et du renouvellement d'une partie des équipements de l'ouvrage. Sur les 25 ans, 1,82 M€ HT doit être versé par la collectivité à la société.

-Un loyer pour la maintenance technique et petit entretien (R3) : Ce loyer, qui est la contrepartie des obligations de maintenance et d'entretien mis à la charge de la société⁷⁸ s'élève à 83 621 € HT par an, soit 2,09 M€ HT sur 25 ans.

-Un loyer de gestion du contrat (R4) : Ce loyer, qui est la contrepartie du suivi, de la gestion administrative du contrat et « du contrôle technique de l'atteinte de la performance contractuelle », s'élève à 40 000 € HT par an, soit 1 M€ HT sur 25 ans.

8.1.2.3 Le coût global de l'opération pour la commune

Avant la signature du contrat, la commune de Saint-Malo a réalisé une simulation financière comparant le coût annuel de la proposition de la société Artélia (BEA) et une hypothèse de réalisation directe du projet par la commune. Cette comparaison montre que l'hypothèse du contrat BEA/CMD permettra un gain financier de 9 630 €/an soit sur la durée du contrat de 240 750 € sur 25 ans.

⁷⁸ Chauffage, installations électriques, ascenseurs, SSI, contrat d'entretien vérification électrique et extincteurs.

Comparaison scénario Investissement en propre / BEA offre Artelia

<i>Montant HT</i>	Investissement en propre	Scénario Artelia (dernière offre)	Hypothèse de travail
Montant des travaux	9 570 185	8 321 900	Montant des travaux si loi MOP : + 15% par rapport à l'offre Artelia (chiffage du surcoût évalué entre 12 et 20 %)
Frais intercalaires		543 476	Pas de frais pour la Ville
Maîtrise d'ouvrage et autres frais (15%)	1 435 528	2 701 246	
Charges de structure (8%)	765 615		8% du montant des travaux pour la Ville
Total Projet	11 771 328	11 566 622	
Capital remboursé - <i>composante du loyer R1 Capital</i>	470 853	462 665	
Frais financiers (25 ans) - <i>composante du loyer R1 Intérêts</i>	132 080	158 231	Hypothèse Ville : taux d'intérêt de 2 % / an
Entretien et Grosses réparations- <i>composante du loyer R2</i>	72 962	72 962	Idem offre Artelia
Maintenance - <i>composante du loyer R3</i>	83 713	83 621	Idem offre Artelia
Coordination et suivi (2 ETP) - <i>composante R4 du loyer</i>	67 500	40 000	1,5 ETP, salaire moyen chargé de 45 K€
Redevance totale annuelle	827 108	817 478	

Source : commune de Saint-Malo – cabinet KPMG 13 avril 2017 ⁷⁹

Si les hypothèses retenues pour cette comparaison semblent globalement cohérentes et raisonnables, il y a lieu de pondérer les résultats obtenus par les éléments suivants :

1/ L'assujettissement à la TVA

L'impact financier pour la commune du contrat BEA/CMD sera différent en fonction de l'assujettissement ou non à la TVA. En effet, le centre des congrès est un équipement communal productif de revenu, il rentre dans le champ de la TVA. Toute l'analyse financière de la commune a été réalisée hors taxe, avec une hypothèse de récupération de la TVA par voie fiscale. Afin de disposer de la position de l'administration fiscale quant à l'assiette de cet assujettissement, une demande de rescrit a été formulée par la commune auprès des services fiscaux le 25 juin 2019.

Le montant total des loyers ⁸⁰ versés par la commune à son cocontractant atteindra 20,43 M€ HT sur une période de 25 ans, soit 24,51 M€ TTC. L'enjeu de la récupération de la TVA par voie fiscale est de 4,08 M€. Si l'administration fiscale valide l'hypothèse de la commune, l'impact financier de la TVA sera neutre dès lors qu'elle pourra la récupérer par voie fiscale. Mais si l'administration fiscale n'autorise la récupération de la TVA que sur une partie des loyers, il appartiendra à la commune de financer le surplus, ce qui ne pourra qu'alourdir la charge du contrat.

⁷⁹ Commune de Saint-Malo Q4-02-02 Fiche présentation BEA Portage emprunt 13-04-2017.

⁸⁰ Annexe 10 modalités de financement contrats BEA/CMD – loyers R1 +R2+R3+R4 = 20,43 M€.

La collectivité aurait dû, dès le lancement de la procédure, saisir l'administration fiscale, via un rescrit, sur cet assujettissement, ce qui lui aurait permis de disposer de l'ensemble des informations utiles pour le choix de la procédure à mettre en place. Cet élément pourrait avoir un impact significatif sur la charge financière du contrat en cause. Dans l'hypothèse où l'administration fiscale rejeterait en tout ou partie la demande de la collectivité, celle-ci ne pourrait être éligible au fonds de compensation de la TVA (FCTVA).

2/ L'avance de trésorerie à la société cocontractante (part R2 du loyer)

La part R2 du loyer est destinée à financer les grosses réparations et le renouvellement de certains équipements. Le contrat prévoit le versement d'un loyer forfaitaire annuel de 72 962 € HT (87 554 € TTC) pendant 25 ans, en contrepartie de l'entretien et du renouvellement d'une partie des équipements de l'ouvrage⁸¹. Sur les 25 ans, 1,82 M€ HT doit être versé par la collectivité à la société.

Le plan prévisionnel des travaux de renouvellement annexé au contrat comporte un calendrier. Si chaque année, des travaux sont prévus, c'est à partir de la 20^e année (2039 : 367 975 € de travaux prévus)⁸² que les travaux les plus coûteux seront réalisés. Le dispositif fait apparaître un différentiel financier significatif entre le versement forfaitaire annuel d'un loyer par la commune de 72 962 € HT et le coût annuel de la réalisation effective des travaux, qui peut varier de 11 792 € à 367 975 € en fonction des exercices. Il assure à la société une avance de trésorerie annuelle moyenne de 266 604 € sur les 25 ans.

Un versement de la part R2 du loyer fondé à minima sur le plan prévisionnel des travaux de renouvellement annexé au contrat aurait été plus avantageux pour la commune, et lui aurait évité de faire une avance de trésorerie à son cocontractant chaque année pendant 25 ans. Au regard de la situation actuelle de la trésorerie de la commune, ce dispositif n'entraînera pas de surcoût pour cette dernière. Mais compte tenu de la durée importante du contrat, le risque de tensions de trésorerie à l'avenir n'est pas à exclure : la commune pourrait alors être amenée à activer sa ligne de trésorerie pour verser ce loyer à son cocontractant, ce qui entraînerait un coût, même s'il resterait limité.

3/ Le coût de la maintenance technique et le petit entretien du bâtiment (part R3 du loyer)

Ce loyer, qui est la contrepartie des obligations de maintenance et d'entretien mises à la charge de la société, s'élève à 83 621 € HT par an, soit 2,09 M€ HT sur 25 ans. Ce mécanisme présente l'avantage pour la collectivité de ne disposer que d'un seul intervenant pour assurer la gestion de l'ensemble de la maintenance technique et de petit entretien du bâtiment.

Toutefois, au regard du patrimoine immobilier important de la commune, la maintenance classique et le petit entretien d'un tel équipement auraient pu relever soit d'une gestion en régie par les services municipaux, soit de marchés de prestations classiques. Ainsi, la commune aurait pu assurer une remise en concurrence périodique de ce type de prestations alors que le choix opéré fige le coût des prestations pour 25 ans.

⁸¹ Clos, couvert, chauffage, électricité, ascenseurs, peinture parquets et renouvellement des équipements cuisines.

⁸² Annexe 9 contrat BEA évaluation des loyers GER.

4/ Les coûts résultant du suivi comptable, administratif et technique (part R4 du loyer)

La part R4 du loyer versé à la société par la collectivité porte sur les frais de gestion de l'opération⁸³, soit 40 000 € HT/an (48 000 € TTC/an) représentant 1 M€ HT (1,2 M€ TTC) sur 25 ans. Selon la collectivité, elle se divise en deux catégories de frais⁸⁴: les frais de gestion comptable et administrative (650 000 € sur la durée du BEA) et les frais de suivi et contrôle de la maintenance (350 000 € sur la durée du BEA).

Dans sa simulation initiale, la commune avait prévu une charge de 67 500 € HT/ an (équivalent à 1,5 ETP) dans l'hypothèse où elle aurait mené elle-même les travaux de réhabilitation et assurer le suivi de la maintenance du bâtiment. Il est permis de s'interroger sur le niveau de cette estimation, dès lors qu'il n'y aurait eu aucune charge liée au suivi des frais de gestion comptable et administrative en l'absence de contrat, et que les charges résultant du suivi et du contrôle de la maintenance sont largement surestimées à 1,5 ETP alors que la société cocontractante l'estime à 0,3 ETP (14 000 €/an soit 350 000 € sur 25 ans).

