



Chambre régionale des comptes
de Basse-Normandie

Réf. : ROD2/LGC/11-214

Bénouville, le 21 avril 2011

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION
DE LA COMMUNE DE SAINT-PAIR-SUR-MER
(Département de la Manche)**

Années 2005 à 2010

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Saint-Pair-sur-Mer à partir de l'année 2005 qui a été confié à Madame Compain, conseiller. Par lettres en date du 27 octobre 2009, le président de la chambre en a informé Monsieur Albert Noury, maire, ainsi que Monsieur Jacques Olivier, maire jusqu'en mars 2008. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 29 juillet 2010 entre Monsieur Noury d'une part, Monsieur Olivier d'autre part, et le rapporteur.

Lors de sa séance du 21 octobre 2010, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à Monsieur Noury et Monsieur Olivier, et pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. Seuls ont répondu, Monsieur Noury, maire en fonctions, par courrier en date du 26 janvier 2011 ainsi qu'un tiers mis en cause, par courrier, en date du 14 janvier 2011.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 16 mars 2011, le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué au maire en fonctions ainsi qu'à son prédécesseur qui n'y ont apporté aucune réponse. Ce rapport devra être communiqué par le maire à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

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

L'examen de la gestion de la commune de Saint-Pair-sur-Mer, sur la période 2005 à 2010, a essentiellement porté sur la fiabilité des comptes, l'analyse de l'exécution budgétaire, la commande publique, les opérations d'aménagement et les relations avec le casino. Il est concerné, de manière très ponctuelle, par l'enquête sur l'accueil des gens du voyage.

La commune a amélioré la fiabilité de ses comptes mais des progrès restent à accomplir, notamment en termes d'exhaustivité des informations mentionnées, de bonne imputation comptable, de rattachement des charges et de suivi de la comptabilité patrimoniale.

Son budget est caractérisé par une capacité d'autofinancement en nette progression jusqu'en 2009, grâce au dynamisme des ressources fiscales, aux recettes issues de l'activité du casino, bien que celles-ci soient en baisse depuis 2008, et à la maîtrise de l'endettement. La commune a participé en 2009 au plan de relance de l'Etat par le biais du dispositif de versement anticipé de la FCTVA. Son engagement a été atteint grâce à la prise en compte des restes à réaliser. L'endettement de la commune, qui a régulièrement diminué depuis 2005, a fortement augmenté fin 2009 et début 2010 en raison des emprunts contractés pour la construction de l'EHPAD.

La gestion du personnel est conforme à la réglementation, hormis les mises à disposition aux associations, et, accessoirement, l'octroi de ce qui peut être assimilé à un avantage en nature. En ce qui concerne la commande publique, la commune devrait être plus attentive au respect des règles pour les achats inférieurs à 90 000 euros. Elle s'est engagée dans une opération d'investissement de construction d'un EHPAD, pour un coût total de l'ordre de 9 millions d'euros, et devra être particulièrement attentive à ce que le CCAS, futur gestionnaire de l'établissement, lui verse un loyer permettant de compenser la charge des emprunts contractés pour cette opération.

La commune mène depuis le début des années 2000 une politique active d'aménagement par la construction de logements sous forme de lotissements et de délégations d'aménagement de ZAC. Ces opérations sont réussies sur le plan matériel. La commune doit toutefois veiller à exercer des contrôles plus rigoureux, notamment en se faisant communiquer les bilans et résultats financiers des différentes opérations.

Les conditions de la délégation de l'exploitation du casino de Saint-Pair-sur-Mer se sont améliorées depuis le dernier contrôle, notamment les modalités de contrôle par la commune et la participation de l'exploitant au développement touristique de la commune. Cette dernière aurait toutefois intérêt à être à l'avenir plus vigilante sur l'utilisation des recettes dites « supplémentaires » par l'exploitant.

La commune a délégué en 2005 la gestion du club de tennis à une association, dans des conditions non conformes au droit. Au vu de la situation financière de la délégation, elle devrait engager une réflexion sur la place du club de tennis dans la politique sportive et sur les modalités de gestion de ses installations. Si la commune souhaitait renouveler la délégation en 2011, elle devra veiller au respect des dispositions législatives des modalités de passation.

Les observations relatives à l'accueil des gens du voyage s'inscrivent dans le cadre d'une enquête commune de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes. La commune figure au schéma départemental d'accueil des gens du voyage, pour l'implantation d'une aire dite de petit passage, qui n'est toujours pas créée.

La commune de Saint-Pair-sur-Mer est située dans le département de la Manche, sur la côte ouest, à quelques kilomètres au sud de Granville. C'est une station balnéaire, qui vit essentiellement de l'activité touristique. Les spécificités de sa population sont, d'ailleurs, caractéristiques de celles d'une commune touristique. Un casino, source importante de revenus pour la commune, est implanté sur son territoire.

3 719¹ personnes résident sur son territoire, soit un chiffre en légère augmentation depuis 1999. La part dans la population de Saint-Pair-sur-Mer des retraités est en hausse et s'établit à 40 %². Près de la moitié des logements sont des résidences secondaires. A noter que leur part décroît puisqu'en 1999, les résidences secondaires étaient plus nombreuses que les résidences principales. Le vieillissement de la population et la faiblesse relative des résidences principales sont des enjeux pour les équipes municipales qui se sont succédé sur la période examinée, qui cherchent à les atténuer par le biais d'opérations d'aménagement.

Saint-Pair-sur-Mer est membre de plusieurs structures intercommunales, dont la communauté de communes du pays granvillais (CCPG), sous le régime de la taxe professionnelle unique depuis le 1^{er} janvier 2009.

Le présent contrôle, qui n'est pas exhaustif, a porté sur l'analyse de la situation financière de la commune, la gestion du personnel, les relations avec l'association USPP, la commande publique, les opérations d'aménagement, les relations avec le casino, la délégation du club de tennis et l'accueil des gens du voyage, ce dernier thème dans le cadre d'une enquête commune.

1. La fiabilité des comptes

L'examen de la fiabilité des comptes constitue un préalable indispensable à l'analyse de l'exécution budgétaire, qui doit être effectuée sur des données budgétaires et comptables fiables et sincères.

1.1. L'obligation d'information financière s'est nettement améliorée depuis 2008 mais reste encore perfectible

La présentation du compte administratif s'est nettement améliorée depuis l'année 2008, ceux des années précédentes ne comportant quasiment aucune des annexes obligatoires, hors l'état de la dette.

La commune remplit, toutefois, de manière encore imparfaite son obligation d'information financière.

En effet, des informations sont omises dans le compte administratif, qui ne recense pas la totalité des budgets annexes. A noter que la commune isole dans des budgets annexes un grand nombre d'opérations budgétaires, puisque le budget principal de l'année 2009 est assorti de sept budgets annexes, relatifs au casino, au camping, au service de l'eau, à la construction d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), à la ZAC des Ardilliers-Pré Hallot et aux lotissements de la Tonnerie et du Bocage. Les budgets annexes du casino et du lotissement du Bocage sont en cours de clôture. Le compte administratif de l'année 2009 n'en mentionne pourtant que deux sur les sept existants. La présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes est donc incomplète.

¹ population municipale 2007, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010

² part des retraités dans la population de 15 ans ou plus

Un certain nombre d'informations ne sont pas indiquées dans le compte administratif.

Ainsi, les aides en nature aux tiers ne sont pas mentionnées, alors que la commune en accorde à diverses associations.

De même, l'annexe relative aux organismes de regroupement auxquels la commune adhère est imparfaitement remplie. Il n'y est fait mention que de la CCPG, et le mode de financement indiqué en 2009 – fiscalité additionnelle – est erroné puisque les membres de la communauté ont adopté la taxe professionnelle unique depuis le 1^{er} janvier 2009.

Enfin, les annexes relatives au bilan sont incomplètes. L'état des charges transférées de 2009 ne mentionne ainsi pas la charge de fonds de concours de 243 132 euros étalée sur 5 ans.

1.2. Malgré la mise en œuvre de la comptabilité d'engagement, la commune ne procède pas au rattachement des charges à l'exercice

Les modalités de la gestion du budget sont conformes à la réglementation et aux règles de bonne gestion. La commune met correctement en œuvre la comptabilité d'engagement.

Un grand nombre de dépenses de fonctionnement sont toutefois mal imputées sur les comptes de charges à caractère général, comme celui pour les achats de fournitures de petit équipement ou celui pour les achats de fournitures scolaires. Ces erreurs ne concernent que la seule section de fonctionnement et sont sans incidence sur l'analyse budgétaire qui suit.

Malgré la mise en œuvre ancienne de la comptabilité d'engagement, la commune ne procède pas au rattachement des charges à l'exercice, qui est une obligation pour les communes de plus de 3 500 habitants. Cette procédure consiste à identifier en fin de gestion les engagements juridiques non mandatés pour lesquels le service a été fait, qui correspondent donc juridiquement à des charges pour la collectivité, puis à les rattacher, par une écriture comptable, à l'exercice terminé. Ce rattachement permet aux gestionnaires d'avoir une meilleure connaissance de la réalité des opérations budgétaires imputables à un exercice, et donc une plus grande maîtrise du budget de la collectivité.

1.3. Les restes à réaliser sont globalement fiables sur la période examinée

Le montant des restes à réaliser en dépenses d'investissement, calculé grâce à la comptabilité d'engagement, peut être considéré comme fiable. Les recettes d'investissement correspondent essentiellement à des recettes d'emprunt, qui font bien tous l'objet soit d'un contrat d'emprunt signé en fin de gestion, soit d'une offre ferme de prêt de la part d'une banque.

Seuls les restes à réaliser du budget annexe de l'EHPAD pour l'année 2008 ne correspondent pas à des engagements juridiques de la commune en dépenses comme en recettes.

Ce budget, créé en 2006, ne comporte que les opérations budgétaires relatives à la construction d'un EHPAD situé dans la ZAC du Vallon. Depuis l'année 2007, le montant prévisionnel total des dépenses et des recettes de cette opération a été ouvert au budget primitif, les crédits non exécutés ayant été annulés en fin de gestion en 2007 et 2009. En 2008, des crédits d'un montant de l'ordre de 8,5 millions d'euros, en dépenses et en recettes, ont été votés en début d'année. Les travaux n'ayant pas commencé, les montants exécutés se sont révélés, comme l'année précédente, très en-deçà des prévisions.

La commune a toutefois inscrit la différence entre les crédits ouverts et les réalisations, soit 7,64 millions d'euros en dépenses et en recettes, en restes à réaliser. L'essentiel concerne des travaux et des recettes d'emprunt (pour 6,43 millions d'euros). Ces restes à réaliser ne reposent sur aucun élément de nature à attester de leur réalité juridique. En effet, les marchés de travaux de l'EHPAD n'ont été signés qu'au début de l'année 2010, pour un montant de 5,27 millions d'euros. Quant aux emprunts, d'un montant de 6,5 millions d'euros, ils n'ont été contractés qu'en décembre 2009 et janvier 2010.

Cette anomalie est toutefois sans incidence sur l'équilibre du budget, puisqu'elle est constatée à la fois en recettes et en dépenses.

1.4. La connaissance de l'état du patrimoine de la commune doit être améliorée

L'état du patrimoine de la commune, tel qu'il ressort du bilan, n'est très vraisemblablement pas conforme à la réalité, du fait des carences de la commune relatives à l'amortissement, à la mise en service des immobilisations en cours, et au transfert au compte de résultat des subventions d'équipement.

