



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LA GESTION DE LA COMMUNE DE SAINT-TROPEZ à compter de l'exercice 2012

Rappel de la procédure

La chambre a inscrit à son programme 2016 l'examen de la gestion de la commune de Saint-Tropez à partir de l'année 2012. Par lettre en date du 24 mars 2016, le président de la chambre en a informé le maire, M. Jean-Pierre Tuveri. L'entretien de fin de contrôle s'est tenu le 21 décembre 2016.

Lors de sa séance du 28 mars 2017, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Jean-Pierre Tuveri et, pour les parties qui les concernaient, aux tiers mis en cause.

M. Jean-Pierre Tuveri a répondu par courrier enregistré au greffe le 30 juin 2017. Après avoir auditionné à sa demande un tiers mis en cause et entendu le rapporteur, la chambre a, le 16 octobre 2017, arrêté ses observations définitives.

Ce rapport d'observations définitives a été communiqué par lettre du 2 novembre 2017 à Monsieur Jean-Pierre Tuveri, maire en fonction.

Monsieur Tuveri a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe à ce rapport.

Ce rapport, accompagné de la réponse jointe sera consultable sur le site des juridictions financières (www.ccomptes.fr) après sa présentation à l'assemblée délibérante.

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
1. Présentation générale	6
2. La fiabilité des comptes	6
2.1. La comptabilité administrative	6
2.1.1. Une application adaptée du principe de prudence.....	6
2.1.2. Un débat d'orientations budgétaires à préciser	6
2.1.3. Une gestion des crédits pluriannuels à améliorer	7
2.2. La comptabilité générale	7
2.2.1. Un budget général soutenu par les budgets annexes.....	7
2.2.2. Le suivi insuffisant des immobilisations.....	7
3. La situation financière	8
3.1. Des recettes de gestion en augmentation depuis 2013	8
3.1.1. Le dynamisme des ressources fiscales depuis 2013 (27 M€ en 2015).....	8
3.1.2. Une contraction des recettes institutionnelles (3,6 M€ en 2015)	9
3.1.3. Des recettes d'exploitation significatives (5,7 M€ en 2015)	9
3.2. Des dépenses de gestion contenues	10
3.2.1. Des dépenses à caractère général réduites par un transfert (9,2 M€ en 2015)	10
3.2.2. Des dépenses de personnel en hausse sur la période (14,5 M€ en 2015).....	10
3.2.3. La réduction des subventions de fonctionnement (2,3 M€ en 2015).....	11
3.2.4. La diminution des autres charges de gestion (1,5 M€ en 2015)	11
3.3. Des équilibres financiers préservés	11
3.3.1. Une capacité d'autofinancement satisfaisante (6,5 M€ en 2015)	11
3.3.2. La contraction des dépenses d'équipement (6,6 M€ en 2015)	12
3.3.3. Un encours de dette stabilisé	12
3.3.4. Les négociations intervenues pour sortir des emprunts dits « toxiques »	12
3.3.5. Une situation bilancielle confortable	15
4. L'optimisation des dépenses	15
4.1. Mieux mettre en concurrence.....	15
4.1.1. Une mise en concurrence à renforcer pour les achats réalisés dans le cadre de procédures adaptées.....	15
4.1.2. Les conditions contestables de la passation et de l'exécution du contrat de nettoyage de la ville	16
4.2. Mieux maîtriser les dépenses de personnel.....	19
5. La valorisation de l'espace public.....	21
5.1. Un suivi encore perfectible de l'occupation du domaine public.....	21
5.1.1. Un acte constitutif de la régie de recettes à compléter.....	21
5.1.2. Un suivi de l'occupation des terrasses à améliorer	22
5.2. Une mise en concurrence réduite et un contrôle encore insuffisant des concessions de plages.....	22
5.2.1. Des approximations dans la procédure d'attribution des lots de plages mise en œuvre en 2016	23
5.2.2. Des obligations contractuelles non respectées, en dépit du contrôle de la commune..	24
5.2.3. L'équilibre financier des concessions de plage	25

5.3.	Une amélioration de la gestion portuaire à poursuivre	25
5.3.1.	Une régie d'exploitation à la situation financière préoccupante.....	25
5.3.2.	Le conseil portuaire est régulièrement réuni mais le comité local des usagers n'est jamais consulté	26
5.3.3.	L'amélioration de la gestion des pourboires.....	26
5.3.4.	Des attributions irrégulières de postes d'amarrage	27
6.	<i>Les opérations d'aménagement pilotée par la commune</i>	30
6.1.	Une concession d'aménagement rentable pour le concessionnaire, au détriment des objectifs fixés par la commune	30
6.2.	Une opération privée pouvant être requalifiée en opération d'aménagement .	36
6.3.	Un programme d'aménagement global réalisé à des fins spéculatives	38
6.3.1.	Une parcelle destinée à la construction d'un immeuble au profit d'un élu	38
6.3.2.	La cession de la cité Mistral par la société DCNS, une spéculation immobilière réalisée par la commune en contradiction avec les objectifs sociaux affichés.....	39
7.	<i>La promotion du tourisme</i>	46
7.1.	La nécessité de sécuriser les relations de la commune avec la SEM Saint-Tropez	46
Tourisme		
7.2.	Les recettes tirées de la notoriété de la commune	49
7.2.1.	Une marque « Saint-Tropez » qui pourrait être optimisée.....	49
7.2.2.	Une fondation « Saint-Tropez » qui a favorisé le mécénat.....	50

SYNTHESE

La commune de Saint-Tropez compte moins de 5 000 habitants mais bénéficie d'un sur-classement démographique dans la strate des communes de 20 000 à 40 000 habitants compte tenu de son activité touristique, de l'importance de sa renommée et du nombre de résidences secondaires. Elle présente ainsi un niveau atypique de recettes de fonctionnement, par rapport aux communes de la même strate (49 M€ en 2015).