Ainsi, si la collectivité consacrait 0,5 ETP/an pour assurer le suivi et le contrôle de la maintenance du bâtiment, cela lui coûterait 22 500 € HT/an, soit 562 500 € HT sur 25 ans. Comparé au montant d'1 M€ prévu par la part R4 du loyer BEA, l'économie pour la collectivité aurait pu être de 437 500 € sur 25 ans. Si la commune avait choisi l'alternative aux contrats BEA/CMD, les charges résultant des frais de gestion et du suivi courant sur 25 ans auraient été significativement inférieures.

5/ La refacturation de la redevance pour occupation du domaine public

Le 7 mars 2017, le service des domaines a estimé la valeur locative du Palais du Grand Large à 14 000 € par an. L'article 19 du BEA a prévu le versement par la société d'une redevance annuelle de 14 000 € par an à la commune. Cet article prévoit aussi que le montant de cette redevance sera refacturé « à l'euro à l'euro » à la collectivité. Si cette disposition contractuelle, qui résulte de la volonté des deux parties, n'est pas irrégulière, il est dommage que la commune, lors de la phase de négociation avec la société, n'ait pas exclu cette refacturation afin de réduire le coût global de cette opération : elle aurait ainsi pu économiser 350 000 € sur 25 ans.

6/ La prise en charge financière directe de travaux par la collectivité

Après la signature du contrat, il est apparu, lors de la réalisation des travaux de réhabilitation, que des travaux supplémentaires devaient être réalisés (travaux sur la rotonde et opérations de désamiantage) alors que ceux-ci n'avaient pu être détectés et évalués lors de la conclusion du contrat. La commune a décidé de prendre à sa charge le coût d'une partie de ces travaux pour un montant de 140 000 €. Le surcoût lié à la réalisation des travaux de réhabilitation du Palais doit être pris en compte dans le coût final de l'opération.

⁸³ Contrepartie du suivi, de la gestion administrative du contrat et du contrôle technique de l'atteinte de la performance contractuelle.

⁸⁴ Source : commune document 00 note explicative Q8.

7/ L'absence de subventions de soutien à cet investissement

Le choix opéré par la commune de signer un contrat BEA/CMD pour réaliser cette opération la prive de la possibilité de recevoir des subventions d'investissements d'autres partenaires institutionnels⁸⁵. S'il ne s'agit que d'une hypothèse, dès lors que le contrat a été conclu, un tel soutien à l'investissement aurait pu permettre à la collectivité, si elle avait fait le choix de mener à bien elle-même l'opération, de réduire sa charge financière.

En synthèse, si l'on compare de nouveau les deux hypothèses en retraitant le coût financier de la coordination et du suivi (14 000 €/an [2]), en prenant en compte les travaux supplémentaires directement pris en charge par la commune (140 000 € [3]), la refacturation de la redevance (14 000 €/an [5]) et les économies réalisées sur le niveau du taux d'intérêt (503 753 € [6]), le coût d'une opération réalisée directement par la commune aurait pu s'élever à 19,47 M€ soit une économie potentielle de 0,94 M€ sur 25 ans (37 812 €/an) par rapport au coût du contrat BEA/CMD.

Tableau n° 4 : Comparaison des coûts entre une hypothèse de réalisation de l'aménagement de l'équipement par la commune et le coût final du contrat de BEA/CMD

Montant €HT	Investissement réalisé directement par la commune		Contrat BEA/CMD
	hypothèse collectivité (1)	hypothèse collectivité retraitée CRC	
Montant des travaux	9 570 185	9 570 185	8 321 900
Frais intercalaires	-	-	543 476
Maitrise d'ouvrage et autres frais (15%)	1 435 528	1 435 528	2 701 246
Charge de structure	765 615	765 615	
Total projet	11 771 328	11 771 328	11 566 622
Capital remboursé Loyer R1	470 853	470 853	462 665
Frais financiers R1 intérêts (6)	132 080	132 080	138 080
Entretiens et grosses réparations R2	72 962	72 962	72 962
Maintenance loyer R3 (4)	83 713	83 621	83 621
Coordination et suivi loyer R4 (2)	67 500	14 000	40 000
Loyer total annuel	827 108	773 516	797 328
Loyer total sur 25 ans	20 677 700	19 337 900	19 933 200
Travaux supplémentaires (3)	-	140 000	140 000
Refacturation de la redevance sur 25 ans (5)			350 000
Coût total de l'opération	20 677 700	19 477 900	20 423 200

Source : Commune de Saint-Malo Q4-02-02 Fiche présentation BEA Portage emprunt 13 avril 2017

(1) hypothèse retenue par la commune dans son tableau de synthèse KPMG

(2) retraitement opéré sur la coordination et le suivi du contrat dans l'hypothèse d'une gestion directe par la commune (voir point 4)

(3) travaux supplémentaires pris en charge directement par la commune après la conclusion du contrat BEA/CMD : 140 000 € (voir point 6)

(4) le retraitement n'a pas été possible car il est difficile d'apprécier précisément l'économie potentielle que la commune aurait pu réaliser en assurant elle-même la maintenance et le petit entretien

(5) refacturation par la société à la commune de la redevance versée

(6) Frais financiers R1 intérêts prise en compte des conséquences financière de la décision de fixation anticipée du taux de financement à long terme de la dette du 6 juin 2019 : hypothèse de gain financier pour la commune de 503 753 € sur 25 ans (hypothèse arrêté sur une simulation du 14 juin 2019)

⁸⁵ Etat (FSIL, FNADT, DETR, Action cœur de ville), conseil régional, conseil départemental, Saint-Malo Agglomération, Ademe.

Il ressort de cette analyse que le coût final du contrat BEA/CMD signé par la commune pour une durée de 25 ans dépasse de 5,6 % le coût d'une opération (+ 0,94 M€ sur 25 ans) réalisée directement par la commune. Ce constat doit toutefois être pris avec prudence, dès lors qu'une incertitude demeure quant à l'assujettissement à la TVA de l'opération. Si les services fiscaux devaient rejeter en tout ou partie la demande d'assujettissement de la collectivité, le surcoût de ce contrat par rapport à une hypothèse classique deviendrait financièrement très significative pour la collectivité et nécessiterait qu'elle prenne en charge sur son budget le montant de TVA non récupérable par voie fiscale.

La chambre constate que le coût final du contrat BEA/CMD apparaît sensiblement plus élevé que le coût d'une réalisation directe des travaux par la commune, sous réserve de la réponse que l'administration fiscale rendra au sujet de l'assujettissement à la TVA. Toutefois, ce contrat présente l'avantage d'assurer la réhabilitation de cet outil commercial dans des délais très contraints, sous la responsabilité technique et financière d'un tiers. Il permet ainsi de limiter le risque de dérapage financier de l'opération et d'éviter une longue fermeture du centre des congrès de Saint-Malo (10 mois de fermeture effective du palais des congrès). Une gestion classique de cette réhabilitation, via un marché public ou une concession, aurait difficilement permis d'atteindre l'objectif de réhabilitation complète du bâtiment avec une durée de fermeture limitée tout en maîtrisant le coût financier de l'opération.

8.1.2.4 Les dispositions relatives à la résiliation anticipée du contrat

En cas de résiliation anticipée pour motif d'intérêt général ou de force majeure, sans faute de l'emphytéote, le contrat prévoit que le bailleur prendra à sa charge une indemnité liée au financement des investissements réalisés (remboursement de la dette et frais de rupture des contrats) ainsi que « le manque à gagner correspondant à la valeur actualisée de l'ensemble des intérêts ou dividendes dus aux actionnaires actualisés au taux de 2,5 % à compter de la date d'effet de la résiliation jusqu'au terme normal du contrat sur la base du modèle financier mis à jour »⁸⁶.

Or, aucun élément ne figure dans le contrat relatif à la rentabilité de l'opération pour l'emphytéote qui doit conduire au versements des intérêts et dividendes aux actionnaires. Cette disposition est constitutive d'une asymétrie d'information dans la mesure où le bailleur ne connaît pas le niveau de rentabilité interne de l'investissement. Afin de protéger ses intérêts, la chambre invite la commune à revoir la rédaction de ces dispositions contractuelles en privilégiant une indemnisation sur une base forfaitaire.

8.2 Le projet de réhabilitation et de valorisation du site du camping des Nielles

La commune de Saint-Malo est propriétaire de trois parcelles situées en bord de mer qui accueilleraient le camping municipal des Nielles jusqu'en 2015. Constatant la baisse de la fréquentation de ce camping, la collectivité a décidé de valoriser ce site de bord de mer pour en « faire un élément fort du développement et de l'attractivité du territoire ». Par un avis du 4 février 20

⁸⁶ Article 33.1.3 BEA.