1.4.1 Les amortissements sont vraisemblablement insuffisants

Elément de sincérité du bilan et du compte de résultat, l'amortissement est la constatation comptable d'un amoindrissement de la valeur d'un élément d'actif résultant de l'usage, du temps, du changement technique ou de toute autre cause. Il permet de faire apparaître au bilan la valeur réelle des immobilisations et d'étaler dans le temps la charge relative à leur remplacement. Il s'agit d'une forme d'autofinancement qui permet de prévoir le renouvellement des biens dont la valeur se déprécie.

La commune a récemment délibéré, en février 2009, pour préciser les durées d'amortissement des immobilisations, ainsi qu'un montant en-dessous duquel les biens sont amortis dans l'année. Auparavant, les durées d'amortissement étaient encadrées par des seuils minimum et maximum. Cette nouvelle délibération, sans modifier fondamentalement les durées d'amortissement, les détermine précisément par type d'immobilisation. Ces durées sont conformes à celles préconisées par l'instruction relative à la comptabilité M14, et sont quasiment toutes inférieures ou égales à 10 ans.

Pour autant, il ressort de l'analyse des comptes de gestion que la commune n'amortit pas suffisamment les biens pour lesquels l'amortissement est obligatoire.

Le tableau suivant présente l'évolution des montants inscrits au bilan pour les immobilisations qui doivent être amorties, et des dotations annuelles aux amortissements pour ces mêmes biens.

immobilisations et amortissements (€)	2006	2007	2008	2009
bilan comptes 20	62 856	145 544	168 418	200 204
montant compte 280	0	0	0	0
bilan comptes 2156, 2157, 2158, 218	1 332 637	1 447 334	1 571 672	1 680 589
montant comptes 28 correspondants	98 777	108 077	109 274	120 618
durée moyenne d'amortissement immobilisations corporelles	13,49	13,39	14,38	13,93

source : comptes de gestion

Du fait, il apparaît que les immobilisations incorporelles ne sont pas amorties et que la durée moyenne d'amortissement des immobilisations corporelles - calculée en divisant le montant inscrit au bilan par le montant annuel des amortissements - est de 13 à 14 ans, soit une durée très longue au regard des durées d'amortissement fixées par le conseil municipal. Le montant des dotations aux amortissements est donc manifestement sous-évalué.

1.4.2. L'intégration des immobilisations en cours

Le bilan de la commune comporte un nombre important d'immobilisations en cours depuis plusieurs années.

Le tableau qui suit détaille l'évolution de l'actif du compte 231 - immobilisations corporelles en cours - de 2006 à 2009.

	2006	2007	2008	2009
2313- constructions	861 184	1 004 885	1 193 290	1 337 230
2315 - matériel	3 773 278	4 006 576	4 564 804	4 721 791
2316 - œuvres d'art	79 114	79 114	79 114	79 114
231 - immobilisations corporelles en cours	4 713 576	5 090 575	5 837 208	6 138 135

source : comptes de gestion

On constate que les montants immobilisés de chaque article augmentent d'année en année et qu'aucun mouvement en crédit n'est relevé pour ces articles depuis 2006.

Or, l'instruction relative à la comptabilité M14 précise que « *le compte 23 fait apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas achevées. Dans tous les cas, lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231 et 232 sont virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire.* »

L'amortissement n'étant pratiqué qu'à partir de la mise en service des constructions et matériels, l'absence de mise en service des immobilisations en cours empêche leur amortissement. Or, conformément à l'article R. 2321-1 du CGCT, les dotations aux amortissements des biens figurant notamment aux comptes 2156, 2157, 2158 et 218 constituent des dépenses obligatoires. Dès lors, une partie des biens figurant aux comptes 2315 devraient être amortis.

Ce défaut d'intégration des immobilisations en cours entache donc la fiabilité des opérations d'amortissement de la commune, qui sont nécessairement incomplètes.

1.4.3 La commune ne transfère pas en section de fonctionnement les subventions d'investissement et fonds affectés à l'équipement

Il est rappelé que lorsqu'une subvention a contribué au financement d'un équipement amortissable, elle doit faire l'objet chaque année d'une reprise en section de fonctionnement à hauteur de la dotation à l'amortissement du bien ou sur la durée d'amortissement de l'immobilisation concernée. Cette écriture comptable est destinée à la faire disparaître du bilan.

La reprise des subventions transférables au compte de résultat est opérée par le débit du compte 1391 « *Subventions d'équipement transférées au compte de résultat* » ou 1393 « *Fonds affectés à l'équipement transférés au compte de résultat* » et par le crédit du compte 777 « *Quote-part des subventions d'investissement transférées au compte de résultat* ».

Or, le bilan 2009 de la commune comporte 132 194 euros de subventions et fonds transférables, inscrits dans les fonds propres, qui correspondent à des subventions et fonds versés depuis plusieurs années, qui auraient dû être transférés au compte de résultat.

Ces différentes anomalies de gestion ont trois incidences sur les documents budgétaires et comptables de la commune :

- le bilan de la commune, qui retrace l'état de son patrimoine, est faussé par rapport à la réalité ;
- le compte de résultat, qui retrace l'ensemble des charges et produits annuels de la commune, est lui aussi partiellement incorrect ;
- en termes d'analyse budgétaire, elles ont une incidence sur le résultat de fonctionnement, qui est notamment surévalué du fait du sous-amortissement, l'amortissement étant une dépense d'ordre de la section de fonctionnement ; pour autant, dans la mesure où l'amortissement s'analyse comme une épargne « forcée », il alimente l'autofinancement des dépenses d'investissement, et le fait que son montant soit insuffisant est sans effet sur le montant de la capacité d'autofinancement (CAF), indicateur essentiel de la santé budgétaire d'une collectivité.

*

*

*

La commune a donc récemment amélioré la fiabilité de ses comptes, mais des progrès restent à faire, notamment en termes d'exhaustivité des informations mentionnées, de bonne imputation comptable, de rattachement des charges et de suivi de la comptabilité patrimoniale.

Les services de la commune auraient intérêt à se rapprocher du comptable pour travailler en collaboration avec lui dans ces domaines.

2. L'analyse de l'exécution budgétaire

Les montants exécutés sur les budgets annexes de la commune étant globalement faibles, et par souci de commodité, dans la mesure où les données comparatives du MINEFI se limitent aux budgets principaux des communes, les données qui suivent se limitent au budget principal.

Toutefois, quand cela a été estimé pertinent, les montants de certains budgets annexes ont été intégrés à l'analyse.

Autant que possible, les données budgétaires communales sont comparées à celles des moyennes des communes de la même strate³, telles que la DGFIP les calcule (commune de 3 500 à 5 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé). Toute comparaison fondée sur les seuls critères de la démographie et de l'appartenance à une même catégorie d'EPCI est toutefois nécessairement biaisée par le caractère touristique de la commune de Saint-Pair-sur-Mer, dont la population passe de 3 700 habitants à 10 000 en été⁴. De plus, la présence du casino et l'importance des revenus qu'il génère pour la commune sont des éléments supplémentaires relativisant la pertinence des comparaisons démographiques.

³ La DGFIP utilise pour le calcul des ratios le chiffre de la population « doubles comptes » de 2006, soit 3 843.

⁴ source : site Internet de la commune

2.1. La section de fonctionnement

2.1.1. Des recettes de fonctionnement d'un niveau élevé mais en décélération en 2008 et 2009

Les recettes réelles de fonctionnement, d'un montant de 4,3 millions d'euros en 2009, sont supérieures de près de 13 % à la moyenne des communes de la même strate. Leur structure et leur évolution sont retracées dans le tableau suivant.

recettes réelles de fonctionnement (en €)	2005	2006	2007	2008	2009	évolution 2005-2009	part du total en 2009	évol moyenne
contributions directes	1 465 866	1 585 834	1 721 789	1 850 742	2 005 134	36,79%	46,15%	8,15%
contributions indirectes	257 376	278 325	331 385	302 217	358 614	39,33%	8,25%	8,65%
DGF	882 269	1 008 235	1 025 920	1 036 614	930 994	5,52%	21,43%	1,35%
autres dotations, subv. et participations	596 849	646 860	687 555	651 671	645 928	8,22%	14,87%	2,00%
produits des services et du domaine	200 191	192 129	196 315	203 472	174 889	-12,64%	4,02%	-3,32%
revenus des immeubles	55 651	46 790	50 656	53 594	121 719	118,72%	2,80%	21,61%
autres recettes	33 674	63 818	49 562	43 458	107 881	220,37%	2,48%	33,79%
total	3 491 877	3 821 990	4 063 182	4 141 767	4 345 159	24,44%		5,62%

source : comptes administratifs et comptes de gestion

Le montant des recettes de fonctionnement a augmenté en moyenne annuelle de 5,62 %, soit une croissance importante, essentiellement suscitée par celle des ressources fiscales directes, qui représentent en 2009 plus de 46 % des recettes réelles de fonctionnement, contre moins de 40 % pour la moyenne des communes⁵.

Les finances de la commune se caractérisent également par l'importance relative des recettes provenant de l'exploitation du casino, dont l'évolution est inverse de celle des recettes fiscales, et qui entraînent une décélération des ressources de fonctionnement.

Les développements qui suivent détaillent l'évolution de ces deux types de ressources.

On relève une nette décélération de la croissance des ressources en 2008, qui n'augmentent que de 1,93 %, contre 9,45 % en 2006 et 6,31 % en 2007, en raison de la baisse des recettes issues de l'activité du casino. L'année 2009 voit les recettes progresser à nouveau sensiblement, de 4,91 %. Cette croissance est pour une large part due à une cause ponctuelle, l'augmentation des remboursements sur rémunérations du personnel, et à l'intégration dans le budget principal des revenus de la location du bâtiment du casino et des recettes du camping⁶. Elles ne doivent donc pas masquer les évolutions que sont la baisse du produit de l'activité du casino et de la DGF, en diminution de plus de 100 000 euros en 2009.

2.1.1.1. Une croissance soutenue des ressources fiscales

Le produit des impôts locaux directs, grâce à leur croissance soutenue depuis 2005, représente en 2009 plus de 46 % des recettes réelles de fonctionnement.

⁵ source : rapport de l'observatoire des finances locales sur les finances des collectivités locales en 2010, p.23.

⁶ La commune a supprimé ces budgets annexes à compter de 2009, par délibération, et a intégré leurs recettes dans le budget principal, imputées sur le compte des revenus des immeubles. Pour autant, les budgets annexes correspondant ont fait l'objet d'un compte de gestion en 2009, dans la mesure où des écritures d'ordre étaient nécessaires pour les clôturer.