Une situation financière saine qui offre toutefois des marges d'amélioration

La situation financière de la commune de Saint-Tropez est saine malgré la réduction des dotations de l'Etat. Les charges de gestion sont en diminution, notamment du fait du transfert du contrat de collecte des déchets ménagers à la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez. La capacité d'autofinancement, qui se situe bien au-dessus des moyennes de la strate, a représenté entre 15 et 20 % des produits de gestion au cours de la période examinée. Cette situation s'explique notamment par les recettes relevant de la valorisation par la commune de son patrimoine (1,1 M€ pour l'occupation des terrasses, 0,6 M€ de taxe de séjour et 0,2 M€ au titre de la marque déposée « Saint-Tropez »). L'encours de la dette a été en partie sécurisé par la renégociation de certains emprunts structurés.

Pour autant, une allocation plus optimale des moyens et une utilisation plus efficace des deniers publics permettraient à la commune d'améliorer encore sa situation financière. C'est ainsi, par exemple, que :

- La renégociation d'un emprunt, qui a été profitable, a cependant entraîné une rémunération significative, contraire aux pratiques habituelles, au profit d'un avocat (0,2 M€) ;*
- Le marché de nettoyage (1,5 M€) a été attribué à une entreprise qui n'a en réalité pas exécuté certaines prestations contenues dans son offre, alors que celles-ci avaient justifié l'octroi du marché ;*
- La suppression des heures supplémentaires et des astreintes forfaitaires indûment octroyées à certains agents permettrait de dégager des économies évaluées par la chambre à 40 000 €.*

La gestion du port de Saint-Tropez, qui est assurée en régie, offre également des marges d'amélioration. La collectivité a mis en place un dispositif de contrôle des pourboires versés aux personnels du port. Ce dispositif a permis de mettre un terme à une situation antérieure particulièrement opaque. En revanche l'attribution de places de bateaux demeure peu transparente et apparaît comme imparfaitement objectivée, voire même contraire à la réglementation. Au surplus, l'octroi de places par l'intermédiaire d'associations s'avère irrégulier. Les bénéficiaires de ces places disposent de tarifs préférentiels par rapport à ceux relevant directement de la régie portuaire. Cette gestion a entraîné une perte évaluée à environ 0,4 M€ pour le budget du port.

Une planification urbaine avec des finalités privées et spéculatives

Les opérations d'aménagement, projetées ou réalisées, ont été nombreuses à l'entrée du centre-ville (Les Lices, le Couvent, l'hôpital, la cave coopérative, la cité Mistral). L'utilisation par la commune de ses prérogatives en matière de planification urbaine appelle plusieurs observations.

Ainsi, afin de limiter les possibilités de cession par la société DCNS d'un terrain lui appartenant, la commune a, en 2010, gelé sa constructibilité. Puis, en 2014, elle a obtenu la cession à son profit, par cette entreprise, d'un premier lot correspondant à un premier tènement pour un prix de 0,45 M€, cinq à sept fois inférieur à celui estimé par France Domaine, en arguant d'un projet de construction de logements sociaux. Parallèlement, la société DCNS a cédé à une société de promotion immobilière un deuxième lot, correspondant au second tènement de son terrain, pour 17 M€. Deux ans plus tard, par délibération du 16 juin 2016, le conseil municipal a autorisé la revente du premier lot à la même société de promotion immobilière, après avoir modifié le PLU et mis un terme au gel de la constructibilité du terrain. La revente du lot au prix de 8 M€ engendrerait une plus-value de 7,55 M€. Le constat de l'abandon du projet de construction de logements sociaux qui avait justifié le faible prix de la cession réalisée en 2014 a conduit DCNS à engager un recours en annulation de cette vente.

Une concession d'aménagement, attribuée à un promoteur en 2011, prévoyait la réalisation de 274 logements dont deux tiers à destination sociale. La réalisation d'une part plus importante que prévue de logements en accession à la propriété a augmenté la marge du promoteur. La construction, sur l'un des sites, d'espaces commerciaux, qui n'avaient pas été prévus dans le traité de concession, a permis de l'augmenter encore. Par ailleurs la vente d'un espace commercial a été réalisée à un prix réduit (2 500 € le m² comparés à un prix moyen de 8 600 € le m² pour les autres espaces commerciaux) au bénéfice d'une filiale d'une société dont une autre filiale était sous-traitante du concessionnaire. En réponse aux observations provisoires de la chambre, les tiers concernés ont fait valoir que le prix était similaire à celui d'un local voisin. Cependant ce bien avait été vendu à un autre partenaire d'affaires du concessionnaire.

Le PLU a autorisé, en 2015, l'édification de petits immeubles résidentiels collectifs d'un à trois étages sur certaines parcelles, à proximité de la concession d'aménagement. Seules quelques parcelles, dont une appartenant à un élu, ont eu la possibilité d'accueillir des constructions de trois étages. L'élu concerné a revendu son bien qui avait acquis de la valeur à la suite de la modification du PLU.