8.2.1 La procédure de consultation

La commune a lancé une consultation en novembre 2015 afin de sélectionner un candidat au rachat de ces parcelles. Le cahier des charges fixait des objectifs et des critères pour sélectionner le futur acheteur : qualité du programme répondant aux enjeux de développement du dynamisme et de l'attractivité de la commune, qualité en terme de développement durable et d'innovation, expériences et références, faisabilité et planning, et proposition financière. L'objectif de valorisation de ces terrains a été fixé à 3 M€. Quatre candidats se sont déclarés intéressés et ont déposé une offre. Lors de l'examen des candidatures, trois dossiers ont été déclarés recevables. Un jury s'est réuni le 5 février 2016 afin d'examiner ces trois offres et auditionner les trois candidats.

La collectivité a fixé cinq critères pour déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse pour la collectivité⁸⁷. Si sur le contenu des projets, deux offres étaient assez proches, c'est le critère tenant à la proposition financière de rachat des terrains qui a fait la différence, le candidat retenu ayant proposé une offre d'achat de 7,6 M€ contre 5 M€ pour l'offre la plus proche et 4 M€ pour la troisième.

8.2.2 Le contenu et le coût du projet

Par une délibération du 31 mars 2016, le conseil municipal a approuvé la proposition du candidat retenu avec un prix d'acquisition des parcelles de 7,6 M€ HT, et la signature d'un protocole de partenariat valable jusqu'au 30 juin 2020, organisant les relations entre les deux parties avant la signature d'un compromis de vente.

Des riverains et une association ont contesté ce choix, déplorant l'urbanisation de cette « dent creuse ». La commune a lancé une procédure de concertation préalable (article L. 300-2 CU) et a organisé plusieurs réunions publiques (avril, novembre 2016, janvier 2018 et janvier 2019) afin de présenter le projet et noter les observations (649 observations recueillies dont 524 favorables) permettant de le faire évoluer. Suite à cette concertation, le projet a notablement évolué en faisant progresser sa surface de plancher de 15 %, en renforçant le pôle hôtelier (+ 60 chambres) et restauration (+ 1 restaurant) et en limitant la partie résidentielle (suppression de 39 résidences de tourisme et des six villas). Le calendrier de réalisation a, quant à lui, été décalé de quatre ans. Le prix d'achat est resté identique.

⁸⁷ Qualité paysagère et développement économique : 30 % / développement durable et innovation : 15 % / références et capacités techniques et financières : 15 % / calendrier prévisionnel et faisabilité : 10 % / proposition financière : 30 %

	Projet au 31 mars 2016	Projet au 4 avril 2019
Hébergement	Hôtel 5 étoiles : 90 chambres	Hôtel 5 étoiles : 90 chambres Hôtel 4 étoiles : 60 chambres
Restauration	1 restaurant	2 restaurants
Résidence tourisme	64 appartements	25 appartements
Résidence individuelles	6 villas T4/T5	
Autres prestations	Spa Marin	Centre de thalassothérapie, salles de séminaires et formation et piscine
Formation	Ecole de formation aux métiers du bien être	Ecole de formation aux métiers du bien être
Surface de plancher du projet	13 500 m ² (1)	15 550 m ²
Prix d'achat	7,6 M€ HT	7,6 M€ HT
Calendrier	Livraison juillet 2019	Livraison en 2023

Source : délibération du 31 mars 2016 et du 4 avril 2019

(1) Selon l'offre du candidat page 28 repris par le rapport d'analyse des offres du 23 février 2016

La chambre constate qu'entre l'offre initiale de 2016 et le projet présenté en 2019, la surface de plancher du projet a progressé de 15 % passant de 13 500 m² à 15 500 m². La commune a indiqué qu'il avait été envisagé de faire évoluer le projet jusqu'à 18 350 m² (+ 35 %) avant de le finaliser à 15 500 m². Même si la surface de plancher n'était pas un critère de sélection des offres pour la commune, cet élément fondamental intervient dans l'appréciation portée sur la qualité du programme en termes de développement durable et d'innovation (15 %) et sur la faisabilité opérationnelle et de planning de réalisation (10 %). Ainsi, la commune aurait eu toute légitimité, au regard du projet définitif, de subordonner l'évolution du projet initial à une négociation sur le prix de vente des terrains en cause.

8.2.3 Les charges et les risques pour la commune

Tant que les terrains n'ont pas été effectivement vendus, la commune assume les charges financières de leur entretien (14 700 m²). Le projet devait initialement déboucher sur une livraison des bâtiments en 2019. Le calendrier ayant été décalé, cette livraison n'interviendra au mieux qu'en 2023. Afin de réaliser cette opération, un projet urbain portera sur l'aménagement des emprises de voiries et d'espaces publics pour un montant estimé à 1,87 M€ HT, dont 46 % seront à la charge de la commune (0,85 M€), 11 % de Saint-Malo agglomération (0,21 M€) et 43 % du promoteur (0,80 M€).

Le risque le plus important, pour la commune, est un risque juridique avec de possibles conséquences financières. Certains riverains et associations apparaissent opposés à ce projet. Un contentieux est possible : contre la décision de déclassement des parcelles du domaine public communal ; contre la délibération qui se prononcera sur la modification du PLU ; contre le permis de construire et autre autorisation d'urbanisme.

Il existe un risque, certes minime, que du fait des contentieux ouverts et des délais de jugement, le porteur de projet décide de renoncer à l'opération. De même, si le juge administratif annule tout ou partie des décisions de la commune, la société pourrait se retourner contre la commune afin de mettre en cause la responsabilité de la collectivité pour faute et se faire indemniser de son préjudice. La chambre invite la commune de Saint-Malo à provisionner les sommes suffisantes si un contentieux contre les décisions susvisées venait à être ouvert.

8.3 Le projet de musée d'histoire maritime

8.3.1 Le projet

Le 2 février 2017, le conseil municipal a approuvé l'engagement du projet de création du musée d'histoire maritime pour un coût prévisionnel de 30,3 M€ TTC dont 27,3 M€ TTC pour le musée et 3 M€ TTC pour les réserves. Le projet comprend la réalisation d'un espace destiné à accueillir 150 000 visiteurs par an et d'un bâtiment pour abriter les réserves. Trois concours de maîtrise d'œuvre ont été engagés en janvier et mai 2017 pour le musée, la muséographie et les réserves. En parallèle, 12 autres marchés ont été passés afin de désigner le programmiste, des assistances à maîtrise d'œuvre, une assistance à maîtrise d'ouvrage en matière d'énergie et d'environnement, un OPC, un contrôle technique et SPS et assurer une reconnaissance de sols. A la date de l'instruction, les avis d'appel à la concurrence des marchés de travaux (musée et réserve) n'avaient pas été publiés.

8.3.2 Le coût et le financement du projet

8.3.2.1 Le coût

Le coût total du projet, arrêté au 24 avril 2019, s'élève à 25,61 M€ HT (30,73 M€ TTC). Pour mémoire, sur la période 2015-2018, les dépenses d'équipement de la commune se sont élevées à 72,5 M€. Il ressort de cette estimation que le coût TTC du projet atteint 30,73 M€ pour un montant annoncé dans une délibération du 2 février 2017 de 30,3 M€. Il ne s'agit que d'une estimation d'un projet en cours de réalisation et pour lequel 86 % (26,51 M€) des coûts ne sont que des estimations dès lors que les principaux marchés de travaux n'ont pas été encore lancés. Les 14 % de coûts (4,23 M€) effectivement attribués par des marchés sont conformes aux montants initiaux validés par le conseil municipal en février 2017. La chambre constate qu'il n'y a pas, à ce stade de la procédure, de dérapage significatif de la charge financière de l'opération.

8.3.2.2 Le plan de financement

Cet équipement est financé à 25 % via des emprunts contractés par la commune à hauteur de 7,57 M€. Ce projet a été retenu par le ministère de la culture en 2015 dans le cadre de son « plan Musée » pour intégrer le dispositif Musée de France. A ce titre, l'Etat a décidé de soutenir financièrement le projet à hauteur de 7,5 M€ (0,59 M€ ont déjà été versés afin d'assurer le cofinancement des études) soit 24 % du coût global. La région et le département doivent aussi subventionner ce projet à hauteur de 2,5 M€. Le solde sera apporté par les fonds propres de la commune (26 % soit 8,12 M€).