Il a évolué ainsi depuis 2005 :

produit des impôts directs (en €)	2005	2006	2007	2008	2009	évolution 2005-2009	évolution moyenne
taxe d'habitation	548 195	597 976	647 461	691 987	900 431	64,25%	13,2%
foncier bâti	611 821	665 070	711 597	782 997	1 029 977	68,35%	13,9%
foncier non bâti	41 906	40 259	41 321	47 940	59 029	40,86%	8,9%
taxe professionnelle	263 337	279 794	289 427	317 256	0		
rôles complémentaires	608	2 736	31 983	10 562	15 697		
total	1 465 866	1 585 834	1 721 789	1 850 742	2 005 134	36,79%	8,1%

source : comptes administratifs, comptes de gestion et données DGFIP

On note en premier lieu qu'en 2009, la CCPG est passée sous le régime fiscal de la taxe professionnelle unique (TPU). La commune de Saint-Pair-sur-mer a donc perdu le produit de la taxe professionnelle, de 317 256 euros en 2008, et les compensations versées par l'Etat au titre de la suppression de la part « salaires ». Pour compenser ce transfert, la commune s'est vu, en 2009, rétrocéder les produits de taxe d'habitation et de taxes sur le foncier bâti et non bâti auparavant prélevées au profit de la CCPG, soit 397 688 euros pour Saint-Pair-sur-Mer. La différence, soit 56 506 euros, est couverte par le versement d'une attribution de compensation de même montant. Ce montant est imputé sur un compte de contributions indirectes, mais si on le réintègre dans le produit des impôts directs, pour raisonner à périmètre constant, le produit 2009 est alors de 2 061 640 euros, soit une croissance de plus de 11 % par rapport à 2008, ce qui témoigne du dynamisme des ressources fiscales de la commune.

Hors l'attribution de compensation, le produit des contributions directes a progressé de près de 37 % sur la période, pour une croissance annuelle de 8 % en moyenne. Cette augmentation résulte à la fois de la hausse des taux, qui ont crû de 37 % entre 2005 et 2009, et de celle des bases, celle de la taxe d'habitation ayant progressé de 19 % et celle de la taxe sur le foncier bâti de 22 %.

En 2009, la commune de Saint-Pair-sur-mer bénéficie de bases fiscales nettement supérieures à celles de la moyenne des communes de la même strate.

bases fiscales 2009	montant (en milliers d'euros)	montant par habitant (en euros)	moyenne de la strate
taxe d'habitation	6 874	1 789	1 105
taxe foncier bâti	4 240	1 103	960
taxe foncier non bâti	188	49	21

source : DGFIP

Quant à ses taux d'impôts directs, si celui de la taxe d'habitation était en 2009 très proche de celui de la moyenne de la strate, celui de la taxe sur le foncier bâti y était supérieur.

	2009
Taxe d'habitation	
taux commune	13,10 %
moy. nationale de la strate	13,29 %
Taxe foncier bâti	
taux commune	24,29 %
moy. nationale de la strate	18,90 %
Taxe foncier non bâti	
taux commune	31,41 %
moy. nationale de la strate	51,65 %

source : DGFIP

Le potentiel fiscal⁷ de la commune était en 2009 de 2 617 milliers d'euros. Ce ratio permet de calculer le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal⁸, indicateur qui permet d'apprécier la pression fiscale et donc la marge de manœuvre fiscale, qui s'établissait à 0,77. A bases fiscales inchangées, la commune dispose donc d'une marge de manœuvre non négligeable.

La commune, dès lors qu'elle est membre d'un EPCI à TPU, n'est pas affectée par la réforme de la fiscalité locale mise en œuvre en 2010 et 2011. En effet, les ressources supplémentaires transférées au bloc communal à compter de 2011, et notamment les parts départementales de taxe d'habitation (TH) et de taxe foncière non bâtie (TFNB), pour compenser la perte de TP, le seront intégralement à l'EPCI. Saint-Pair-sur-Mer ne gagnera donc aucune marge de manœuvre fiscale supplémentaire.

Toutefois, la politique active de la commune en matière de construction de logements lui permet d'escompter une augmentation significative des bases fiscales dans les années à venir. Ressource particulièrement dynamique ces dernières années pour la commune, la fiscalité reste donc pour l'avenir une source de revenus potentiellement importante.

2.1.1.2. La part des revenus issus du casino est en net repli depuis 2008

L'activité du casino représente une ressource financière élevée pour la commune. Elle perçoit essentiellement le prélèvement sur le produit brut des jeux (PBJ) prévu par le cahier des charges, imputée sur le chapitre des impôts, et la part du prélèvement de l'Etat qui lui est reversée (prélèvement dit progressif), imputée sur le chapitre des dotations et participations. Le budget communal est également abondé par la part des impôts locaux payés par l'exploitant et du loyer du bâtiment occupé par le casino, dont la commune est propriétaire. En outre, l'exploitant participe indirectement au budget communal par des contributions dites hors cahier des charges, essentiellement des subventions aux associations locales qui allègent, de fait, la charge sur le budget de la commune.

Ces différentes contributions sont présentées dans le tableau suivant, dont les données sont issues des comptes administratifs pour les prélèvements et des rapports annuels d'activité du délégataire pour les autres recettes. Les montants du produit des prélèvements mentionnés dans les comptes administratifs et les comptes de gestion diffèrent de quelques milliers d'euros de ceux indiqués dans les rapports annuels du délégataire, ces divergences étant imputables à des dates de prises d'effet différentes.

⁷ indicateur permettant d'évaluer la richesse fiscale potentielle d'une collectivité, en appliquant aux bases fiscales de ses impôts les taux moyens nationaux constatés.

⁸ indicateur permettant d'évaluer la pression fiscale d'une collectivité. Il est calculé en divisant le montant du produit des impôts directs locaux (2 005 milliers d'euros en l'occurrence) par le montant du potentiel fiscal. Plus ce ratio est éloigné de 1, plus la collectivité dispose de marge de manœuvre.

contributions financières du casino à la commune	2005	2006	2007	2008	2009	évolution	évolution annuelle
prélèvement PBJ progressif	294 501	297 260	330 631	292 638	259 139	-12,01%	-3,15%
prélèvement PBJ "cahier des charges"	172 685	172 967	200 687	174 147	148 763	-13,85%	-3,66%
contributions hors cahier des charges	800	3 370	8 094	5 361	5 472	584,00%	61,72%
loyer	46 794	48 135	38 929	46 794	53 830	15,04%	3,56%
impôts locaux	34 039	35 894	34 573	67 880	85 801	152,07%	26,00%
total	548 819	557 626	612 914	586 820	553 005	0,76%	0,19%
recettes abondant le budget communal	548 019	554 256	604 820	581 459	547 533	-0,09%	-0,02%

source : comptes administratifs et rapports annuels du délégataire

Les montants des prélèvements sur le PBJ sont en nette baisse depuis l'année 2008, parallèle à celle du PBJ du casino, de plus de 17 % entre 2007 et 2009. Le prélèvement progressif a diminué de 11,5 % en 2008 puis en 2009, et le prélèvement au titre du cahier des charges a baissé de 13 % en 2008 puis de 15 % en 2009. Leur produit cumulé a diminué de 123 416 euros en deux ans, soit de près du quart des recettes de l'année 2007.

Cette évolution est représentative de la tendance nationale. Sous l'effet de la crise économique, de l'entrée en vigueur de diverses réformes (interdiction de fumer, contrôle d'identité à l'entrée des casinos) et du développement des jeux en ligne, le PBJ a fortement baissé depuis 2008, de 20 % en deux ans selon les estimations. Cette évolution pourrait se confirmer en 2010, en raison de la crise économique et de l'autorisation récente⁹ des jeux en ligne, susceptible de concurrencer les casinos¹⁰. De plus, le montant du prélèvement dit progressif est en baisse en raison d'une modification réglementaire de ses modalités de calcul¹¹.

Les contributions hors cahier des charges ont suivi la même évolution. Elles restent toutefois, en 2009, d'un montant beaucoup plus élevé que celui de 2005.

Le loyer a fait l'objet d'une revalorisation en 2009 (cf. *infra*).

Enfin, le montant des impôts locaux acquittés par l'exploitant du casino connaît une augmentation régulière depuis 2008 et est en 2009 deux fois et demi supérieur à 2005.

La part des prélèvements sur le PBJ, du loyer et des impôts locaux, c'est-à-dire des recettes abondant directement le budget de fonctionnement de la commune, sur les recettes réelles de fonctionnement est retracée dans le tableau qui suit.

⁹ loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne

¹⁰ Encore qu'il soit délicat d'apprécier l'effet de cette autorisation sur le prélèvement sur le PBJ. En effet, d'une part, les casinos, partenaires des sites de jeux en ligne, comptent sur ces derniers pour attirer des nouveaux clients et d'autre part, la loi prévoit un reversement aux villes possédant un casino de 15 % du prélèvement sur les sommes engagées par les joueurs de jeux de cercle en ligne.

¹¹ Le décret n°2009-1035 du 26 août 2009 relatif aux dispositions du code général des collectivités territoriales concernant le prélèvement progressif sur le produit des jeux dans les casinos en a modifié l'assiette, qui est désormais le PBJ réel et non plus théorique. Le ministère du Budget a estimé la perte de recettes pour les collectivités publiques à environ 3 % des recettes tirées du PBJ.

importance relative des recettes du casino	2005	2006	2007	2008	2009	évolution 2005/2009
recettes réelles de fonctionnement (€)	3 491 877	3 821 990	4 063 182	4 141 767	4 345 159	24,44%
recettes abondant le budget communal (€)	548 019	554 256	604 820	581 459	547 533	-0,09%
part des recettes issues du casino	15,69%	14,50%	14,89%	14,04%	12,60%	-19,71%

sources : comptes de gestion et rapports du délégataire

Les contributions financières du casino au budget de la commune représentent en moyenne sur la période 2005-2009 14,28 % des recettes réelles de fonctionnement.

La baisse du PBJ et celle corrélative des prélèvements sur le PBJ sont dès lors partiellement responsables du net ralentissement de la croissance des recettes de fonctionnement en 2008, de moins de 2 %, contre 6 à 9 % les années précédentes.

Enfin, on peut noter que le casino emploie 43 personnes, ce qui contribue également indirectement au développement communal.

2.1.2. Les charges de fonctionnement

Le tableau suivant présente la structure et l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement.

dépenses réelles de fonctionnement (en €)	2005	2006	2007	2008	2009	évolution 2005-2009	part du total en 2009	évolution moyenne
charges de personnel	1 456 207	1 489 353	1 547 206	1 613 288	1 653 626	13,56%	49%	3,2%
charges à caractère général	718 936	767 760	768 510	845 312	845 362	17,59%	25%	4,1%
autres charges de gestion courante	342 052	318 338	385 180	652 018	706 094	106,43%	21%	19,9%
<i>dont subventions aux BA</i>	33 887	8 656	115 200	118 854	440 000	1198%		
<i>dont subventions aux associations</i>	95 624	122 811	126 126	129 304	93 845	-1,86%		-0,5%
charges financières	251 613	287 416	215 974	188 719	174 320	-30,72%	5%	-8,8%
charges exceptionnelles	99 224	2 280	4 969	2 726	2 242	NS	NS	NS
autres charges	629	551				NS	NS	NS
total	2 868 661	2 865 698	2 921 839	3 302 063	3 381 644	17,88%		4,2%

sources : comptes de gestion et comptes administratifs / NS : non significatif

Les charges de fonctionnement ont augmenté de près de 18 % sur la période, soit une évolution moyenne de 4,2 %. Cette évolution est essentiellement imputable à celle des dépenses de personnel et des charges à caractère général, qui représentent respectivement 49 % et 25 % des dépenses réelles de fonctionnement.

Les charges de personnel représentaient en 2009 49 % des dépenses réelles de fonctionnement, ce qui est conforme à la moyenne des communes de la même strate de population. Leur poids dans les dépenses de fonctionnement est relativement stable depuis 2005. Leur augmentation de 13,5 % au cours de la période, soit une croissance annuelle moyenne de 3,2 %, ne résulte pas de l'évolution des effectifs, qui sont stables depuis 2005 (47 agents en 2009).