Une autre modification du PLU a concerné le projet d'aménagement privé d'une cave coopérative. Ce projet pouvant être qualifié d'opération d'aménagement, une « procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes » aurait dû être mise en œuvre par la commune, en application de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme.

Il ressort de cet ensemble de constatations que les modifications du PLU de la commune de Saint-Tropez ne visent pas toujours à faire évoluer les règles d'utilisation du sol dans un but d'intérêt général. Certaines ont en réalité favorisé des projets immobiliers privés et ont parfois été réalisées sous couvert de projets à finalité sociale qui n'ont finalement pas vu le jour et ont permis parfois la réalisation de potentielles plus-values significatives.

La chambre formule dans ce cadre quatre recommandations :

Recommandation n°1 : En matière de commande publique, mieux définir les besoins de la commune, éviter de définir des critères d'attribution fondés sur des « avantages particuliers » et appliquer les principes de la commande publique prévus à l'article 1^{er} de l'ordonnance du 23 juillet 2015.

Recommandation n° 2 : Mettre un terme aux attributions forfaitaires indues d'heures supplémentaires ou d'astreintes et appliquer le temps réglementaire de travail de 1 607 heures par an.

Recommandation n° 3 : Mettre en place un dispositif d'octroi des places portuaires transparent et objectif (PV d'attribution, critère d'ancienneté de la demande...).

Recommandation n° 4 : Pour les opérations d'aménagement, appliquer les règles de mise en concurrence prévues à l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme et renforcer leur suivi financier.

1. PRESENTATION GENERALE

La commune de Saint-Tropez comptait 4 402 habitants permanents en 2013. Depuis 1982, sa population a diminué de 28 %.

Avec 80 000 habitants¹ en période estivale, Saint-Tropez est l'archétype de la cité balnéaire. Les recettes de fonctionnement, tous budgets confondus, se sont élevées à 49 M€ en 2015. Presque les deux-tiers des logements sont des résidences secondaires (61,5 %) et la commune a fait l'objet d'un sur-classement démographique dans la catégorie des villes de 20 000 à 40 000 habitants.

Un des enjeux pour les gestionnaires consiste à lisser l'activité municipale, en organisant des événements et en développant le tourisme tout au long de l'année.

2. LA FIABILITE DES COMPTES

2.1. La comptabilité administrative

Le contrôle de la comptabilité administrative a concerné les informations financières détenues par l'ordonnateur.

2.1.1. Une application adaptée du principe de prudence

Ce principe comptable prévoit qu'il faut éviter de transférer sur des exercices futurs des incertitudes présentes susceptibles de grever le patrimoine et le résultat de l'organisme.

Par délibération du 4 avril 2008, le conseil municipal a prévu la constitution d'une provision lors de l'ouverture d'un contentieux ou d'une procédure collective et en cas d'incertitude sur les restes à recouvrer, en application de l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). La commune provisionne fréquemment et le montant des provisions est actualisé chaque année.

2.1.2. Un débat d'orientations budgétaires à préciser

L'article L. 2312-1 du CGCT dispose qu'un débat sur les orientations budgétaires (DOB) de l'exercice doit être organisé dans un délai de deux mois précédant le vote du budget primitif. Afin d'enrichir l'information des élus et des citoyens, les éléments portant sur la dette pourraient être développés (voir le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016). En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué que le DOB pour l'exercice 2018 serait complété en ce sens.

La qualité de l'information comptable n'appelle pas d'observations significatives. Le nombre des emplois budgétaires s'élevait à 528 au 31 décembre 2015, ce qui serait difficilement soutenable en termes de masse salariale. Aussi, seuls 374 de ces emplois étaient pourvus. L'inadéquation entre effectifs réels et effectifs budgétaires nuit au pilotage des ressources humaines. Suite aux observations provisoires formulées sur ce point par la chambre régionale des comptes, une délibération du 6 juillet 2017 a supprimé les emplois budgétaires inutiles.

¹ D'après le rapport de présentation du PLU, 2014, p. 38.

2.1.3. Une gestion des crédits pluriannuels à améliorer

Les restes à réaliser sont significatifs en investissement du fait de taux de réalisation ténus. En 2015, ils ont représenté 7 M€, soit 57 % des dépenses d'investissement, et 109 400 €, soit 3 % des recettes d'investissement. Leur importance s'explique par un décalage opérationnel concernant certains projets comme le musée de la gendarmerie et du cinéma. La mise en place d'une gestion des crédits en autorisation de programmes, ou d'un plan pluriannuel d'investissement, permettrait d'améliorer le pilotage de l'exécution budgétaire et diminuer le montant des restes à réaliser en dépenses. La saisonnalité, avancée pour expliquer le faible taux de réalisation est un facteur justifiant de renforcer le pilotage budgétaire.

2.2. La comptabilité générale

La comptabilité générale retrace l'ensemble des mouvements affectant le patrimoine, la situation financière et le résultat.

2.2.1. Un budget général soutenu par les budgets annexes

Les budgets annexes reversent 1,3 M€ au budget principal, au titre notamment des frais de personnel (0,2 M€) et autres charges (0,4 M€).