8.3.2.3 Les futures charges de fonctionnement de cet équipement

Ce nouvel équipement aura un impact sur les dépenses de fonctionnement de la commune à compter de 2022 date de sa mise en service. A la date de l'instruction, cinq ETP étaient consacrés à la gestion du musée de Saint-Malo et du musée international du Longs-Cours, représentant un coût moyen en charge de personnel estimé à 213 625 €⁸⁸ pour une fréquentation totale de 25 312 entrées payantes en 2017⁸⁹.

⁸⁸ 213 625 € = 42 725 € (coût moyen d'un ETP en 2017) X 5.

⁸⁹ Source : data.culture.gouv.fr/explore/dataset/frequentation-des-musees-de-France.

Le nouvel équipement, qui pourrait accueillir une moyenne de 150 000 visiteurs par an⁹⁰, nécessiterait, si on se réfère à des musées bretons d'importance comparable⁹¹, un effectif pouvant varier de 15 à 20 ETP, soit une charge de personnel qui pourrait varier de 650 000 à 850 000 €/an. A ce coût, il conviendrait d'ajouter les charges de fonctionnement classiques de l'équipement (fluides, maintenance...) et les frais résultant d'éventuelles externalisations (gardiennage, entretien...). Même si, au regard de la fréquentation envisagée, les recettes résultant des entrées permettraient de compenser en partie ces nouvelles charges, la chambre invite la commune à établir précisément la charge effective moyenne de ce nouvel équipement pour les finances communales.

Le conseil municipal a validé par ses délibérations de février et de mai 2017 le coût global de l'opération. Le débat d'orientation pour 2019 précise, dans le cadre du plan pluriannuel des investissements, les dépenses d'investissement afférentes à cette opération pour la période 2019-2022. Toutefois, à la date du contrôle, le conseil municipal ne disposait d'aucune information quant à l'impact de cette opération sur les dépenses de fonctionnement à compter de 2022, date de la mise en service du nouvel équipement.

La chambre invite l'ordonnateur à présenter en 2020, dans le cadre de son débat d'orientation budgétaire, le coût actualisé de l'opération (travaux, maîtrise d'œuvre, assurances et autres coûts) ainsi que les dépenses de fonctionnement induites, afin d'éclairer le conseil municipal sur l'ensemble des coûts de cette opération et ses conséquences sur le budget de la commune. La collectivité a précisé qu'elle présentera en 2020, à l'occasion de son débat sur les orientations budgétaires, le coût actualisé de l'opération de construction du musée, ainsi que son impact prévu sur les dépenses de fonctionnement.

8.4 L'entretien du patrimoine communal

La commune de Saint-Malo est propriétaire de 230 bâtiments, dont 141 établissements recevant du public (représentant une surface globale de 180 000 m²), ainsi que de nombreux immeubles classés au titre des monuments historiques qui font la richesse patrimoniale de la collectivité⁹². Lors de son contrôle de 2013, la chambre avait constaté l'absence de programme pluriannuel d'entretien du patrimoine, et en avait recommandé la mise en place.

Sur la période 2014-2018, les dépenses d'entretien de ce patrimoine bâti communal ont représenté 15,47 M€, soit en moyenne 16 % de l'ensemble des dépenses d'investissement. Elles n'ont cessé de progresser sur la période, passant de 0,96 M€ en 2014 à 4,75 M€ en 2018. Pour 2019, les services communaux ont prévu que 6,23 M€ seraient consacrés à ces dépenses d'entretien, soit 24,4 % des dépenses d'équipement de la commune.

La direction du patrimoine de la collectivité assure la gestion et le suivi des travaux d'entretiens de ce patrimoine immobilier. Ce service dispose d'un état récapitulatif annuel des dépenses réalisées entre 2014 et 2018, distinguant les nouvelles opérations, les restaurations du patrimoine, le gros entretien, les travaux liés à la sécurité et à l'accessibilité.

⁹⁰ Commune de Saint-Malo - note description du projet du 6 octobre 2017.

⁹¹ Source DRAC Bretagne et data.culture.gouv.fr/explore/dataset/frequentation-des-musees-de-france : En 2016 : 35 musées de France en Bretagne : 1,1 millions de visiteurs - Musée de la Marine à Brest : nombre d'entrée annuelle payante : 36 589 en 2017 / Nombre d'ETP : 9 - Musée de Pont-Aven : nombre d'entrée annuelle payante : 89 021 en 2017 / Nombre d'ETP : 21,5 - Port Musée de Douarnenez : 39 792 entrées payantes en 2017 / ETP : 19, Musée de Bretagne à Rennes : 53 564 entrées payantes en 2017 / ETP : 25.

⁹² Château et remparts, ancienne cathédrale Saint Vincent, cathédrale Saint Pierre d'Aleth, Eglises Sainte Croix, Saint Ideuc, Saint Sauveur, fort du Petit Bé, ancien hôtel André-Desilles, tombeau de Chateaubriand et îlot du Grand Bé.

Toutefois, les services communaux ne disposent pas d'outil dédié au recensement de l'ensemble des biens, permettant l'identification, l'historique et la programmation pluriannuelle des travaux d'entretien à réaliser pour chaque bâtiment. Un suivi des travaux réalisés est effectué sur un tableur Excel et une programmation annuelle des travaux à réaliser pour l'exercice suivant est prévue. Mais il n'existe pas de document de programmation pluriannuelle, fixant les modalités d'intervention de la commune pour l'entretien de son patrimoine communal pour les exercices 2020 et suivants. S'il est évident que ce type de document prévisionnel de programmation a vocation à évoluer à chaque exercice budgétaire, il constitue néanmoins un outil stratégique de cadrage politique, financier et opérationnel sur une longue durée. Il doit être distingué de la programmation, plus générale, figurant dans la programmation pluriannuelle des investissements communaux.

Compte tenu de l'importance du patrimoine communal, notamment historique, et de la progression des sommes consacrées à son entretien, la chambre recommande à la commune, une nouvelle fois, d'élaborer un programme pluriannuel des travaux d'entretien de son patrimoine, à minima sur cinq années.

Recommandation n° 9	Elaborer un programme pluriannuel des travaux d'entretien du patrimoine communal
----------------------------	---

9 LES FRAIS DE MISSION DES ELUS

Lors de son précédent contrôle en 2013, la chambre avait attiré l'attention de la collectivité sur la nécessité de mieux encadrer la prise en charge des frais de missions des élus. Si un pic dans ces dépenses a été atteint en 2010 en raison de la Route du Rhum, celles-ci ont fortement diminué sur la période 2011-2015, passant de 19 453 € à 7 083 €, avec une moyenne annuelle de 12 576 €. De 2016 à 2018, ces dépenses ont augmenté avec un niveau moyen annuel de 20 804 €. L'ordonnateur justifie cette hausse en 2017 par le déplacement d'une délégation au Québec, dans le cadre du jumelage avec la commune de Gaspé. Ce déplacement a coûté 17 000 €. En 2018, les dépenses incluent les déplacements de quatre élus en Guadeloupe pour la route du Rhum, pour une dépense totale de 2 785 €.

9.1 Des délibérations précisant les modalités de remboursement des frais de missions

Suite au précédent contrôle de la chambre, le conseil municipal a défini⁹³ les modalités de désignation et d'indemnisation des élus, de façon à bien différencier les pratiques relevant du mandat spécial et hors mandat spécial. Une délibération a fixé les conditions de remboursement lors de missions faisant l'objet d'un mandat spécial, pour les missions ordinaires hors du territoire de la commune et enfin pour les frais de déplacements liés aux formations des élus.

⁹³ Délibération du 7 décembre 2012.

La chambre a pu constater que, dans un certain nombre de cas, les dispositions de la délibération de 2012 applicables jusqu'au 7 décembre 2017 n'ont pas toujours été respectées, notamment pour l'indemnisation de plusieurs déplacements qui, relevant des missions de l' élu mais ne faisant pas l'objet d'un mandat spécial, ont été indemnisés aux frais réels, contrevenant aux dispositions du paragraphe B de la délibération alors en vigueur⁹⁴. De même, dans deux cas, il a été noté l'absence de mandat spécial du conseil municipal pour des missions ne relevant pas de l'activité courante des élus et qui ont fait l'objet d'un remboursement aux frais réels⁹⁵.

Une délibération du 15 décembre 2017 est venue modifier ce dispositif pour les missions habituelles de l' élu ne faisant pas l'objet d'un mandat spécial. Cette délibération, conforme aux dispositions de l'article 7-1 du décret du 3 juillet 2006, vise, selon l'ordonnateur, à pallier les montants relativement faibles d'indemnisation de l'hébergement prévus par la réglementation.