Les **charges à caractère général** augmentent de 17,5 % sur la période, pour une évolution annuelle moyenne de 4,1 %. Leur poids relatif en 2009 est identique à celui de la moyenne des communes de la même strate (25 % des dépenses de fonctionnement contre 26,86 % pour la moyenne des communes de la même strate¹²).

Enfin, **les subventions** ont augmenté régulièrement depuis 2005. La subvention la plus importante est versée à l'office du tourisme (43 000 euros en 2008 et 45 500 euros en 2009). Toutes les subventions d'un montant supérieur à 23 000 euros font l'objet d'une convention.

L'office de tourisme, qui avait statut d'association, est devenu un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) depuis le 1^{er} décembre 2009. Ce changement de statut a entraîné le recrutement d'un directeur, en l'occurrence l'ancienne responsable du service culturel de la commune. En tant qu'association, l'office de tourisme ne disposait que de deux salariés à temps partiel et d'agents mis à sa disposition par la commune. La subvention de la commune en 2010 au nouvel EPIC est de 184 400 euros.

Son augmentation est motivée par le coût du personnel et le transfert à l'EPIC de l'organisation des principales manifestations culturelles et touristiques. Ce transfert ne se traduit toutefois pas dans le budget primitif 2010 par une diminution des charges à caractère général, dont le montant est stable entre 2010 et 2009, comme il l'était déjà en 2007 et 2009.

Ce changement de statut aura donc eu pour effet budgétaire une augmentation du coût de l'office de tourisme pour la commune de 138 900 euros, soit 4 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune en 2009.

2.1.3. Un autofinancement en nette amélioration

Saint-Pair-sur-Mer dispose d'une capacité d'autofinancement¹³ en nette amélioration depuis 2005 et très supérieure à celle de la moyenne des communes de la même strate.

Elle évolue ainsi :

CAF	2005	2006	2007	2008	2009	évolution 2005-2009	évolution moyenne
CAF brute	654 954	953 498	1 141 344	1 091 712	1 091 204	66,61%	13,6%
CAF nette	72 424	347 022	561 161	582 434	636 817	779,29%	72,2%

source : comptes administratifs

La CAF brute augmente fortement entre 2005 et 2007, année où elle atteint un plafond, pour baisser légèrement en 2008 et se stabiliser en 2009. Entre 2005 et 2009, elle a crû de plus de 66 %, soit de plus des deux tiers de son montant initial.

La CAF nette est quant à elle en hausse chaque année depuis 2005, sans interruption, en raison de la baisse constante du montant de l'amortissement de la dette.

¹² source : données DGFIP.

¹³ La capacité d'autofinancement traduit la capacité de la collectivité à financer ses dépenses d'investissement grâce à l'excédent généré par son budget de fonctionnement. La CAF brute représente - schématiquement - l'excédent des recettes de fonctionnement sur les charges de fonctionnement. La CAF nette équivaut à la CAF brute diminuée des remboursements de la dette en capital.

Depuis l'année 2006, la capacité d'autofinancement de la commune est supérieure à celle de la moyenne des communes de la strate, après y avoir été nettement inférieure, notamment la CAF nette, pendant de nombreuses années. En 2009, le ratio de la CAF nette par habitant de la commune (165 euros par habitant) représentait le double de celui de la moyenne des communes de la strate.

L'amélioration de la situation financière de la commune depuis 2005 est donc sensible. Elle découle à la fois de la forte augmentation du produit de la fiscalité, grâce à la croissance des bases et des taux, et de l'évolution moins rapide des charges de fonctionnement.

L'évolution annuelle des recettes et des dépenses réelles de fonctionnement témoigne de cette tendance positive.

Evolution des recettes et dépenses de fonctionnement (en €)	2005	2006	2007	2008	2009	évolution
recettes réelles	3 491 877	3 821 990	4 063 182	4 141 767	4 345 159	24%
évolution annuelle		9,45%	6,31%	1,93%	4,91%	5,62%
dépenses réelles	2 868 661	2 865 698	2 921 839	3 302 063	3 381 644	18%
évolution annuelle		-0,10%	1,96%	13,01%	2,41%	4,20%

source : *comptes administratifs et comptes de gestion*

Les recettes réelles de fonctionnement augmentent chaque année plus rapidement que les dépenses, sauf en 2008 où les dépenses progressent fortement pour des raisons conjoncturelles.

Pour autant, la décélération de la croissance des recettes de fonctionnement commencée en 2008 semble devoir se poursuivre en 2010, l'année 2009 ayant été l'occasion de l'encaissement de recettes de fonctionnement importantes mais, soit conjoncturelles, soit dues à la suppression de budgets annexes. Le budget primitif 2010 prévoit d'ailleurs un montant de recettes réelles de fonctionnement en diminution de près de 4 %. Si la commune semble avoir été prudente pour certaines prévisions de recettes, notamment les ressources fiscales, elle escompte en revanche raisonnablement une baisse des produits issus du casino et de la DGF.

De plus, le budget primitif 2010 prévoit un montant de dépenses réelles de fonctionnement en hausse de près de 8 %, en raison essentiellement de l'augmentation de la subvention à l'office de tourisme.

La CAF nette pourrait donc, si les prévisions se réalisent, diminuer en 2010.

*

*

*

La commune de Saint-Pair-sur-Mer a donc, ces dernières années, reconstitué un autofinancement qui se maintient à un niveau élevé depuis l'année 2007, grâce au dynamisme des ressources de fonctionnement. L'évolution des recettes issues du casino et de la DGF pourrait toutefois réduire légèrement de sa marge de manœuvre budgétaire.

2.2. La section d'investissement

2.2.1. Des recettes d'investissement issues en grande partie de l'autofinancement

Le tableau ci-dessous présente la structure et l'évolution des ressources d'investissement :

Structure des ressources d'investissement (en milliers d'euros)	2005	2006	2007	2008	2009	évolution 2005-2009	part du total en 2009
CAF nette	72	347	561	582	637	779,54%	65,74%
FCTVA	111	183	101	113	224	101,80%	23,12%
subventions d'investissement	60	115	76	10	33	-45,00%	3,41%
cessions	125	8	50	8	4	-96,80%	0,41%
taxe locale d'équipement	44	71	96	77	71	61,36%	7,33%
ressources propres	412	724	884	790	969	134,95%	100,00%
emprunts	550	500		430	0		
total	962	1 224	884	1 220	969	0,68%	

source : comptes administratifs

Les ressources totales d'investissement sont assurées en 2009 à près de 66 % par la CAF nette, ce qui témoigne de l'importance de l'autofinancement en nette progression tout au long de la période.

Le montant très élevé du FCTVA en 2009 est dû à l'adhésion de la commune au dispositif de versement anticipé du FCTVA (cf. *infra*).

2.2.2. L'effet du plan de relance sur les dépenses d'équipement n'est pas avéré

La loi de finances rectificative du 4 février 2009 relative au plan de relance de l'économie a ouvert au secteur local la possibilité de bénéficier du versement anticipé d'un an du FCTVA assis sur les investissements de 2008. Pour obtenir ce versement, les collectivités devaient s'engager par convention à augmenter leurs dépenses réelles d'équipement par rapport à la moyenne de leurs dépenses de 2004 à 2007. Les collectivités qui ont respecté leur engagement conservent définitivement le décalage d'un an du versement de FCTVA.

La commune a signé le 8 avril 2009 une convention avec le représentant de l'Etat. Elle s'y engage à réaliser en 2009 des dépenses réelles d'équipement d'un montant au moins égal à 1,49 million d'euros, soit la moyenne des années 2004 à 2007.

Le périmètre du montant de l'engagement est celui des dépenses réelles d'équipement inscrites aux comptes administratifs du budget général et des budgets annexes, y compris les budgets des SPIC, imputées sur les comptes 20, 21 et 23.

La commune n'a atteint son engagement que grâce à la prise en compte des restes à réaliser, autorisée par la loi de finances pour 2010. Elle n'a réalisé en effet en 2009 que 1 338 847 euros de dépenses d'équipement, auxquelles s'ajoute un montant de 610 000 euros de restes à réaliser.

Le tableau suivant présente l'évolution récente des dépenses d'équipement imputées sur le budget principal et sur le budget annexe de l'EHPAD.

Dépenses d'éqpt réelles (en €)	2006	2007	2008	2009
budget principal	760 547	946 735	955 097	1 043 824
budget EHPAD	5 801	517 531	217 096	265 063
total	766 348	1 464 266	1 172 193	1 308 887

source : *comptes administratifs*

L'engagement de la commune n'était certes pas facile à tenir, le niveau des dépenses d'équipement ayant été très élevé en 2007, notamment grâce à la construction de l'EHPAD, puis en forte baisse en 2008, conformément à la tendance constatée dans la moyenne des communes, dont les dépenses d'équipement sont corrélées au cycle électoral.

Pour autant, il est impossible d'affirmer que la commune a bénéficié d'un effet d'aubaine dans la mesure où le montant de ses dépenses d'équipement aurait peut-être été inférieur sans l'adhésion au plan de relance.

2.2.3. La commune a fortement augmenté son endettement fin 2009 et début 2010 pour la constitution de l'EHPAD

L'endettement de la commune diminue jusqu'en 2009, puis augmente fortement en 2009 et 2010, en raison des emprunts contractés pour la construction de l'EHPAD. Le tableau qui suit présente l'évolution depuis 2005 des données de l'endettement de la commune, pour le budget principal et le budget annexe de l'EHPAD. Le budget annexe du casino comportait un emprunt qui a été entièrement remboursé en 2008.

emprunts budget principal et EHPAD	2005	2006	2007	2008	2009	01-janv-10
encours de dette au 31/12	4 820 917	4 714 441	4 534 257	4 448 735	5 487 802	10 487 802
amortissements	582 530	606 476	580 183	515 523	460 932	
intérêts	255 178	287 291	215 974	207 416	190 543	
montants empruntés	290 000	500 000	400 000	430 000	2 000 000	5 000 000

source : *comptes administratifs et contrats d'emprunts ; les montants des encours de dette au 31/12/2009 et au 01/01/2010 intègrent les emprunts réalisés dans le cadre de l'EHPAD, dont les fonds n'avaient pas été tirés à ces dates*

Jusqu'en 2009, la commune a maîtrisé son endettement dont l'encours diminuait tous les ans. L'encours de la dette du budget principal à la fin de l'exercice 2009 représentait une dette de 938 euros par habitant¹⁴, ratio légèrement supérieur à la moyenne de la strate, de 765 euros. La capacité de désendettement¹⁵ de la commune était, avant contraction des emprunts destinés à l'EHPAD, de moins de quatre ans. Tous les emprunts sont à taux fixe.

En décembre 2009, le maire a signé un contrat d'emprunt de 1,5 million d'euros, pour une durée de 32 ans. Le taux d'intérêt est le TAG 3 mois plus une marge de 0,75 % (0,55 % les 18 premiers mois). En janvier 2010, le maire a également signé un contrat d'emprunt dit « prêt locatif social » de 5 millions d'euros, de 31 ans, indexé sur le taux du Livret A, plus une marge de 1,13 %. Les montants des emprunts doivent être « mobilisés » en totalité par la commune au plus tard en 2011.

¹⁴ Pour une population de 3 843 habitants, population légale en 2006 utilisée par le MINEFI pour les calculs de ratio.