Concernant le budget du port, les charges de personnel et frais assimilés se sont élevés à 2,3 M€. Or, quatorze agents ont des missions d'agents de surveillance de la voie publique et neufs relèvent de la police municipale² et donc, en principe, du budget général. La commune a fait valoir que ces agents assuraient la sécurité sur le domaine public portuaire. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a précisé que la clientèle accueillie imposait un haut niveau de sécurité. Le coût moyen de ces agents, porté par les usagers du port au profit des contribuables locaux, aurait atteint environ 934 000 €³ en 2015.

Le contrôle a montré de surcroît que l'excédent du budget du port avait été reversé au budget principal à hauteur de 700 000 €. La chambre rappelle que ce reversement d'excédent doit être exceptionnel, conformément à l'article R. 2221-90 du CGCT. Il ne saurait aucunement résulter de tarifs trop élevés appliqués aux usagers du port. L'ordonnateur a fait valoir en réponse que, pour 2016, aucun reversement n'avait eu lieu.

2.2.2. Le suivi insuffisant des immobilisations

Les frais d'étude n'ont pas vocation à figurer dans l'actif. L'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit qu'en cas de réalisation de l'équipement, ces frais sont intégrés dans le coût de l'immobilisation concernée, par une opération d'ordre budgétaire. En cas d'absence de réalisation de l'immobilisation, ils doivent être sortis de l'actif par un amortissement sur une période ne pouvant pas dépasser cinq ans.

Le montant total des frais d'étude réalisés sur la période de 2006 à 2013 s'est élevé à 1 M€. Ce total devrait selon les cas être amorti ou transféré vers le compte d'immobilisation concerné, ce qui a été fait à la suite des observations provisoires de la chambre.

* *
*

La chambre observe en conclusion que la fiabilité des comptes de la commune peut être considérée comme satisfaisante.

² Conseil d'exploitation portuaire du 18 septembre 2014.

³ Selon le coût moyen d'un agent.

3. LA SITUATION FINANCIERE

Outre son budget principal, la commune dispose de quatre budgets annexes représentant 20 % des recettes agrégées de l'exercice 2015 : ils concernent le port (8 M€), l'assainissement (1,5 M€), le transport public urbain (0,4 M€) et les caveaux du cimetière (0,01 M€).

3.1. Des recettes de gestion en augmentation depuis 2013

Les produits de gestion se sont élevés à 35 M€ pour l'exercice 2015, soit une diminution de 2 M€ depuis 2012, qui s'explique par le transfert de la compétence relative à la collecte et au traitement des déchets ménagers à la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez. Ainsi, à partir de l'exercice 2013, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'a plus été perçue par la commune⁴. Les produits de gestion ont augmenté de 5 % entre 2013 et 2015.

Montants en €	2012	2013	2014	2015	var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	27 746 383	23 378 688	24 583 303	26 680 503	-1,3%
+ Ressources d'exploitation	6 007 338	4 780 477	6 064 045	5 751 574	-1,4%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 498 942	4 323 966	4 224 222	3 689 062	-6,4%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	-1 792 682	-1 550 556	-1 550 556	-1 677 744	-2,2%
+ Production immobilisée, travaux en régie (c)	1 020 140	1 009 595	1 072 021	956 431	-2,1%
= Produits de gestion	37 480 121	31 942 170	34 393 035	35 399 827	-1,9%

Tableau : les produits de gestion - Source : comptes de gestion.

La fiscalité reversée correspond au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR, 1,7 M€).

3.1.1. Le dynamisme des ressources fiscales depuis 2013 (27 M€ en 2015)

La hausse annuelle des ressources fiscales sur la période, hors restitution de 2,3 M€ en 2013, a été de 4 %, ce qui représente une augmentation de produit équivalente à 0,5 M€ par an.

La fiscalité locale (14 M € en 2015)

La fiscalité locale nette (14 M€) représente environ la moitié des recettes fiscales de la commune (27 M€).

Montants en €	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	12 456 523	10 784 418	13 573 574	14 004 064	4,0%
+ Taxes sur activités de service et domaine	9 348 169	9 344 786	6 868 183	7 153 883	-8,5%
+ Taxes sur activités industrielles (taxe sur l'électricité)	443 958	456 670	544 159	449 224	0,4%
+ Autres taxes (droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	5 497 733	2 792 814	3 597 387	5 073 332	-2,6%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	27 746 383	23 378 688	24 583 303	26 680 503	-1,3%

Tableau : les ressources fiscales - Source : comptes de gestion.

⁴ Le conseil communautaire n'ayant pas délibéré sur les taux de la TEOM avant le 15 janvier 2013, les délibérations prises en matière de taxe d'enlèvement des ordures ménagères par les communes sont restées applicables l'année qui a suivi celle du transfert, en vertu de l'article 1639 A bis du code général des impôts. La commune de Saint-Tropez a donc reversé la TEOM perçue à la communauté de communes (2,3 M€) en 2013.

Les recettes de la taxe foncière sur les propriétés et de la taxe d'habitation ont représenté 12,8 M€ en 2015. Les taux des impôts sont restés stables, y compris en 2016. La hausse annuelle de 4 % s'explique pour un quart par la revalorisation des valeurs locatives foncières prévue par les lois de finances⁵ et pour trois quart par le dynamisme des bases (hausse annuelle des bases de 2,8 % pour le foncier bâti).

La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (1 M€), la taxe sur les surfaces commerciales (70 249 €) et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (36 595 €) sont restées stables sur la période. Depuis le 1^{er} janvier 2017, ces recettes ont été transférées à la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez. En 2017, la commune a délibéré pour taxer les plateformes de location.