9.2 L'absence de charte de bonnes pratiques

En 2013, la chambre avait aussi demandé à la collectivité d'élaborer une charte de bonnes pratiques encadrant les modalités de versement des frais de missions des élus et visant à privilégier le recours aux transports en commun, l'hébergement en hôtel 3* à chaque fois que cela était possible et la fin de la prise en charge par la commune des menues dépenses (bar, téléphone).

Il y a lieu de constater qu'aucune charte n'a été adoptée par le conseil municipal sur ce sujet. Même si des efforts notables ont été menés par la collectivité en ce domaine, la chambre note que le niveau des hôtels réservés (catégorie 3* ou 4*) varie en fonction des élus. S'agissant des transports aériens, la priorité aux voyages en classe économique n'est pas systématique et il a été constaté des cas où pour le même trajet, certains élus voyagent en classe affaire et d'autre en classe économique⁹⁶. La chambre constate également que des réservations de billets ont fait l'objet de modifications ou d'annulations, qui représentent un coût pour la collectivité d'au moins 3 000 € sur la période 2016-2017 (surcôt lié aux nouvelles réservations tardives, aux billets non remboursables, à l'application de frais de gestion par le voyageur). Une sensibilisation au surcôt engendré par ces modifications apparaît nécessaire.

⁹⁴ Chambre d'hôtel indemnisées aux frais réels : 10 au 12 février 2016, hôtel 4* à 175€/nuit, 24 au 25 février 2016, Paris, hôtel 4* à 186€/nuit, Le Havre, novembre 2017, hôtel 4* à 162€/nuit ; Bruxelles, hébergement hôtel 4* ,159€/ nuit, 10 au 15 février 2017 ; Paris 4 au 5 décembre 2017, 164€/ nuit ; Paris du 4 au 5 décembre 2017, hôtel 159€/ nuit.

⁹⁵ 24 et 25 avril 2016, déplacement à Plymouth (GB) pour le départ de la Transat anglaise Bakerly 2016 (course transatlantique en solitaire Plymouth (RU) - New York (EU) sans escale / 15 au 17 mai 2016, déplacement à New York, pour l'arrivée de la transat.

⁹⁶ Vol Paris –Québec AR 2016 : 1 935 € pour un élu en classe affaire contre 747 € pour un autre élu voyageant en classe économique.

Vol Paris - Montréal 2017 AR : 4 736 € pour un élu en classe affaire contre 1 992 € pour les élus en classe économique.

Vol Paris Tunis 2018 AR : 927 € pour un élu en classe affaire (560 € prix du vol en en classe Economique – source site Air France pour un trajet en juin 2019).

Enfin, chaque service assure l'organisation des missions de son élu référent sans que des règles communes n'aient été précisément fixées. Cette situation ne permet pas de rationaliser l'organisation et le coût de ces missions. Cette organisation décentralisée nécessiterait la mise en place d'un cadre précis, organisant les conditions de réservations (rechercher les meilleurs tarifs lors des réservations de transport et d'hébergement), de modification et d'annulation des prestations (limiter les modifications de dernières minutes, vérifier les frais appliqués par les voyagistes lorsqu'ils y ont recours), de suivi de ces prestations et de remboursement des frais de missions aux élus.

Au regard des constats opérés, la chambre recommande à la collectivité, une nouvelle fois, d'adopter un règlement intérieur organisant et encadrant le versement des frais de missions des élus. Sur ces constats, la commune a indiqué à la chambre qu'un travail sur l'élaboration d'un règlement intérieur organisant et encadrant le versement des frais de missions des élus était en cours et qu'il était envisagé que la gestion des frais de mission soit centralisée à la direction des ressources humaines.

Recommandation n° 10 Adopter un règlement intérieur organisant et encadrant le versement des frais de missions des élus.
--

- - -

ANNEXES

Annexe n° 1.	Tableaux financiers	73
Annexe n° 2.	Fonctionnement des régies	77
Annexe n° 3.	Ressources humaines.....	79
Annexe n° 4.	Réhabilitation du Palais du Grand Large	83
Annexe n° 5.	Musée d'histoire maritime.....	84

Annexe n° 1. Tableaux financiers

Evolution des produits de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	2018
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	38 672 683	41 029 194	41 516 565	42 158 833	40 427 838
+ Ressources d'exploitation	5 719 053	6 033 548	5 911 410	7 123 517	8 299 148
= Produits "flexibles" (a)	44 391 735	47 062 742	47 427 976	49 282 349	48 726 987
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	17 182 034	15 517 062	14 110 862	13 817 599	13 825 601
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	14 898 051	14 816 500	14 823 142	10 617 325	11 018 831
= Produits "rigides" (b)	32 080 085	30 333 562	28 934 004	24 434 924	24 844 432
Production immobilisée, travaux en régie (c)	349 859	90 157	0	0	28 575
= Produits de gestion (a+b+c = A)	76 821 679	77 486 461	76 361 980	73 717 273	73 599 994

Source : Anafi – comptes de gestion

Evolution des recettes fiscales

en €	2014	2015	2016	2017	2018
Impôts locaux nets des restitutions	30 580 789	31 661 558	32 006 608	32 432 222	33 321 918
+ Taxes sur activités de service et domaine	4 679 266	5 507 774	5 149 868	4 542 549	2 130 945 (1)
+ Taxes sur activités industrielles	1 196 327	1 236 774	1 225 133	1 256 633	1 210 851
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	2 216 301	2 623 089	3 134 956	3 927 428	3 764 124
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	38 672 683	41 029 194	41 516 565	42 158 833	40 427 838

Source : Anafi – budget principal

(1) la différence entre 2017 et 2018 de 2,41 M€ s'explique par le transfert à l'agglomération d'une partie des recettes provenant de la taxe de séjour et de la transformation de la taxe de frais de stationnement en redevance en 2018.

Comparaison des taux de fiscalité de la ville de Saint-Malo avec les taux moyens nationaux

	Taux 2018 Saint-Malo	Taux moyen national de la strate en 2017
Taxe d'habitation	18,81	19,95
Taxe foncier bâti	26,13	23,10
Taxe foncier non bâti	41,80	54,25

Sources : Etat 1259 de la commune et données 2017 impot.gouv.fr – comptes de la commune

Détail de l'évolution des charges de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Structure moyenne
Charges à caractère général	16 063 693	14 615 747	13 856 738	14 304 820	15 858 474	22,8 %
+ Charges de personnel	33 971 107	34 694 528	35 367 513	36 609 109	35 715 525	53,8 %
+ Subventions de fonctionnement	9 663 301	8 655 994	8 724 036	8 499 980	8 692 026	13,5 %
+ Autres charges de gestion	7 733 025	7 473 456	6 706 941	1 724 570	1 542 448	7,7 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	1 722 459	1 631 845	1 419 197	1 297 701	1 181 494	2,2 %
= Charges courantes	69 153 585	67 071 570	66 074 425	62 436 180	62 989 967	

Source : Anafi – budget principal

Evolution des résultats consolidés

en €	2014	2015	2016	2017	2018
Recettes consolidées, tous budgets (A)	95 106 041	101 323 766	94 382 869	90 929 513	87 900 996
Dépenses consolidées, tous budgets (B)	88 958 992	87 825 759	84 695 624	82 333 191	78 491 960
Résultat consolidé de l'exercice, tous budgets	5 363 100	12 863 454	9 616 179	8 761 141	9 902 179

Source : Anafi – comptes de gestion

Evolution de la CAF nette du budget principal

Ville de Saint-Malo (en €)	2014	2015	2016	2017	2018
Produits de gestion (a+b+c = A)	76 821 679	77 486 461	76 361 980	73 717 273	73 599 994
Charges de gestion (B)	67 431 126	65 439 725	64 655 228	61 138 479	61 808 473
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	9 390 553	12 046 737	11 706 752	12 578 794	11 791 521
+/- Résultat financier	-1 712 961	-1 623 265	-1 411 458	-1 285 060	-1 173 730
+/- Autres produits et charges excep. réels	-2 285	-430 980	8 371	567 704	438 992
CAF brute	7 675 306	9 992 493	10 303 665	11 861 438	11 056 783
- Annuité en capital de la dette	8 933 610	10 065 284	7 698 457	7 671 701	7 732 632
CAF nette ou disponible (C)	-1 258 304	-72 791	2 605 208	4 189 736	3 324 150
Capacité de désendettement en années	9,55	6,86	6,58	5,65	6,00