¹⁵ indicateur permettant d'évaluer la charge d'endettement d'une collectivité en rapportant la CAF brute à l'encours de la dette. Cet indicateur permet de connaître le nombre d'années nécessaires pour rembourser la dette si la collectivité y consacrait toute son épargne brute.

Au 1^{er} janvier 2010, l'encours de dette, y compris les emprunts pour l'EHPAD non encore encaissés, était donc de 10,49 millions d'euros, soit une capacité de désendettement de près de 10 ans. Les amortissements étant progressifs, la charge de remboursement de la dette va s'alourdir tous les ans, et ce jusqu'en 2040.

amortissements 2011 EHPAD	89 560
amortissements 2012 EHPAD	148 065
amortissements 2026 EHPAD	219 078
amortissements 2040 EHPAD	305 387

source : contrats d'emprunts

Dès 2012, le montant des amortissements de seuls emprunts de l'EHPAD représentera le tiers de ceux du budget principal en 2009. En 2040, il sera de 305 387 euros. La progressivité de l'amortissement peut se justifier si l'emprunteur escompte une amélioration de sa capacité de remboursement, par exemple grâce à une augmentation de ses revenus. Tel n'est pas le cas.

Ces emprunts étant justifiés par le financement de la construction d'un EHPAD qui a vocation à être mis à disposition du CCAS, leur poids budgétaire pour la commune doit être compensé par le versement par le CCAS d'un loyer représentant au minimum le montant des amortissements des emprunts correspondants. Le montant du loyer que devra verser le CCAS était encore en cours de négociation.

2.3. Des lignes de trésorerie non utilisées

La commune dispose d'une ligne de trésorerie, dont le contrat est renouvelé tous les ans, pour un montant de 1,5 million d'euros. Une ligne de trésorerie est un droit de tirage donnée à l'emprunteur, pour un montant plafonné et une durée déterminée. Elle permet à la collectivité de financer ses besoins ponctuels de trésorerie.

Or, ces lignes de trésorerie n'ont jamais été utilisées. La commune paye donc des frais de gestion, d'un montant certes modique mais évitables. La chambre recommande qu'une réflexion puisse être engagée sur le recours à ces lignes de trésorerie.

3. La gestion du personnel

La gestion du personnel est conforme à la réglementation, hormis les mises à disposition, et, accessoirement, l'octroi de ce qui peut être assimilé à un avantage en nature.

La commune met à disposition de tiers un certain nombre d'agents, parfois sans base juridique. L'état des personnels mis à disposition est le suivant :

- office du tourisme (statut d'EPIC) : quatre agents, dont deux agents à temps plein, pour une durée de trois ans, sur la base d'une convention signée en décembre 2009 entre la commune et l'office du tourisme ;
- CCPG : un agent à temps partiel, sur la base d'une convention signée en décembre 2004 ;
- Association du club de tennis, délégataire de la gestion du club de tennis : un agent pour 1 205 heures par an, sans convention ;
- Association Union sportive saint-pairaise : trois agents, pour 1 840 heures par an, dont une seule convention pour 3 heures par semaine.

Les mises à disposition de fonctionnaires sans convention sont dépourvues de base légale. En outre, l'ordonnateur contrevient à son obligation d'information en ne mentionnant ces aides, y compris les mises à disposition sur la base d'une convention, dans aucun document. Ni l'annexe relative aux aides en nature aux tiers du compte administratif, ni le bilan social, qui prévoit pourtant une fiche spécifique aux positions statutaires des agents, dont les mises à disposition, n'indiquent les mises à disposition.

Nommée en septembre 2008, la directrice générale des services a le grade de directeur. Sa rémunération (traitement de base et primes) est conforme à la réglementation des communes de 2 000 à 10 000 habitants¹⁶. Elle ne bénéficie d'aucun avantage en nature.

Les indemnités versées sont conformes à la réglementation.

Les véhicules de service ne sont utilisés que dans le cadre du service.

Il n'y a pas de logement de fonction. La commune loue toutefois un logement de type F3 à un agent, pour 99,70 euros par mois. Ce montant paraît modique au regard des prix du marché de la location dans la commune. Le montant du loyer permet donc d'assimiler cette location à un avantage en nature.

La chambre recommande donc que la commune puisse engager une réflexion sur les conditions de mise à disposition du personnel et sa politique en matière d'avantage en nature.

4. Les relations avec l'association « Union sportive saint-pairaise »

Un club de football, nommé « Union sportive saint-pairaise » (USPP), est installé à Saint-Pair-sur-Mer. Il est affilié à la fédération française de football et agréé par l'Etat. Sa forme juridique est celle d'une association sportive ayant une section professionnelle¹⁷. Des agents de la commune sont membres de son bureau.

La commune soutient ce club de diverses façons.

Elle verse tout d'abord une subvention annuelle, de 6 500 euros en 2009. Cette subvention apparaît dans l'annexe correspondante du compte administratif.

Elle lui octroie, en outre, des aides en nature non négligeables, dans des conditions non conformes.

Ainsi, elle met à sa disposition en exclusivité le stade appartenant à la commune, sans convention d'occupation du domaine public. Aucune redevance n'est payée par le club, sans que ce dernier constat soit critiquable, la circulaire du 29 janvier 2002 du ministre de l'intérieur et du ministre de la jeunesse et des sports, relative aux concours financiers des collectivités aux clubs sportifs, indiquant que l'occupation d'un équipement sportif par une association sportive à but non lucratif pouvant être consentie à titre gratuit.

L'entretien du stade par les services municipaux, pour le compte de l'association puisqu'elle est la seule à en disposer, représente 1 304 heures par an.

¹⁶ la commune n'est pas surclassée

¹⁷ Les montants des recettes tirées de manifestations et des rémunérations versées aux sportifs sont très inférieurs aux seuils fixés par l'article R. 122-1 du code du sport, dont l'atteinte impose la création d'une société commerciale.

Enfin, elle met à sa disposition trois agents de la commune, pour 1 840 heures par an. Seule une convention de mise à disposition, pour trois heures de travail par semaine pour un agent, a été signée le 28 mai 2009. Elle prévoit le remboursement par l'association de la rémunération de l'agent mis à disposition. La chambre rappelle que la mise à disposition par une collectivité à une association de personnels à titre gratuit est interdite depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008, dont l'article 2 prévoit le principe du remboursement par l'association à la collectivité de la rémunération du fonctionnaire mis à disposition, ainsi que des cotisations et contributions y afférant.

Comme cela a été observé *supra*, la commune devrait régulariser la situation des mises à disposition. Les autres aides en nature apportées par la commune à l'association devraient en outre être précisées dans le compte administratif.

5. La commande publique

5.1. Les commandes de fournitures et services supérieures à 4 000 euros

Le code des marchés publics détermine les règles qui s'appliquent aux achats des collectivités publiques. Les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, applicables dès le premier euro, tendent à garantir l'efficacité de la commande et le bon emploi des deniers publics. Des seuils financiers déterminent les mesures de publicité et les procédures qui doivent être mises en œuvre. Pour les achats d'un montant compris entre 4 000 euros et 90 000 euros hors taxes, les pouvoirs adjudicateurs doivent mettre en œuvre une procédure dite adaptée. Le niveau de formalisation de la procédure de passation, les modalités de la mise en concurrence et de publicité sont alors de la responsabilité de l'acheteur et doivent être adaptés en fonction du marché envisagé.

Le seuil de 4 000 euros, ainsi que tous les autres seuils cités dans le code, s'apprécie pour un ensemble de fournitures ou prestations homogènes. C'est le montant prévisionnel total des commandes homogènes sur l'année qui doit être pris en compte pour l'appréciation du seuil de mise en concurrence.

En outre, l'article 11 du code en vigueur durant toute la période sous contrôle, prévoit qu'à partir de 4 000 euros, les marchés doivent être passés en forme écrite, ce qui suppose l'établissement d'un document indiquant les principales caractéristiques de la commande et portant mention de l'acceptation du contrat par les deux parties. La seule réalisation des prestations et l'établissement de factures ne sauraient constituer une forme écrite de marché.

Or, nombre de commandes de fournitures et de services d'un montant global important ne fait l'objet d'aucune procédure particulière de mise en concurrence et de passation d'un marché public en bonne et due forme.

Les dépenses d'assurances font ainsi l'objet de contrats signés sans mise en concurrence, pour un montant annuel de 29 864 euros en 2008 et 30 915 euros en 2009.

Les dépenses de télécommunications (téléphonie, fax et Internet – compte 6262) ne font pas non plus l'objet d'une mise en concurrence. Or, au vu de l'évolution des montants qui y sont consacrés, qui s'élèvent à 20 134 euros en 2009, et qui ont augmenté de plus de 15 % par rapport à 2006, une mise en concurrence serait non seulement plus respectueuse de la réglementation, mais éventuellement source d'économies pour la commune.

Les dépenses d'alimentation (compte 60 623) représentent une somme de 53 441 euros en 2008 et 51 695 euros en 2009 qui ont été payés à 10 fournisseurs différents pour l'année 2008. Là encore, au vu du montant total de ces dépenses, un regroupement des commandes et une mise en concurrence plus formalisée que la consultation de fournisseurs auraient été nécessaires.

De même, les achats de fournitures de petit équipement (compte 60 632) et d'autres matières et fournitures (compte 6068), qui s'élèvent respectivement à 20 367 euros et 88 873 euros en 2008 ne font l'objet d'aucune procédure de mise en concurrence autre qu'une consultation informelle. Si ces deux montants ne représentent pas des dépenses homogènes, il n'en demeure pas moins que parmi la totalité des mandats imputés sur ces comptes, des regroupements de dépenses homogènes auraient pu être effectués pour passer un marché public. Ce regroupement aurait en outre l'avantage d'alléger la charge de travail des personnes chargées de traiter les factures et de mandater les dépenses. Le fractionnement des dépenses donne en effet lieu à celui des factures et des mandatements, particulièrement flagrant pour le compte 6068 pour lequel on relève en 2008 pas moins de 453 mandats dont la plupart ont des montants de quelques dizaines d'euros.

Enfin, en ce qui concerne les dépenses d'un montant unitaire supérieur à 4 000 euros pour lesquelles aucune mise en concurrence ni contrat écrit n'existent, on relève pour l'année 2008 :

- l'achat d'une tondeuse pour 20 332 euros ;
- l'achat de matériel de voirie pour 19 709 euros ;
- l'organisation du feu d'artifice du 14 juillet d'un montant de 16 000 euros, qui a été payé sur présentation d'une simple facture ;
- l'achat d'un matériel de voirie pour 13 567 euros.

La commune aurait intérêt, pour se conformer aux règles de la commande publique, à :

- engager une réflexion sur l'organisation interne de la commande publique et élaborer des règles écrites pour la passation des marchés entre 4 000 euros et 90 000 euros, fixant notamment des seuils intermédiaires en-dessous desquels la demande de devis auprès de trois fournisseurs potentiels peut suffire et au-dessus desquels une procédure de publicité et de mise en concurrence plus complète doit être mise en œuvre ;
- évaluer préalablement les besoins de fournitures homogènes pour au moins une année ;
- mettre en œuvre les principes de la procédure adaptée, dont des mesures de publicité plus formalisées et une mise en concurrence plus rigoureuse ;
- contracter des marchés publics sous forme écrite, contrat ou acte d'engagement.

5.2. L'opération de construction d'un EHPAD

La commune s'est engagée dans la construction d'un EHPAD de 81 lits. La décision de construire cet établissement a été prise par le conseil municipal par délibération du 14 février 2006, dans laquelle il précise que sa gestion en sera confiée au CCAS.