La fiscalité sur les activités de service (7 M€ en 2015) et les autres taxes (5 M€ en 2015)

La taxe additionnelle sur les droits de mutation (4,9 M€), les droits de stationnement (4,2 M€), les droits de voirie (1,6 M€) et les droits de place (0,5 M€) constituent les principales autres recettes fiscales.

La commune perçoit la taxe de séjour, qui s'est élevée à 579 051 € en 2015. En application de l'article L. 2333-26d du CGCT, cette taxe est destinée « à favoriser la fréquentation touristique de la commune ».

Montants en €	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Produits de taxe de séjour	360 659 €	362 270 €	343 157 €	579 051 €	17,1 %

Tableau : le produit de taxe de séjour - Source : comptes de gestion.

La hausse de 69 % constatée entre 2014 et 2015 (236 000 €), bien supérieure à la moyenne régionale (+ 23 %), s'explique par l'augmentation des taux plafonds prévue par l'article 67 de la loi de finances n° 2014-1654 du 29 décembre 2014, qui concerne notamment l'hôtellerie de luxe. Une délibération du 10 novembre 2015 a fixé de nouveaux tarifs, permettant une nouvelle hausse de la taxe de 19 % sur l'exercice 2016.

Le poids de la taxe est caractéristique des stations touristiques classées mais peu peuplées. Le produit moyen par habitant est de 128 €. La commune figure ainsi parmi les quinze communes de la région dont le rendement de cette taxe est le plus élevé.

3.1.2. Une contraction des recettes institutionnelles (3,6 M€ en 2015)

Les dotations versées par l'État et les participations ont représenté 10 % des recettes de gestion en 2015. Elles ont diminué de 6,4 % par an au cours de la période examinée. Du fait de la contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics depuis 2014, la dotation globale de fonctionnement a été réduite de 0,6 M€ en 2015 et d'un montant similaire en 2016. En 2017, la diminution a été de 0,3 M€.

3.1.3. Des recettes d'exploitation significatives (5,7 M€ en 2015)

Elles ont représenté 16 % des produits de gestion. Les prestations de services (1,2 M€) correspondent aux droits d'entrée des musées, aux prestations des centres d'accueil pour enfants, à la restauration scolaire et la valorisation du domaine (0,8 M€).

⁵ Elle est codifiée à l'article 1518bis du CGI.

3.2. Des dépenses de gestion contenues

Les dépenses de gestion ont atteint 27,6 M€ sur l'exercice 2015. Après une hausse en 2014 (1,5 M€), elles ont diminué en 2015 (0,2 M€).

La commune répond à l'objectif indicatif d'évolution de la dépense locale de fonctionnement, fixé à 2 % pour 2015 par l'article 11 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Montants en €	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	9 945 447	8 271 248	9 053 429	9 187 312	-2,6%
+ Charges de personnel	13 025 173	13 215 048	14 727 881	14 564 861	3,8%
+ Subventions de fonctionnement	3 179 608	3 083 243	2 487 374	2 301 009	-10,2%
+ Autres charges de gestion	2 763 845	1 728 270	1 559 516	1 550 324	-17,5%
= Charges de gestion	28 914 072	26 297 809	27 828 201	27 603 506	-1,5%

Tableau : les charges de gestion - Source : comptes de gestion.

3.2.1. Des dépenses à caractère général réduites par un transfert (9,2 M€ en 2015)

Les dépenses à caractère général représentaient en 2015 un tiers des charges de gestion. Elles sont passées de 3,2 M€ en 2012 à 1,5 M€ en 2013 du fait du transfert du contrat de collecte des déchets ménagers. Depuis cet exercice, les charges à caractère général ont augmenté de 5,4 % par an, du fait de l'ouverture du pôle enfance et de l'augmentation du nombre de places en crèche.

3.2.2. Des dépenses de personnel en hausse sur la période (14,5 M€ en 2015)

Les dépenses de personnel représentaient 53 % des charges de gestion en 2015. Elles ont augmenté de 3,8 % par an au cours de la période examinée.

Alors que les dépenses de personnel avoisinaient les 9 M€ en 2012 et 2013, elles ont augmenté de 1,2 M€ à partir de 2014 du fait de l'intégration d'agents du CCAS dans le budget général lors de l'ouverture du pôle enfance. Le dynamisme des rémunérations du personnel (3,6 % par an) a résulté des recrutements, les effectifs étant passés de 322 ETP en 2012 à 353,5 ETP en 2015⁶. Entre 2012 et 2014, ils ont augmenté de 7,6 % par an, soit 26 emplois par an, du fait notamment du recours aux contractuels (une dizaine d'emplois par an). Une réduction des effectifs (de 19,8 ETP dont 5,2 contractuels) a pu être constatée en 2015.

Le régime indemnitaire a sensiblement progressé. Les primes totales versées aux personnels sont ainsi passées de 1,8 M€ en 2012 à 2 M€ en 2015, soit une hausse de 4 % par an. Cette évolution s'explique notamment par la revalorisation statutaire des agents de catégorie C, intervenue conformément au décret n° 2014-80 du 29 janvier 2014.

⁶ Données comptes administratifs, état annexe IV, C1.1.