Source : Anafi – budget commune

Evolution de la CAF nette des budgets consolidés

Budgets consolidés (en €)	2014	2015	2016	2017	2018
Produits de gestion consolidés, budget	95 106 041	101 323 766	94 382 869	90 929 513	87 900 996
Charges de gestion consolidées, budgets	88 958 992	87 825 759	84 695 624	82 333 191	78 491 960
reports	-783 949	-634 553	-71 066	164 819	493 142
résultats	5 363 100	12 863 454	9 616 179	8 761 141	9 902 179
+/- Opérations d'ordre	5 081 287	3 771 522	5 876 657	4 814 316	1 843 223
CAF brute consolidée, budgets	10 444 388	16 634 976	15 492 835	13 575 457	11 745 402
- Annuité en capital de la dette consolidée	11 323 910	12 361 220	9 789 494	9 803 529	8 020 316
CAF nette ou disponible consolidée	-879 522	4 273 756	5 703 341	3 771 928	3 725 086
Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)	9,19	5,35	5,57	6,13	5,81

Source : données issues d'ANAFI budgets consolidés

Evolution des dépenses et recettes d'investissement

en €	2014	2015	2016	2017	2018
CAF Nette	-1 258 304	-72 791	2 605 208	4 189 736	3 324 150
Recettes d'investissement (hors mobilisation d'emprunts)	12 632 038	13 397 401	9 156 413	9 381 316	11 590 413
Financement propre disponible	11 373 734	13 324 609	11 761 621	13 571 053	14 914 563
Dépenses d'investissement (hors remboursement d'emprunt)	24 995 893	15 962 164	14 991 815	20 084 745	19 532 713
besoin ou capacité de financement	-14 781 093	-2 637 555	-3 230 194	-6 513 693	-4 619 339
nouveaux emprunts	13 157 382	5 300 000	7 000 000	7 500 000	7 011 062

Source : ANAFI – commune de Saint-Malo

Evolution des produits de cession

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
CAF brute	7 675 306	9 992 493	10 303 665	11 861 438	11 056 783	50 889 685
- Annuité en capital de la dette	8 933 610	10 065 284	7 698 457	7 671 701	7 732 632	42 101 685
= CAF nette ou disponible (C)	-1 258 304	-72 791	2 605 208	4 189 736	3 324 150	8 787 999
Taxes locales d'équipement et d'urbanisme	189 913	966 180	1 137 163	1 028 128	1 171 397	4 492 780
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	3 794 214	5 045 911	1 396 105	1 173 808	2 739 461	14 149 498
+ Subventions d'investissement reçues	3 256 136	2 824 405	3 345 539	2 084 602	3 668 099	15 178 781
+ Produits de cession	4 468 282	3 944 492	2 734 004	4 675 919	3 418 215	19 240 912
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	12 632 038	13 397 401	9 156 413	9 381 316	11 590 413	56 157 581
= Financement propre disponible (C+D)	11 373 734	13 324 609	11 761 621	13 571 053	14 914 563	64 945 580
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)	46,2%	87,8%	81,6%	73,4%	79,8%	

Source : ANAFI – commune de Saint-Malo

Prospective budgétaire 2019-2023

(en millions d'euros)	Rétrospective			Prospective					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Produit des contributions directes	31,66	32,01	32,43	33,10	33,70	34,27	34,64	35,03	35,50
Fiscalité indirecte	24,18	24,33	20,34	17,92	17,78	17,80	17,82	17,84	18,00
Dotations	15,52	14,11	13,82	13,77	13,33	13,27	13,21	13,15	13,15
Autres recettes d'exploitation	6,72	6,49	8,05	8,69	8,30	8,91	9,01	9,12	9,40
Produit des cessions	3,94	2,73	4,68	4,00	3,50	2,00	9,50	2,00	2,00
Reprise sur provisions	0,00	0,01	0,07	1,20	0,00	0,00	0,00	2,00	0,00
Total des recettes réelles de fonctionnement	82,03	79,68	79,39	78,69	76,61	76,24	84,18	79,14	78,05
Charges à caractère général	14,62	13,86	14,30	16,25	16,45	16,64	16,84	19,00	17,15
Charges de personnel	34,91	35,43	36,72	36,00	36,00	36,43	36,87	37,31	37,70
Autres charges de gestion courante	16,13	15,43	10,22	10,10	10,18	10,23	10,29	10,35	10,40
Intérêts de la dette	1,60	1,44	1,31	1,19	1,18	1,21	1,33	1,42	1,47
Autres dépenses de fonctionnement	1,23	0,87	0,53	0,57	0,84	1,01	1,02	1,02	1,02
Total des dépenses réelles de fonctionnement	68,48	67,02	63,08	64,11	64,64	65,54	66,36	69,10	67,74
Epargne de gestion	11,20	11,36	12,93	11,76	9,65	9,92	9,66	9,46	9,78
Intérêts de la dette	1,60	1,44	1,31	1,19	1,18	1,21	1,33	1,42	1,47
Epargne brute	9,60	9,93	11,63	10,58	8,47	8,71	8,33	8,04	8,31
Remboursement capital de la dette	10,07	7,70	7,67	7,73	7,44	8,05	7,34	7,80	8,29
Epargne nette	-0,46	2,23	3,96	2,84	1,03	0,66	0,99	0,24	0,03
FCTVA	3,46	2,19	1,96	2,74	3,39	3,94	4,87	3,96	2,98
Emprunts	5,30	7,00	7,50	7,00	7,60	10,00	7,60	8,00	7,60
Autres recettes	6,14	7,72	10,68	5,41	5,51	10,11	9,69	5,82	4,33
Total des recettes réelles d'investissement	14,91	16,91	20,15	15,15	16,50	24,04	22,16	17,78	14,91
Dépenses d'équipement	16,01	14,95	19,75	21,86	20,86	26,53	32,48	19,85	16,76
Remboursement capital de la dette	10,07	7,70	7,67	7,73	7,44	8,05	7,34	7,80	8,29
Autres dépenses d'investissement	0,02	3,53	8,28	0,13	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17
Total des dépenses réelles d'investissement	26,09	26,18	35,70	29,73	28,47	34,75	39,99	27,82	25,22
Encours de dette au 31/12	67,99	67,17	67,00	66,26	66,42	68,37	68,63	68,83	68,14
Capacité de désendettement (en années)	7,1	6,8	5,8	6,3	7,8	7,9	8,2	8,6	8,2

Source : Commune de Saint-Malo – DOB 2019

Indemnités et frais des élus

en €	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	484 490	476 683	473 558	497 762	489 662
<i>autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	9 975	7 978	17 384	29 630	16 048

Source : compte de gestion

Principales subventions versées aux personnes privées

En €	2015	2016	2017
Académie Malouine d'arts plastique	297 700	300 479	294 000
Association Jeanne D'arc	358 637	398 516	418 000
association malouine d'insertion et de développement social	289 565	294 218	291 487
Cercle Jules Ferry	400 683	397 144	419 823
COS St Malo	398 332	370 489	354 367
association étonnant voyageurs	383 427	331 732	335 415
Association quai des bulles	246 191	246 391	240 661
Rock Tympan	842 854	975 812	894 293
Société baie nautique St Malo	79 198	99 983	236 569
Total des subventions de fonctionnement versées aux huit principales associations (a) (1)	3 296 587	3 414 764	3 484 615
Subventions de fonctionnements versées aux personnes de droit privés (b)	5 514 359	5 816 296	5 695 200
Part relative (a)/(b)	59,78 %	58,7 %	61,2 %

Sources : CRC – comptes administratifs et comptes de gestion.

(1) ce montant comprend l'estimation réalisées des prestations en nature attribuée.

Annexe n° 2. Fonctionnement des régies

1/ La mise en place d'une véritable comptabilité des régies.

L'article R. 1617-16 du CGCT prévoit la tenue obligatoire d'une comptabilité des régies. L'instruction codificatrice de 2006 (titre 12) en précise la forme et prévoit à minima la tenue d'un journal grand livre faisant apparaître la tenue du compte de disponibilités. Si les régisseurs contrôlés assurent et suivent rigoureusement les recouvrements opérés via des logiciels dédiés, ils ne tiennent pas un journal grand livre qui est le seul outil comptable assurant le suivi de l'ensemble des opérations de prise en charge et de sorties de caisse. Seul le grand livre de compte permet de disposer d'un document comptable qui fait apparaître les encaissements directs de recettes par chèque ou espèces, les virements effectués directement par les créanciers sur le compte de dépôt de fonds au Trésor (DFT) mais également les frais de cartes bancaires et les reversements de l'ensemble des recettes sur le compte de la commune. Il permet de s'assurer à tout moment que le fonds de caisse est toujours disponible, le solde du compte étant systématiquement égal ou supérieur à ce montant. Afin de renforcer le suivi de l'ensemble des opérations comptables et de se conformer aux dispositions précitées, la chambre a invité l'ordonnateur à mettre en place un journal grand livre pour les régies contrôlées et pour toutes les autres régies de recettes de la commune dont le montant est supérieur à 2 000 € d'encaissement dans l'année. Suite aux observations de la chambre et afin de renforcer le suivi de l'ensemble des opérations comptables et de se conformer aux dispositions précitées, la commune a décidé de mettre en place un journal grand livre pour les régies dont le montant d'encaisse annuel dépasse un seuil qui sera fixé en lien avec le comptable public.