En 2007, la commune a acheté le terrain, qui fait partie d'une zone d'aménagement concertée (ZAC) dont l'aménagement a été confié à une société privée dans le cadre d'une convention, à l'aménageur en question, pour un montant de 400 000 euros, soit 80 euros le mètre carré. L'aménageur l'avait auparavant acquis auprès d'un tiers et avait effectué des travaux d'aménagement.

La procédure de consultation pour les marchés publics de travaux a donné lieu à un appel d'offres daté du 27 mai 2009. L'ensemble de la procédure de publicité et de mise en concurrence est régulière. A son issue, le conseil municipal a, par délibération du 19 janvier 2010, autorisé le maire à signer les marchés de travaux.

La fin des travaux et la mise à disposition du bâtiment au CCAS, contre un loyer devant représenter au minimum le montant des amortissements supportés par la commune, sont prévues pour l'année 2012.

A la fin 2009, le montant des dépenses réalisées pour cette opération s'élevait à 1 million d'euros. Pour autant, à la moitié de l'année 2010, la commune n'avait toujours pas de plan de financement définitif de l'opération.

Le bilan prévisionnel hors taxes de l'opération de construction est le suivant :

COUT (€)		FINANCEMENT (€)		part du total
travaux	5 830 000	sub CG	891 000	12,05%
aménagements	675 000	sub ADEME	231 000	
VRD	215 000	emprunt terrain	400 000	84,84%
achat terrain	402 767	PLS	5 000 000	
total	7 122 767	prêts compl	2 500 000	
frais accessoires	2 189 128	autofinancement	289 895	3,11%
total	9 311 895	total	9 311 895	

La part des emprunts dans le financement du projet, de 85 %, est relativement élevée. Le montant des emprunts finançant l'opération est composé d'un prêt locatif social de 5 millions d'euros, d'un prêt complémentaire de 1,5 million d'euros (cf. *supra*), d'un emprunt que la commune a l'intention de consolider à hauteur de 1 million d'euros et d'un emprunt de 400 000 euros contracté en 2007 pour l'achat du terrain. L'autofinancement ne représente que 3 % du financement du projet.

Au vu de l'ampleur du projet et de l'endettement qu'il génère pour la commune, cette dernière a intérêt à veiller à ce que les recettes issues de la gestion de l'EHPAD permettent bien au CCAS de compenser, par le biais du loyer, le montant des amortissements qu'elle doit supporter.

6. Les opérations d'aménagement

La commune mène depuis le début des années 2000 une politique active d'aménagement de son territoire, par la construction de nombreux logements sous forme de lotissements essentiellement.

Cinq opérations d'aménagement étaient en cours de réalisation sur la période 2004-2010, à différents stades d'avancement.

Il s'agit de deux lotissements gérés en régie directe, dont les opérations budgétaires sont retracées dans deux budgets annexes, d'une zone d'aménagement concertée (ZAC) dont la réalisation a été déléguée à un aménageur et d'un terrain dont l'aménagement a été confié par convention à une société HLM. En outre, la commune a engagé en 2010 des opérations d'aménagement d'une nouvelle ZAC, dite des Ardilliers.

6.1. Les zones d'aménagement concerté

6.1.1. La ZAC du Vallon

La commune a confié en mai 2004 l'aménagement d'une ZAC, dite du Vallon, à un aménageur privé, par convention signée le 28 mai 2004. Cette convention prévoit l'aménagement d'une zone de 6,8 hectares, en vue de la construction de 16 logements sociaux, 35 logements privés et d'un EHPAD. D'une durée de 6 ans, elle est arrivée à son terme en 2010.

Les modalités de passation de la convention d'aménagement et les dispositions de celles-ci sont conformes aux textes et aux bonnes pratiques.

L'opération d'aménagement était matériellement terminée en mai 2010. Toutes les parcelles avaient été aménagées, vendues et construites.

L'opération d'aménagement a été bénéficiaire et le résultat financier s'est révélé supérieur de plus de 30 % aux estimations initiales.

ZAC du Vallon évolution des postes du compte d'exploitation	compte prévisionnel au 28/05/2004	compte au 30/09/2009	évolution
recettes HT (€)	2 768 153	3 136 960	13,32%
ventes des lots	2 558 000	2 965 595	15,93%
vente des terrains de l'EHPAD et des logements sociaux	440 000	397 680	-9,62%
participation commune	123 500	123 500	0,00%
TVA marchand de bien (minore les recettes)	-353 347	-349 815	-1,00%
dépenses HT (€)	2 384 107	2 627 884	10,23%
coût d'acquisition des terrains	841 864	827 753	-1,68%
frais d'acquisition	80 510	110 001	36,63%
études et travaux	1 050 359	913 321	-13,05%
honoraires divers	308 356	622 639	101,92%
frais divers	103 018	154 170	49,65%
marge (recettes - dépenses)	384 046	509 076	32,56%

source : bilans de l'aménageur

La participation financière de la commune est de 147 706 euros TTC. Cette participation est prévue par la convention au titre de « *participation aux travaux primaires dont la réalisation n'incombe pas en totalité aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier à l'intérieur du périmètre de la ZAC* ».

Bien que la convention prévoie dans son article 17 l'établissement par l'aménageur d'un compte rendu annuel, comportant un bilan financier, un plan de trésorerie actualisé, un tableau des cessions et acquisitions immobilières et une note de conjoncture, aucun bilan n'avait été fait par l'aménageur jusqu'en 2010, année au cours de laquelle ce dernier a transmis à la commune des bilans chiffrés.

Il n'y a eu aucune information du conseil municipal sur ce dossier depuis 2004, sauf les délibérations de 2006 autorisant le maire à signer deux avenants.

La commune devrait veiller, à l'avenir, et notamment pour la nouvelle ZAC dont l'aménagement vient d'être délégué, à demander à l'aménageur les comptes rendus qu'il doit transmettre.

6.1.2. La ZAC des Ardilliers

La commune a confié en 2010 l'aménagement d'une ZAC, dite des Ardilliers, à un aménageur privé, la SHEMA, par convention dont la signature a été autorisée par délibération du 2 juillet 2010.

Les modalités de mise en concurrence sont conformes à la réglementation et n'appellent pas d'observations.

Cette convention prévoit l'aménagement d'une zone de 14 hectares, en vue de la construction et la vente de 181 logements et la vente de 110 parcelles libres. Ses dispositions n'appellent pas d'observations particulières. Elles sont conformes à la réglementation et aux bonnes pratiques en matière de convention d'aménagement. Sa durée est de huit ans. Aucune participation financière de la commune n'est prévue.

6.2. L'aménagement du terrain de la Vigie

La commune a confié à la SA HLM Coutances Granville, par convention signée le 13 novembre 2003, l'aménagement d'un terrain et la construction de logements sur une zone de 1,4 hectare.

L'article 6 de la convention prévoit qu' « *en cas de déficit (dans le cas où les dépenses seraient supérieures aux recettes), la commune de Saint-Pair-sur-mer s'engage à attribuer à la SA HLM Coutances-Granville une subvention permettant d'assurer l'équilibre financier de l'opération.* »

L'équilibre financier de cette opération d'aménagement repose donc sur le budget de la commune.

La convention prévoit la cession par la SA HLM d'une partie des terrains à la commune afin que celle-ci y construise une crèche. Or, la politique de la petite enfance a été transférée à la communauté de communes du pays granvillais depuis le 1^{er} janvier 2008. A cette même date, le projet de construction de la crèche a été repris par la communauté de communes. La convention aurait dû être modifiée, par avenant, pour prendre en compte ce transfert de compétence.

La convention prévoit un délai de 18 mois entre la date d'acquisition du terrain et le dépôt de la demande d'autorisation de lotir. Cette disposition a été respectée puisque la SA HLM a acheté le terrain à aménager à La Poste en décembre 2003 et que l'autorisation de lotir a été délivrée par le maire de Saint-Pair-sur-Mer le 26 juillet 2005.

La commune ne dispose d'aucun bilan de cette opération. Le seul document dont elle dispose, outre la convention, son annexe et les documents officiels (cahier des charges, note de présentation, ...) est une mise à jour pour mai 2010 du bilan financier prévisionnel de l'opération, d'où il ressort que l'opération sera largement excédentaire.

6.3. Les lotissements de la Tonnerie et du Bocage

Le lotissement dénommé la Tonnerie est un lotissement à vocation artisanale et commerciale, situé sur une zone de 1,8 hectare. Il comporte huit lots. Il a été réalisé directement par la commune entre les années 2007, année de l'autorisation de lotir, et 2010.

Le lotissement dit du Bocage, situé à proximité de la ZAC du Vallon, est un lotissement d'habitations, de 1,3 hectare. Il comporte 18 lots. Il a également été réalisé en régie, entre 2004, date de l'autorisation de lotir et 2007.

Ces deux lotissements ont fait l'objet chacun d'un budget annexe. Les conditions financières et juridiques de leur réalisation ne soulèvent pas de remarques. Les travaux sont terminés, la plupart des lots vendus et les bâtiments construits.

L'ordonnateur ne dispose pas de bilan formalisé pour ces opérations. Seuls les budgets annexes permettent de suivre l'avancement des opérations. Aucun rapport, note, document écrit de quelque nature que ce soit n'a été rédigé par la commune. Le conseil municipal ne s'est pas prononcé sur ces opérations, hors les autorisations données au maire dans le cadre de la procédure juridique.

Il ressort des budgets annexes que le budget du lotissement du Bocage s'est avéré excédentaire de 29 636 euros à la fin de l'opération d'aménagement. Cet excédent a été reversé au budget principal en 2007. L'opération a donné lieu entre 2003 et 2007 à un montant de 364 310 euros de travaux, de 357 190 euros de ventes de terrains aménagés, et de 36 755 euros de subventions.

Le lotissement de la Tonnerie n'est quand à lui pas achevé. A la fin de l'année 2009, le montant des travaux exécutés s'élevait à 213 168 euros et celui des ventes de terrains à 177 840 euros. Grâce à une subvention de 40 000 euros versée en 2009 par la commune, l'opération était excédentaire de 4 672 euros. En mai 2010, la totalité des lots n'avait pas encore été vendue. Un montant de recettes de 79 220 euros était attendu des ventes à venir.

Le lotissement du Bocage présente en outre un intérêt, celui de prévoir des dispositions favorisant l'installation dans la commune de personnes à la fois jeunes et d'un revenu modeste. Le conseil municipal a fixé une liste de critères d'attribution des lots, les réservant aux jeunes couples¹⁸, avec ou sans enfants, dont les revenus sont inférieurs au plafond de ressources du prêt à taux zéro, et pour lesquels il doit s'agir d'une première accession à la propriété pour la résidence principale. Le prix de vente a été fixé à 37 euros le mètre carré, prix très inférieur au marché. De plus, le cahier des charges, régissant les relations entre la commune et les acquéreurs des lots, prévoit des clauses dites anti spéculatives, selon lesquelles les acheteurs s'engagent, pendant 10 ans, à, s'ils déménagent, louer ou vendre le bien à une famille remplissant les mêmes critères. Enfin, le loyer annuel est plafonné à 5 % du prix de l'achat.