3.2.3. La réduction des subventions de fonctionnement (2,3 M€ en 2015)

La réduction moyenne du total des subventions de fonctionnement versées a été de 10 % par an depuis 2012. Cette diminution s'explique par la réduction des subventions versées au centre communal d'action sociale (460 000 € en 2015), suite à la création du pôle enfance financé sur le budget général de la commune, et de celles versées au budget transport (300 000 € en 2015) du fait, selon le maire, du réaménagement du service. Les subventions versées aux personnes de droit privé sont restées stables (1,5 M€ par an).

3.2.4. La diminution des autres charges de gestion (1,5 M€ en 2015)

De 2,7 M€ en 2012, les dépenses imputées à ce chapitre budgétaire sont passées à 1,5 M€ en 2015 du fait de la diminution de la contribution de la commune aux organismes de regroupement (1 M€), conséquence de la création de la communauté de communes qui s'est accompagnée de la suppression des syndicats intercommunaux dont la commune était membre.

3.3. Des équilibres financiers préservés

L'autofinancement, mesurant les recettes de fonctionnement mobilisées pour investir et rembourser le capital des emprunts, et la capacité de désendettement, correspondant au nombre d'années nécessaire pour rembourser l'encours de dette par l'autofinancement, sont les deux indicateurs permettant de mesurer la santé financière de la collectivité.

3.3.1. Une capacité d'autofinancement satisfaisante (6,5 M€ en 2015)

En neutralisant l'année 2012 du fait d'un périmètre différent de compétences, la capacité d'autofinancement (CAF) brute a augmenté de 1 M€ par an entre 2013 et 2015, et a oscillé entre 15 et 20 % des produits de gestion.

Avec des dotations aux amortissements de 1,9 M€, en hausse de 8,9 % par an sur la période sous revue, le résultat de la section de fonctionnement a atteint 4,6 M€ en 2015.

Depuis 2013, la hausse de la CAF brute a permis d'absorber l'augmentation continue du remboursement des emprunts (2,9 M€). La CAF nette, correspondant à l'autofinancement restant après paiement de l'annuité en capital de la dette, a été de 3,6 M€ en 2015.

Montants en €	2012	2013	2014	2015	Cumul sur les années
CAF brute	7 388 635	4 614 702	5 078 009	6 542 866	23 624 212
- Annuité en capital de la dette	2 391 914	2 583 976	2 815 600	2 937 217	10 728 706
= CAF nette ou disponible (C)	4 996 721	2 030 726	2 262 410	3 605 649	12 895 506
Taxes d'aménagement	527 418	506 827	819 205	1 150 345	3 003 795
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	808 230	1 226 587	2 403 810	1 111 256	5 549 883
+ Subventions d'investissement reçues	236 898	2 238 256	4 490 219	109 570	7 074 943
+ Produits de cession	6 292 070	29 912	9 700 000	413 700	16 435 682
+ Autres recettes	60 020	259 085	19 527	190 800	529 432
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	7 924 636	4 260 666	17 432 761	2 975 671	32 593 734
= Financement propre disponible (C+D)	12 921 357	6 291 392	19 695 171	6 581 320	45 489 240
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	133,8%	35,9%	155,8%	99,5%	

Tableau : le financement propre disponible - Source : comptes de gestion.

Le financement propre disponible a été erratique, du fait de la variation du montant des subventions d'investissement reçues (très faible en 2015) et des produits de cessions qui sont par définition conjoncturels.

3.3.2. La contraction des dépenses d'équipement (6,6 M€ en 2015)

La commune a investi 46 M€ sur les autres années de la période 2012-2015, notamment pour la construction d'un pôle enfance (9 M€), l'aménagement de la Citadelle (8 M€) et des voies et réseaux (12 M€). Après un pic en 2013 (17,5 M€), les dépenses d'équipement se sont fortement réduites en 2015 (6 M€). En 2014 et 2015, la commune a été en mesure d'assurer ses projets d'équipement sans recourir au financement bancaire et d'augmenter son fonds de roulement (7,6 M€). Elle a toutefois mobilisé 5,5 M€ d'emprunts supplémentaires, entraînant un coût financier d'environ 165 000 €⁷.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir que la commune « *emprunt[ait] chaque année le financement nécessaire aux opérations budgétisées dans l'année, quel que soit le montant de la trésorerie* ». La chambre souligne la nécessité que la mobilisation de l'emprunt corresponde à la réalité des besoins de financement selon l'avancée des opérations.

La contraction des dépenses d'équipement intervenue en 2015 a résulté notamment de décalages opérationnels concernant l'aménagement du quartier Croix de fer (1,2 M€), la réalisation du musée de la gendarmerie et du cinéma (0,8 M€), la réhabilitation de la vieille ville (0,6 M€) et l'aménagement des locaux des services techniques (0,5 M€).

3.3.3. Un encours de dette stabilisé

Le budget principal s'est désendetté d'environ 0,1 M€ par an au cours de la période examinée. L'encours atteignait 48 M€ au 31 décembre 2015. La capacité de désendettement était d'environ 5 ans en 2015.

3.3.4. Les négociations intervenues pour sortir des emprunts dits « toxiques »

Les produits structurés sont classés en fonction de deux critères. L'indice sous-jacent servant au calcul de la formule : classement de 1 (risque faible) à 5 (risque élevé). La structure de la formule de calcul : classement de A (risque faible) à E (risque élevé) selon la charte de Gissler.

Les emprunts structurés concernent trois produits, classés E3 au 31 décembre 2015. Ils représentaient 32,04 % de l'encours au 31 décembre 2013, soit 15,4 M€ au total, puis 22,62 %, soit 10,8 M€, au 31 décembre 2015. La commune a provisionné 0,7 M€ au titre de ce risque. De 2012 à 2016, quatre emprunts, qui étaient beaucoup plus risqués, ont fait l'objet de renégociations.