2/ La mise en adéquation du montant d'encaisse de la régie des droits de voirie avec l'activité.

La régie des droits de voirie encaisse les redevances d'occupation du domaine public tant pour les marchands ambulants (marchés, attractions foraines, peintres, etc.) que pour les commerces, pour l'installation de leurs terrasses. Cette dernière redevance est principalement encaissée entre juin et septembre. Elle représente par mois environ 65 000 €, soit 260 000 € annuels et donc près de 90 % des recettes de la régie. Il arrive ponctuellement que le montant d'encaisse autorisée de 25 000 € soit dépassé sur une seule journée, particulièrement au mois de septembre. Suite aux préconisations de la chambre, la commune a indiqué avoir rehaussé à hauteur de 50 000 € pour les mois de février, juin et septembre de chaque année le montant de l'encaisse de la régie.

3/ La réorganisation du fonctionnement de la régie de recette du conservatoire de musique.

La régie du conservatoire de musique encaisse les droits d'inscription des élèves du conservatoire ainsi que les locations d'instruments de musique. La chambre constate que le régisseur partage ses missions entre la gestion de la régie et l'accueil du public, sans disposer de local dédié à ses fonctions de régisseur, ce qui pose un problème de sécurité dès qu'il assure la gestion de sa régie et la comptabilisation des espèces et des chèques au guichet en présence de public. Des dépassements récurrents du plafond d'encaisse ont été observés et des dysfonctionnements apparaissent dans les opérations de sortie de compte des mois de novembre et de décembre 2018. Des sommes ont été reversées de façon forfaitaire sur le budget de la commune (20 000 €) sans rattachement des pièces justificatives. Les différents états comptables actuellement tenus par le régisseur ne permettent pas de faire le lien entre les sommes encaissées, selon divers modes de paiement (chèques, virements internet avec frais, espèces, chèques-vacances) et les sommes reversées à la commune en vue de l'émission d'un titre de recettes. Enfin, les états tenus ne permettent pas d'identifier l'auteur d'un chèque rejeté à l'encaissement puisque le régisseur n'enregistre pas les numéros de chèques, seul élément disponible lors du rejet. Si aucune irrégularité grave n'a été constatée, ces dysfonctionnements imposent que l'ordonnateur renforce la formation du régisseur, contrôle périodiquement le fonctionnement de cette régie, mette en œuvre une procédure permettant l'encaissement par la commune de l'exhaustivité des recettes du conservatoire et s'assure de la régularité des pièces justificatives produites.

4/ La suppression de la régie d'avance du conservatoire.

Cette régie d'avance sert au paiement des cachets, des indemnités, des cotisations, des transports et des frais de déplacement des artistes. Elle permet le remboursement des billets en cas d'annulation d'un spectacle et d'assurer les dépenses courantes de fonctionnement des festivals et des concerts. Le plafond d'avance a été fixé à 30 000 €. Dans les faits, la seule dépense effectuée par cette régie est le paiement des cotisations sociales des artistes au guichet unique du spectacle occasionnel (GUSO), les autres dépenses étant aujourd'hui réglées par mandat direct de la collectivité, y compris les cachets des artistes, sans intervention de la régie d'avance. Le principe qui sous-tend la création d'une régie est de régler des dépenses soit urgentes, soit de très faibles montants. Le paiement des cotisations sociales ne présente aucun caractère d'urgence et compte tenu de son montant annuel (44 717 € en 2018), il peut être réalisé par mandat de la collectivité au même titre que le paiement des cachets. Dans le cadre de la rationalisation et du renforcement de l'efficacité de la fonction comptable, la chambre invite l'ordonnateur à assurer le versement des cotisations sociales des artistes par mandat classique et à procéder à la suppression de cette régie dès lors qu'aucune des missions pour laquelle elle a été créée n'est plus assurée. Suite à ce constat, la collectivité a indiqué à la chambre que la régie était en cours de clôture.

Annexe n° 3. Ressources humaines

Evolution des effectifs de 2014 à 2018 (agents)

Catégories		2014					2015					2016					2017					2018				
		A	B	C	Hors Catégori e	Total	A	B	C	Hors Catégori e	Total	A	B	C	Hors Catégori e	Total	A	B	C	Hors Catégori e	Total	A	B	C	Hors Catégori e	Total
Titulaires		66	142	546	1	755	67	137	548	1	753	67	140	514	1	722	66	135	497	1	699	60	122	488	0	670
Non Titulaires		5	6	56	27	94	7	4	66	31	108	5	17	154	52	228	5	30	158	9	202	9	25	159	6	199
dont	Contractuels sur emplois permanents	2	1	47	3	53	5	2	60	0	47	4	11	71	2	88	4	14	55	1	74	6	7	58	2	73
	Contractuels remplaçants - accroissement temporaire					0					20	0	4	52	0	56	0	14	84	0	98	2	16	94	0	112
	Vacataires	2	3	1	17	23	1	0	0	22	23	0	0	31	40	71	0	0	17	0	17	0	0	6	0	6
	Contrats aidés	0	0	8	0	8	0	0	6	0	6	0	0	0	2	2	0	0	0	3	3	0	0	0	0	0
	Collaborateurs de cabinet	1	2	0	0	3	1	2	0	0	3	1	2	0	0	3	1	2	0	755	758	1	2	0	0	3
	Autres (Allocataire retour à l'emploi, congé spécial, Service civique, Stagiaire praticable...)	0	0	0	7	7	0	0	0	9	9	0	0	0	8	8	0	0	2	5	7	0	0	1	4	5
Nombre Total d'agents		71	148	602	28	849	74	141	614	32	861	72	157	668	53	950	71	165	655	10	901	69	147	647	6	869

Source : tableau et données transmis par la commune

Comparaison effectifs théorique sur emplois budgétaire et effectifs réellement pourvus

	1 Emplois budgétaires (comptes administratifs)	2 Effectifs pourvus sur emplois budgétaires en ETPT (comptes administratifs)	3 Effectifs effectivement pourvus sur emplois budgétaires en ETPT ⁹⁷	Différence 3 et 2
2014	816,75	717,05	821	+ 103,95
2015	837,75	727,15	829	+ 101,85
2016	793,6	770,1	792	+ 21,9
2017	813,1	768,1	752,5	-15,6
2018 (1)	802,1	757,1	730,5	-26,6

Source : tableau commune et comptes administratifs.

(1) budget primitif 2018.

⁹⁷ Tableau Q 41 des effectifs en vigueur au 31-12-N transmis par la collectivité

Evolution des charges de personnel

en €	2014	2015	2016	2017	2018
Rémunérations du personnel	24 063 365	24 533 719	24 798 084	25 565 399	24 712 553
+ Charges sociales	9 339 279	9 424 788	9 491 672	9 963 151	9 305 031
+ Impôts et taxes sur rémunérations	394 049	402 423	390 976	406 083	424 902
+ Autres charges de personnel	4 984	6 641	16 172	14 276	7 988
= Charges de personnel interne	33 801 677	34 367 571	34 696 904	35 948 910	34 450 474
+ Charges de personnel externe	169 430	326 957	670 608	660 199	1 265 052
= Charges totales de personnel	33 971 107	34 694 528	35 367 513	36 609 109	35 715 525

Source : compte de gestion

Evolution des jours déposés sur les comptes épargne temps

	2014	2015	2016	2017
Nombre d'agents disposant d'un CET	292	323	325	360
Nombre total de jours présents dans les CET	4728,5	5580	5218	5729,5
Montant total monétisation jours CET	26 338 €	24 465 €	18 448 €	32 705 €
Nombre de jours monétisés	293,5	261	194,5	355

Source : commune

Autorisations spéciales d'absence

Evènement	Lien de famille	Règles générales (1)	Saint-Malo
Mariage	agent	5 jours ouvrables	8 jours
	enfant		2 jours
Décès	Du conjoint de l'agent	3 jours ouvrables	5 jours
	Des parents,	3 jours ouvrables	3 jours
	Beaux-parents		3 jours
	Des enfants de l'agent	3 jours ouvrables	5 jours
	Des frères, sœurs		2 jours
	Beaux-frères et belles sœurs		2 jours
	Autres ascendant ou descendant		1 jour
Maladie ou accident avec hospitalisation	Enfants	12 jours ouvrables sous conditions	12 jours ouvrables sous conditions
	Conjoint	3 jours ouvrables	3 jours
Naissance adoption	Père	3 jours ouvrables	3 jours
Déménagement	Agent		1 jour