La Cour de cassation vient de préciser, dans un arrêt de la troisième chambre civile du 23 septembre 2009, que ce type de clauses ne constitue pas une atteinte au droit de propriété, dans la mesure où elles sont librement consenties, et où elles ont pour but d'empêcher la spéculation dans un contexte marqué par la rareté de l'offre et le « décrochage » des possibilités financières de la plupart des ménages par rapport à l'envolée des prix de l'immobilier.

7. Les relations avec le casino

La commune de Saint-Pair-sur-Mer est propriétaire depuis 1981 d'un casino. Elle en a délégué la gestion en 1991 à la Société du casino de Saint-Pair-sur-mer. Après expiration de cette première délégation, la commune, après avoir procédé à une mise en concurrence conforme à la loi du 29 janvier 1993, a confié la gestion du casino au même exploitant, seul candidat, pour une durée de 18 ans à compter du 1^{er} janvier 1998.

C'est un petit casino, qui a généré en 2009 un produit brut des jeux du casino de 5,2 millions d'euros, ce qui le classe à la 134^{ème} place des casinos en France (sur 197).

¹⁸ ou famille monoparentale

Le précédent examen de gestion de la commune de Saint-Pair-sur-Mer, réalisé dans le cadre d'une enquête nationale sur les casinos, comportait les observations suivantes :

- infériorité du taux de prélèvement sur le produit brut des jeux (PBJ) au taux maximum de 15 % prévu par la loi ;
- absence dans le cahier des charges de dispositions relatives à l'indemnisation de la commune en cas de non renouvellement ou de retrait de l'autorisation ministérielle d'exploitation des jeux du fait de l'exploitant ;
- durée de la délégation correspondant au maximum réglementaire sans qu'ait été invoqué dans les documents contractuels un motif justifiant cette durée ;
- caractère peu contraignant de la contribution de l'exploitant au développement touristique de la station ;
- absence de précision des obligations de l'exploitant en matière de spectacles et de restauration, notamment pour les tarifs appliqués aux usagers ;
- absence de définition des modalités de contrôle de l'activité du délégataire par le délégant ;
- faible participation du délégataire aux travaux réalisés par la commune pour rénover le casino ; en particulier, le loyer versé par l'exploitant ne couvrait que partiellement le montant du remboursement de l'emprunt contracté par la commune pour financer la rénovation du casino ;
- importance relative des recettes provenant du casino par rapport aux recettes de fonctionnement de la commune, qui, ajoutée à leur caractère aléatoire, fragilise l'équilibre du budget communal.

7.1. Les dispositions du cahier des charges

Le cahier des charges pour l'exploitation des jeux a été conclu pour une période de 18 ans à compter du 1^{er} janvier 1998, soit jusque fin 2015. L'exploitant est la société par actions simplifiée « casino de Saint-Pair-sur-Mer », détenue à 100 % par la société MORSON, elle-même filiale de la société JOAGROUPE, 3^{ème} groupe français de casinos.

Hormis un avenant prenant en compte le passage à l'euro, et un avenant prenant en compte la modification de la réglementation sur la liste des jeux autorisés dans les casinos, le cahier des charges n'a subi aucune modification depuis sa signature.

Le taux de prélèvement sur le produit brut des jeux est toujours fixé à 10 % jusqu'à 1 676 939 euros et 7 % au-delà.

Le cahier des charges n'a donc pas fait l'objet des modifications préconisées par la chambre. L'ordonnateur a d'ailleurs précisé au cours de l'instruction que « *le cahier des charges étant valable jusqu'en 2015, les nouveaux élus ayant pris connaissance du rapport [de la chambre] viennent d'entamer une négociation pour essayer d'aller dans le sens des préconisations* ».

Toutefois, même sans modification en droit, un certain nombre d'observations de la chambre ont été prises en compte dans les faits.

Les conditions de contrôle de la commune sur le délégataire ont tout d'abord été considérablement améliorées depuis le dernier contrôle par la fourniture annuelle du rapport de l'exploitant prévu par l'article L. 1411-3 du CGCT. C'est un rapport complet qui présente les résultats financiers et « techniques » de la délégation, détaille les activités mises en place par le casino et met l'accent sur l'effet pour la commune des résultats financiers du casino.

La participation du casino au développement touristique de la commune, si elle n'a pas été précisée dans le cahier des charges, s'est toutefois améliorée dans les faits depuis le dernier contrôle. Le délégataire gère un restaurant et un bar et organise tout au long de l'année diverses animations. Il a récemment co-organisé avec la commune les festivités du 14 Juillet. Il contribue au financement du festival des arts du cirque de la commune. Enfin, il subventionne depuis l'année 2006 de nombreuses associations.

7.2. Les conditions de la location des locaux

Le casino est situé dans un bâtiment appartenant à la commune, qui loue les locaux, d'une superficie de 1 700 m², à l'exploitant. La chambre avait relevé le fait que le loyer ne couvrait pas totalement le montant du remboursement de l'emprunt contracté par la commune pour financer la rénovation du casino.

Un nouveau contrat de location a été signé le 4 novembre 2009. Il doit se terminer le 31 décembre 2015, soit la date d'expiration de la délégation de l'exploitation du casino.

Le montant du loyer annuel a été revalorisé à 57 552,55 euros hors taxes et hors charges, soit une augmentation substantielle de 43 % par rapport au précédent montant de 40 246,54 euros.

Enfin, la critique selon laquelle le montant du loyer ne couvrait pas celui de l'annuité du remboursement de l'emprunt finançant les travaux de rénovation du casino est devenue sans objet puisque l'emprunt a été entièrement remboursé en 2008.

7.3. L'utilisation des « recettes supplémentaires »

L'article L. 2333-57 du CGCT prévoit que les recettes supplémentaires calculées par différence entre le barème du prélèvement progressif et un barème fictif sont consacrées, à hauteur de 50 % de leur montant, à des travaux d'investissement destinés à l'amélioration de l'équipement touristique. L'article D. 2333-76 du code précise que ces travaux d'investissement « *destinés à l'amélioration de l'équipement touristique ont pour objet d'augmenter le pouvoir attractif de l'établissement ou de la commune où est installé cet établissement [...], par des embellissements, des agrandissements, ou une amélioration des installations existantes, ou par la création de nouvelles installations, mais ils ne peuvent, en aucun cas, avoir pour but de pourvoir au simple entretien de ces installations [ou] la [seule] réalisation de normes de sécurité* ».

Or, il apparaît, à la lecture des rapports du délégataire et de la délibération du 18 décembre 2007 que l'intégralité de ces recettes supplémentaires de l'année 2008 à l'année 2015, dont le montant peut être estimé à 280 000 euros¹⁹, a été d'ores et déjà affectée à l'amortissement de travaux de rénovation du casino réalisés fin 2008. La délibération est particulièrement laconique puisque le rapport ne comporte que les précisions suivantes : « *Monsieur le Directeur du casino lui [au maire] a présenté un projet de travaux consistant, après la fermeture de la discothèque, à procéder à une nouvelle répartition et à l'aménagement des espaces de jeux, restauration et bar* ».

¹⁹ soit 35 000 euros de recettes pendant 8 ans

L'importance des recettes affectées à ces travaux, qui sont censées profiter indirectement à la commune, aurait nécessité une plus grande précision et une présentation détaillée des travaux réalisés auxquels le casino demandait l'affectation des recettes. Etant donné que l'accord portait sur huit ans, un avenant détaillé au cahier des charges aurait certainement été de bonne gestion. Ceci aurait ensuite permis au comptable et à la commune de contrôler l'affectation des recettes à l'usage souhaité par le conseil municipal²⁰.

En l'occurrence, d'ici le terme de la délégation du service public, ce contrôle ne pourra être que superficiel.

Dans la perspective du renouvellement de la délégation, dont la chambre rappelle qu'elle devra respecter les dispositions légales de mise en concurrence et de transparence relatives aux délégations de services publics, la commune aurait tout intérêt à être plus précise sur l'utilisation des recettes supplémentaires.

8. La délégation du club de tennis

La commune de Saint-Pair-sur-Mer délègue la gestion des installations sportives de tennis dont elle est propriétaire à une association dénommée « Tennis club de Saint-Pair », par un contrat de délégation de service public signé le 21 juin 2005, après autorisation du conseil municipal du 18 mai 2005.

Le contrat du 21 juin 2005 remplace une convention de mise à disposition à titre gratuit des installations, signée en 1991 et renouvelée en 1997, avec le même prestataire.

8.1 Une procédure de passation insuffisamment rigoureuse

Le choix du délégataire a fait l'objet d'une procédure de mise en concurrence très simplifiée. Il est précisé que les modalités de mise en concurrence de cette délégation relevaient d'une procédure simplifiée, prévue par l'article L. 1411-12 du CGCT selon lequel « *Les dispositions des articles L. 1411-1 à L. 1411-11 ne s'appliquent pas aux délégations de service public [...] lorsque le montant des sommes dues au délégataire pour toute la durée de la convention n'excède pas 106 000 euros. [...] Toutefois, dans ce cas, le projet de délégation est soumis à une publicité préalable ainsi qu'aux dispositions de l'article L. 1411-2* ».

L'avis d'appel public à concurrence est paru dans les annonces légales du journal « Ouest France » du 20 avril 2005 et de « La Manche libre » du 24 avril 2005. La date limite de remise des offres était le 6 mai 2005, soit 12 jours après la date de la dernière publication. Si le choix des publications est conforme au code, le délai de remise des offres ne l'est pas, puisque l'article R. 1411-2 du CGCT prévoit un délai d'au moins quinze jours à compter de la date de publication. Enfin, contrairement à ce que prévoit l'article, l'avis ne précise ni les modalités de présentation des offres, ni les caractéristiques essentielles de la convention envisagée.

Aucun règlement de consultation ou autre document écrit en faisant office n'était disponible.

L'avis, sommaire, citait en guise de critères de sélection ceux prévus par le code (garanties professionnelles et financières, aptitude à assurer la continuité du service public et égalité des usagers)

²⁰ L'article D. 2333-79 du CGCT prévoit le contrôle annuel par le comptable de la conformité des travaux financés par ces recettes aux dispositions du code et aux prescriptions du cahier des charges. Le procès-verbal de la vérification est adressé au maire.

Deux candidatures ont été reçues.

Le conseil municipal a décidé de confier l'exploitation du club de tennis sur proposition du maire, qui, selon les termes de la délibération « *propose de retenir la candidature du Club de Tennis qui lui paraît la plus sérieuse compte tenu de l'expérience acquise et de ses capacités financières* ». Ce sont les seules motivations du choix du délégataire.

Or, dans la mesure où le candidat choisi était déjà l'exploitant du club de tennis et où son responsable, président de l'association, était un conseiller municipal de la commune, il aurait été préférable de faire preuve de plus de rigueur dans la procédure de dévolution et de rédiger, d'une part un document écrit précisant les règles de la consultation et le contenu de la délégation, et d'autre part un rapport écrit sur le choix du candidat, destiné au conseil municipal.

On relève par ailleurs que le conseiller municipal concerné a participé au vote de la délibération confiant à l'association qu'il présidait la gestion du club de tennis.

Enfin, le président de l'association en question a envoyé le 26 mars 2005, soit un mois avant le lancement de la procédure, un courrier au maire par lequel il l'informe que « *réétudiant récemment les conventions de mise à disposition des équipements de tennis [...] qui lient la commune et le Tennis Club de Saint Pair, il m'est apparu que le mandat de gestion qui est donné au Tennis Club mériterait, peut-être, d'être précisé afin de couvrir tous les aspects de la gestion de notre association* ». Il apparaît donc que l'engagement de la procédure de délégation de service public a été fait à la demande de l'association gestionnaire.