Une renégociation pertinente mais une rémunération du négociateur onéreuse

Le premier est le contrat « Helvetix II » n° 2007-096, de 6,7 M€, contracté par la commune auprès de la Caisse d'Épargne le 30 mai 2007⁸. Le taux de cet emprunt a atteint 18,07 % en 2013, entraînant un surcoût de 0,7 M€ pour un capital restant dû (CRD) de 5,2 M€.

L'emprunt a été renégocié par décision du 17 juin 2013. L'opération a consisté à en cristalliser le taux à 5,20 % sur le CRD et pour la même durée. La banque a abandonné l'indemnité de remboursement anticipé de 6,4 M€. La commune a donc renégocié à juste titre ce prêt pour se préserver de l'appréciation du franc suisse. L'opération a été profitable pour la collectivité. L'information du conseil municipal a été satisfaisante, au regard du procès-verbal de la séance du 12 septembre 2013.

⁷ Estimation réalisée avec un taux d'intérêt de 3%, correspondant au taux d'intérêt moyen, calculée avec le rattachement des ICNE, dans le cas d'une mobilisation au 1^{er} janvier.

⁸ Pour les cinq premières échéances annuelles, un taux fixe à 3,93 % était défini. Il était maintenu si le taux de change €/CHF restait supérieur ou égal à 1,44. Si le taux de change devenait inférieur à ce seuil, alors le taux d'intérêt était égal à 3,94 % + 80 % x (1,44-€/CHF) / (€/CHF). L'échéance était initialement prévue jusqu'en 2025.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a insisté sur la dangerosité du produit, qui présentait un risque « *potentiellement treize fois plus élevé estimé à 9,1 M€* », ce qui est une estimation fondée sur les hypothèses les plus défavorables pendant toute la durée restante de l'emprunt.

Un recours coûteux à un cabinet de conseil pour négocier l'emprunt

Depuis avril 2012 et jusqu'à la signature du nouveau contrat de prêt renégocié en juin 2013, la commune s'est adjointe l'aide d'un avocat, assurant notamment une mission de conseil juridique. Ce dernier a perçu durant cette période la somme de 206 667 € TTC au titre d'honoraires d'intervention et d'honoraires complémentaires de résultat.

1) Une prestation juridique qui dépasse la rémunération prévue

Une première intervention de l'avocat, facturée 1 000 € HT, visait à analyser le contrat et la faculté de la ville d'agir en justice. Puis, le maire a attribué à l'intéressé une seconde prestation pour « *défendre les intérêts de la commune devant toutes juridictions compétentes* ». Un plafond a été fixé à 15 000 € HT, en avril 2012, sauf circonstances exceptionnelles non prévisibles à l'époque. Or, il apparaît que le montant versé à l'avocat (35 000 € HT) a dépassé le plafond fixé.

2) Une négociation qui a été irrégulière

L'avocat a négocié avec la banque un nouveau contrat d'emprunt, sans engagement formel. Ce n'est qu'à issue de la négociation, validée le 18 juin 2013, et suite à une proposition de la banque formulée le 2 mai 2013, que la commune a conclu avec Me A une nouvelle convention afin de rémunérer son action. La convention a prévu :

- des honoraires de base (préparation de conclusions, recherches juridiques...), fixés à la somme de 300 € HT de l'heure,
- le remboursement des frais engagés (courriers, déplacements...),
- des honoraires complémentaires, calculés sur la base du gain obtenu, par l'application d'un taux de 20 % HT fixé en fonction de « *l'intérêt du litige* ». La convention précisait, que compte tenu des avancées déjà en cours, l'intérêt du litige serait limité à la réduction d'intérêts qui serait obtenue sur le prochain terme du 25 mai 2013, dont le taux avait été anticipé à plus de 18 %. Sur ce fondement, la commune a versé à Me A des honoraires complémentaires d'un montant de 136 798,37 € HT.

La détermination du prix d'une prestation intellectuelle postérieurement à sa réalisation relève d'une pratique discutable. Le dispositif mis en œuvre appelle de la part de la chambre deux observations sur sa régularité.

D'une part, s'agissant d'un contrat dont une partie des modalités de détermination du prix a été basée sur des économies à réaliser, et conformément à la jurisprudence⁹, la commune aurait dû procéder à une publicité et une mise en concurrence préalable. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'avocat l'a jugé superfétatoire pour « *une opération rapide* » impliquant la maîtrise du dossier. Pourtant, dès septembre 2012, la commune aurait pu appliquer les règles de la commande publique pour une assistance juridique concernant un dossier qui ne s'est dénoué que dix mois plus tard.

D'autre part, s'agissant d'un contrat de performance, la détermination d'honoraires de base s'imposait. L'article 10 modifié de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, applicable au cas d'espèce, dispose en effet que « *toute fixation d'honoraires, qui ne le serait qu'en fonction du résultat judiciaire, est interdite* ». En revanche, « *est licite la convention qui, outre la rémunération des prestations effectuées, prévoit la fixation d'un honoraire complémentaire en fonction du résultat obtenu ou du service rendu* ».

⁹ CAA Bordeaux, du 11 janvier 2011, n° 09 BX02684.