Source : commune et (1) article 59 4° de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et application fonction publique d'Etat - site fonction publique.gouv.fr

Nombre de jours moyen d'absence pour raison de santé par agent titulaire

Nombre de jours moyen par agent	2014	2018	2014/2017
Maladie ordinaire	17,91	16,7	- 6,7 %
Longue maladie, maladie de longue durée, grave maladie	8,4	7,1	-15,4 %
Accidents de travail	3,5	3,9	+ 11,4 %
Maladies professionnelles	0,9	1,5	+ 66,6 %
Maternité, paternité, adoption	0,7	0,5	- 28,5 %
Autres raisons (hors absences syndicales)	0,5	0,2	- 60 %
TOTAL	32	30,9	- 3,4 %

Sources : données transmises par la commune

Décompte des jours d'absence - Répartition par type d'absence (titulaires et non titulaires)

Type d'absence	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018
Maladie ordinaire	14607	13301	13928	13574	14193	-2,83 %
Congé longue maladie	3720	4057	3717	2339	1803	-51,53 %
Congé longue durée	2672	3378	4384	5000	3564	33,38 %
Accident du travail	2739	2951	3526	4144	2905	6,06 %
Maladie professionnelle	694	561	367	837	1045	50,58 %
Congés maternité et pathologiques	522	537	669	110	374	-28,35 %
Autres raisons (hors absences syndicales)	433	139	122	4	144	-66,74 %
Total Collectivité	25387	24924	26713	26008	24028	-5,35 %

Source : données transmises par la commune

Nombre d'agents ayant déposé un congé de maladie ordinaire

	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018
Nb d'agents titulaires ayant déposé un congé maladie ordinaire	387	413	408	355	253	-34,63 %
Nb d'agents non titulaires ayant déposé un congé maladie ordinaire	78	75	102	111	120	53,85 %
Total	465	488	510	466	373	-19,78 %

Source : commune

Evolution du nombre d'accidents du travail

	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2014/2018
Nb d'accidents du travail	76	73	89	93	94	23,68 %
Nb de jours d'absence liés à un accident du travail	2739	2951	3526	4144	2905	6,06 %

Source : tableau sur les accidents du travail communiqués par la commune

Délai existant entre la publicité effective de la création ou de la vacance de l'emploi et le recrutement d'un agent non titulaire

	Date déclaration vacance d'emploi au centre de gestion	Date du contrat de recrutement ou de renouvellement	Délai
Matricule 107557 Catégorie A	21-09-2015	08-10-2015	17 jours
Matricule 109695 Catégorie A – contrat initial	12-08-2015	01-09-2015	19 jours
Matricule 109695 renouvellement avenant n° 1	Absence	31-08-2016	Aucun
Matricule 109695 renouvellement avenant n° 2	20-07-2017	20-07-2017	Aucun
Matricule 110557 Catégorie B renouvellement avenant n° 1	03-09-2018	26-09-2018	23 jours
Matricule 110448 Catégorie A renouvellement avenant n° 1	19-02-2018	28-02-2018	9 jours
Matricule 110448 renouvellement avenant n° 2	12-06-2018	19-07-2018	38 jours

Source : commune

Evolution du régime indemnitaire des agents titulaires

en €	2014	2015	2016	2017	2018
Rémunération principale	15 489 777	15 820 161	15 845 161	16 170 177	15 143 547
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	4 734 833	4 751 358	4 557 364	4 492 611	4 500 867
+ Autres indemnités	474 596	422 341	397 813	383 059	344 000
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	20 699 205	20 993 859	20 800 338	21 045 846	19 988 414

Source : Anafi – compte de gestion

Evolution du cout de l'avantage en nature : repas

	2014	2015	2016	2017	2018
Nb d'agents	306	289	331	310	280
Montant	114 403 €	109 405 €	116 088 €	112 474 €	107 964 €

Sources : fiches de paies

Annexe n° 4. Réhabilitation du Palais du Grand Large

Plan de financement

Crédit relais construction	10 965 547
Avances actionnaires	553 331
Crédit relai TVA	22 743
Total	11 566 622

Source : annexe 10 BEA

Coût final de la convention de mise à disposition HT

	Loyer financier R1	Loyer GER R2	Loyer maintenance R3	Loyer gestion R4
Total	15,52 M€	1,82 M€	2,09 M€	1 M€

Source : BEA/MCD

Comparatif entre le montant du loyer R2 et les dépenses GER prévues

Echéancier de la redevance GER	Part R2 Loyer versé annuellement HT	Dépenses GER prévues HT	Différence annuelle entre le montant du loyer et le coût des travaux réalisés HT	Avance de trésorerie cumulée en faveur de l'emphytéote
2020	72 962	11 792	61 170	61 170
2021	72 962	12 792	60 170	121 340
2022	72 962	37 165	35 797	157 137
2023	72 962	44 220	28 742	185 879
2024	72 962	72 652	310	186 189
2025	72 962	58 066	14 896	201 085
2026	72 962	37 718	35 244	236 329
2027	72 962	45 220	27 742	264 071
2028	72 962	36 165	36 797	300 868
2029	72 962	90 420	- 17 458	283 410
2030	72 962	36 165	36 797	320 207
2031	72 962	67 121	5 841	326 048
2032	72 962	37 165	35 797	361 845
2033	72 962	36 718	36 244	398 089
2034	72 962	71 652	1 310	399 399
2035	72 962	45 220	27 742	427 141
2036	72 962	36 165	36 797	463 938
2037	72 962	59 066	13 896	477 834
2038	72 962	37 165	35 797	513 631
2039	72 962	367 975	- 295 013	218 618
2040	72 962	142 318	- 69 356	149 262
2041	72 962	37 165	35 797	185 059
2042	72 962	37 165	35 797	220 856
2043	72 962	88 121	- 15 159	205 697
2044	72 962	278 652	- 205 690	7
TOTAL	1 824 050	1 824 043	7	-

Source : commune contrats BEA/CMD et annexe 9 du contrat BEA

Annexe n° 5. Musée d'histoire maritime**Coût estimé du projet de musée d'histoire maritime (investissement)**

Musée Histoire Maritime	
marché Programmiste 07-11-2008	111 320 €
marché Assistance mise en place préfiguration 03-08-17	12 040 €
marché assistance MO conception muséographique 25-05-18	14 870 €
marchés complémentaires reprise d'étude 2015	67 080 €
marché mission reconnaissances sols 22-09-16	11 720 €
marché assistance technique réhabilitation hôtel des finances 07-11-13	8 200 €
marché assistance maîtrise ouvrage énergie environnement 18-05-17	60 175 €
marché maîtrise d'œuvre 19-06-18	1 907 285 €
Marché contrôle technique et coordination SPS 2018	65 310 €
Marché muséographie 22-10-18	853 241 €
Marche mission OPC 05-11-18	89 280 €
Estimation coût travaux	13 622 770 €
Estimation coût muséographie	3 826 250 €
estimation Soft Muséographique	962 250 €
Estimation frais divers (dont assurance)	1 576 604 €
Total HT	23 188 395 €

Bâtiment réserves MHM	
marché programmation Réserves 31-10-16	12 040 €
marché maîtrise œuvre Réserves 07-12-17 coût résiliation	104 325 €
marché maîtrise œuvre Réserves 27-03-19	183 500 €
marché assistance désignation MOE Réserves 03-08-17	10 320 €
Marché contrôle technique et coordination SPS 16-01-18	9 013 €
Estimation travaux	1 700 000 €
Estimation assurance (2 %)	34 000 €
Estimation frais divers	373 810 €
Total HT	2 427 008 €

Estimation montant total opération HT au 24-04-19	25 615 403 €
Estimation montant total opération TTC au 24-04-19	30 738 484 €

Sources : commune

Plan de financement TTC

	Dépenses		Recettes	%
Musée d'Histoire Maritime (1)	27 826 074 €	Subvention Etat - DRAC	7 500 000 €	24
Bâtiment Réserves musée (1)	2 912 409 €	Subvention Région	1 500 000 €	5
		Subvention Département	998 852 €	3
		FCTVA (2)	5 041 111 €	16
		Fonds propres (3)	8 120 638 €	26
		Emprunt	7 577 882 €	25
TOTAL	30 738 483 €		30 738 483 €	100

Source : commune

(1) Dépenses actualisées au 24 avril 2019.

(2) FCTVA recalculé au regard du montant de dépenses actualisées.

(3) Fonds propres nécessaires pour équilibrer le plan de financement recalculés au regard du montant de dépenses actualisées.

- - -



Les publications de la chambre régionale des comptes
de Bretagne

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>