La commune devrait, si elle souhaite renouveler la délégation en 2011, faire preuve de plus de rigueur dans les modalités de passation.

8.2. La commune ne respecte pas les dispositions de la convention, en termes de contrôle de la délégation et de partage des risques financiers avec le délégataire

Les dispositions de la convention n'appellent pas de remarques particulières. Elles sont conformes à la réglementation.

On note toutefois que le contrat prévoit à tort une prise d'effet à compter du 1^{er} juin 2005, le contrat n'étant exécutoire qu'à compter du 4 juillet 2005, date de réception au service du contrôle de légalité apposée sur le document. Cette disposition n'est pas sans conséquence sur la légalité du contrat, puisque le juge administratif a estimé à plusieurs reprises qu'un marché qui fixait une date de commencement d'exécution antérieure à celle de sa transmission au représentant de l'Etat dans le département devait être annulé.

Le contrat est prévu pour une durée de 6 ans, « *durée correspondant à la période restant à courir pour l'amortissement des prêts contractés par la commune pour les travaux de construction des tennis* ». La délégation prend donc fin en 2011.

Il a pour objet de confier au délégataire l'exploitation des installations suivantes :

- 3 salles couvertes ;
- 4 courts de tennis extérieurs ;
- 1 court de mini-tennis ;
- 1 « club house ».

Au vu du contrat, le délégataire assume bien le risque de l'exploitation, notamment financier (article 3-1 : « *Le délégataire assure le fonctionnement, la surveillance et l'entretien des installations à ses risques et périls* », article 7 : « *Le délégataire se rémunère principalement par les ressources que procure l'exploitation des tennis, par les produits versés par les usagers, les recettes commerciales et publicitaires* »).

Toutefois, indépendamment de ces dispositions conventionnelles, non seulement la commune ne remplit pas son devoir de contrôle, mais en plus elle prend en charge des dépenses qui relèvent du délégataire, afin d'assurer l'équilibre financier de la délégation.

Aucun bilan de la délégation n'a été établi, alors que des comptes rendus annuels sont prévus à l'article 11 de la convention. Les seuls documents existants sont le compte rendu de l'assemblée générale de l'association et le budget prévisionnel de l'association.

Aucun inventaire des équipements n'a été établi, contrairement aux dispositions de l'article 12 de la convention.

Les tarifs, qui sont à la lecture de la convention censés être fixés « *en accord avec la commune* », sont en fait établis unilatéralement par le délégataire.

De plus, la commune prend à sa charge des dépenses non comprises dans la convention de délégation.

Tout d'abord, elle a exonéré le délégataire du paiement de la redevance annuelle, prévue à l'article 8 de la convention, d'un montant de 12 195 euros. Un avenant du 7 avril 2008, autorisé par une délibération du 29 février 2008, a supprimé cet article à partir de l'année 2008. Cette redevance ne semble pas, pour autant, avoir été recouvrée les années 2006 et 2007. Le compte prévisionnel d'exploitation annexé au contrat ne prévoyait d'ailleurs pas la redevance prévue au contrat.

Il est rappelé que les utilisations privatives du domaine public ne sont possibles, qu'à condition de donner lieu en contrepartie au paiement d'une redevance, dont le juge administratif estime qu'elle doit être calculée « *en tenant compte des avantages de toute nature qu'elle procure à son bénéficiaire et, le cas échéant, à titre indicatif, de sa valeur locative* ».

La commune n'a pas versé de subvention à l'association en 2009²¹.

Elle met à disposition du délégataire un agent pour 1 205 heures par an, sans convention, et prend à sa charge des dépenses d'entretien des équipements délégués, dont la convention prévoit dans son article 13 qu'elles relèvent du délégataire.

Pour autant, il ressort des budgets 2008 et 2009 de la délégation que plus de 80 % du montant des produits d'exploitation dépendent de l'activité du délégataire, le pourcentage restant correspondant à des subventions. La gestion du service public est donc bien assurée aux risques et périls du délégataire. De plus, l'activité n'est pas rentable. Le résultat d'exploitation est négatif depuis 2009.

La chambre recommande donc à la commune, en vue de la fin de la convention en 2011, d'engager une réflexion sur la place du club de tennis dans la politique sportive et d'animation et sur ses modalités de gestion, déléguée ou en régie.

23 Un montant de 305 euros a été versé en 2008.

9. L'enquête publique relative à l'accueil des gens du voyage

La commune de Saint-Pair-sur-Mer fait partie de l'échantillon de collectivités de l'enquête commune relative à l'accueil des gens du voyage. Le fait que le plan départemental prévoit une aire d'accueil sur le territoire de la commune, bien que cette dernière ait transféré cette compétence à la communauté de communes du pays granvillais (CCPG), explique cette intégration dans l'enquête.

La commune de Saint-Pair-sur-Mer figure au schéma départemental d'accueil des gens du voyage, cosigné par le préfet de la Manche et le président du conseil général le 5 décembre 2002, à titre de commune d'implantation d'une aire dite « de petit passage. » Ce type d'aire est défini par le schéma départemental comme des aires « *sommairement équipées, ne nécessitant pas de gardiennage ou d'une manière générale de gestion spécifique, et leur capacité d'accueil n'excède pas 10 places* ».

Malgré cette inscription datant de l'année 2002, l'aire d'accueil n'est toujours pas installée, en attente de financement du conseil général. La commune aurait intérêt à saisir officiellement la CCPG afin que soit installée l'aire de petit passage inscrite dans le schéma départemental.

9.1. La désignation de la commune dans le schéma départemental

La commune ayant transféré la compétence « gens du voyage » à la CCPG depuis 1997, elle n'a pas été associée à l'élaboration du schéma départemental. C'est la communauté de communes qui était représentée au sein de la commission consultative et a donné un avis préalablement à l'adoption du schéma.

Le conseil municipal s'est cependant prononcé sur le projet de schéma départemental par délibération du 29 mars 2002.

Il s'y « *étonne que le projet propose une aire d'accueil de 30 places au lieu des deux aires d'accueil de 15 places envisagées auparavant ce qui paraissait plus pertinent* » et « *se demande pourquoi la commune de Saint-Pair-sur-Mer est concernée par une aire de petit passage et non par un terrain d'accueil* ».

Il ajoute qu'il n'est « *pas hostile à l'aménagement sur le territoire de la commune d'une aire de petit passage, satellite du terrain d'accueil prévu dans le secteur Granville/Donville [...] ou d'un terrain d'accueil, mais s'opposera à l'aménagement de deux structures sur son territoire* ».

Le conseil municipal accepte donc la création d'une aire de petit passage, et aurait même manifestement préféré l'implantation d'un terrain d'accueil, sous réserve qu'il n'y ait pas deux structures d'accueil sur le territoire et que ce soit bien la CCPG qui gère l'aire de petit passage.

Cette position a été motivée par la volonté d'empêcher les stationnements illicites des gens du voyage, une fois l'aire réalisée.

Le maire de Saint-Pair résume ainsi la position communale : « *L'inscription de la commune a été imposée par le schéma départemental, mais facilement acceptée par les élus* ».

En ce qui concerne les oppositions de riverains, le maire a indiqué qu'« *une association de quelques riverains (le plus proche est à plus de 300 mètres), s'est constituée contre ce projet, sans aucune conséquence* », à part une remarque lors de l'enquête publique pour la réalisation du plan local d'urbanisme (PLU).

La commune a réservé dans le PLU un terrain de 12 840 m² pour installer cette aire de petit passage, dans une localisation qu'elle considère comme pertinente car « *proche du terrain d'accueil de Granville* », d'un accès facile, « *assez isolé tout en étant peu éloigné des grands magasins de Saint-Pair, du bourg et de Granville.* ». Le nombre de 10 emplacements prévus est considéré également comme pertinent, l'aire d'accueil de Granville, si elle n'est pas toujours complète, étant parfois insuffisante.

9.2. Les occupations illicites de terrains

La commune constate des tentatives d'occupation illicite sur des terrains publics ou privés qui ont donné lieu à des expulsions, la collectivité ayant fait usage des prérogatives prévues par l'article 9 de la loi du 5 juillet 2000.

Un arrêté réglementant le stationnement des résidences mobiles a été pris le 23 mai 2000 et n'a pas fait l'objet de recours devant le tribunal administratif.

La police municipale a établi des rapports de constatation d'occupation illicite en 2003, 2004 et 2005. Un litige entre les habitants d'un terrain et un propriétaire ayant autorisé à deux reprises, en 2006 et 2007, le stationnement de gens du voyage sur un terrain lui appartenant a été résolu à l'amiable en 2008, la municipalité ayant organisé une réunion entre le propriétaire et les riverains.

Une famille non sédentaire a acquis un terrain situé en zone « non constructible » et entrepris la pose d'une dalle en béton sans autorisation préalable, en infraction tant aux règles d'urbanisme que de stationnement des caravanes. Une ordonnance de référé du tribunal de grande instance d'Avranches du 20 janvier 2005 a enjoint le retrait de la caravane sous huit jours, avec astreinte passé ce délai. La propriétaire du terrain ayant fait appel, la Cour d'appel de Caen a confirmé l'ordonnance attaquée par arrêt du 26 septembre 2006.

La commune constate que depuis l'ouverture de l'aire d'accueil de Granville, en septembre 2005, les tentatives de stationnement illicites sont beaucoup moins nombreuses et que « *chaque fois qu'elles ont eu lieu sur des terrains publics, l'évacuation a été immédiate, de même que sur les terrains privés si les propriétaires le demandaient.* »

RECOMMANDATIONS

Fiabilité des comptes :

- faire figurer l'ensemble des informations obligatoires dans le compte administratif ;
- corriger les erreurs d'imputation des dépenses de charges à caractère général ;
- procéder au rattachement des charges à l'exercice ;
- améliorer la tenue de l'état du patrimoine de la commune, notamment par une meilleure évaluation des amortissements des immobilisations ;
- travailler sur ces différents points en collaboration avec le comptable.

Gestion du personnel et relations avec l'USPP :

- régulariser les mises à disposition d'agents aux associations et l'octroi de fait d'un avantage en nature à un agent de la commune ;
- formaliser les relations avec l'USPP, pour les mises à dispositions et les aides en nature.

Commande publique :

- se conformer aux règles de la commande publique pour les achats inférieurs à 90 000 euros.

Construction de l'EHPAD :

- veiller à ce que le CCAS, s'il doit bien être le gestionnaire de l'EHPAD en cours de construction, verse un loyer correspondant aux amortissements des emprunts contractés pour cette opération.

Opérations d'aménagement :

- suivre de manière plus rigoureuse les opérations d'aménagement, notamment, pour les opérations déléguées, en exigeant des aménageurs la production des comptes rendus annuels, et, pour les opérations réalisées en régie, en établissant des bilans financiers réguliers.

Casino :

- dans le cadre de la nouvelle délégation, faire preuve de vigilance sur l'utilisation des recettes supplémentaires par l'exploitant.

Délégation du club de tennis :

- engager une réflexion sur la place du club de tennis dans la politique sportive et d'animation et sur ses modalités de gestion, déléguée ou en régie ;
- si la délégation doit être renouvelée, faire preuve de plus de rigueur dans les modalités de passation.

Accueil des gens du voyage :

- saisir officiellement la CCPG afin que soit installée l'aire de petit passage inscrite dans le schéma départemental.