Or, aucun honoraire de base n'a été facturé. Dès lors, une rémunération dont les honoraires ont été établis par un pacte de *quota litis*¹⁰, est contraire à la législation. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'avocat a contesté l'existence qu'un *quota litis* au motif que des honoraires de base auraient été facturés et que les honoraires de résultat concernaient l'ancien emprunt et non le nouveau. Cependant, les honoraires de base, qui ont été facturés au titre de prestations précédentes, ne concernaient pas la renégociation. Les honoraires de base concernant la renégociation¹¹ ont d'ailleurs été explicitement abandonnés par l'avocat. Enfin, les honoraires de résultat ont été calculés sur la base de la comparaison entre l'ancien et le nouveau contrat, rendant l'argument inopérant.

3) Une négociation dont le coût n'a pas été maîtrisé

La commune a fait valoir que le coût de la négociation était négligeable au regard de la suppression des indemnités de remboursement anticipé. L'économie des moyens mis en œuvre paraît néanmoins disproportionnée et en contradiction avec les dispositions de l'article 10 de la loi susmentionnée du 31 décembre 1971, qui précise qu'à « *défaut de convention entre l'avocat et son client, l'honoraire est fixé selon les usages, en fonction de la situation de fortune du client, de la difficulté de l'affaire, des frais exposés par l'avocat, de sa notoriété et des diligences de celui-ci* ». Or, l'accompagnement dans la négociation n'est pas effectué habituellement à de tels coûts.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir qu'en évitant de recourir au fonds de soutien créé par l'Etat, le schéma mis en œuvre avait permis de réduire le coût pour le contribuable national de la renégociation de l'emprunt. La chambre observe qu'il aurait néanmoins été préférable que la commune maîtrise le prix versé à son négociateur.

Un recours opportun au fonds de soutien concernant deux emprunts

Deux autres emprunts ont été étudiés¹². Compte tenu du niveau élevé des indemnités de remboursement anticipé les concernant (4,7 M€) et de la faiblesse du risque d'une augmentation de leurs taux d'intérêts, la collectivité ne les a pas renégociés.

Par délibération du 12 avril 2016, la collectivité a sollicité une aide du fonds de soutien mis en place par le décret n° 2014-444 du 29 avril 2014 relatif au fonds de soutien aux collectivités territoriales et à certains établissements publics ayant souscrit des contrats de prêt ou des contrats financiers structurés à risque. L'article 6 du décret du 29 avril 2014 a prévu qu'une aide pouvait être versée « *au titre des contrats éligibles n'ayant pas fait l'objet d'un remboursement anticipé, lorsque le taux d'intérêt exigible est supérieur au taux de l'usure* » (6,73 %), pendant trois ans.

...

La politique de désensibilisation de sa dette a permis à la commune de minimiser le risque sur 70 % de son encours risqué (soit 7,6 M€ sur 10,8 M€ au 31 décembre 2015).

¹⁰ Le pacte de *quota litis* est la convention par laquelle la fixation des honoraires d'un avocat est déterminée uniquement en fonction du résultat.

¹¹ Courriels du 4 juin et du 18 juin 2013.

¹² Les contrats ARP0189 et ARP 01518, de respectivement 6,4 M€ et 3,5 M€, contractés par la commune le 17 novembre 2006 et le 30 mai 2007, auprès du Crédit foncier, prévoyaient pour les douze premières échéances annuelles un taux fixe à 3,70 %. Ce taux était maintenu si la différence entre taux longs (CMS 10) et taux courts (CMS 2) restait supérieure ou égale à 0,10 %, dans les seize échéances suivantes. Si la différence entre taux longs et taux courts devenait inférieure à 0,10 %, alors le taux d'intérêt était calculé selon la formule suivante : $6,50\% - 5 \times (\text{CMS } 10 - \text{CMS } 2)$. Puis, pour les quatre-vingt-huit dernières échéances, le seuil de 0,10 % était porté à 0,30 %. Le CRD au titre de ces deux emprunts était de respectivement 2,4 M€ et 5,1 M€ en 2016

3.3.5. Une situation bilancielle confortable

Du fait de la mobilisation prématurée d'emprunts en 2014 et 2015, la commune a sensiblement augmenté son fonds de roulement, qui est passé de 11,3 M€ en 2012 à 14,9 M€ en 2015.

La trésorerie nette (14,4 M€) a augmenté, en moyenne, de 8,2 % par an et représentait fin 2015 presque six mois de charges courantes. A l'avenir la commune pourrait, compte tenu de cette trésorerie abondante, limiter le recours à l'emprunt.

* *

*

La situation financière de la commune de Saint-Tropez est saine. Elle se caractérise en effet par l'existence d'une capacité d'autofinancement significative, d'une durée de désendettement faible et d'un fonds de roulement notable. La maîtrise des dépenses de personnel et la sécurisation de l'encours de dette restent toutefois des défis à relever.

4. L'OPTIMISATION DES DEPENSES

En dépit d'une réduction des dépenses de gestion (- 0,2 M€ sur 27,8 M€), entre 2014 et 2015, plusieurs pistes d'économies peuvent être identifiées.

4.1. Mieux mettre en concurrence

Les dépenses à caractère général (9 M€) représentaient un tiers des dépenses de gestion de la collectivité en 2015. L'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics pose les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes ont pour objet de garantir l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics.

4.1.1. Une mise en concurrence à renforcer pour les achats réalisés dans le cadre de procédures adaptées

Les marchés d'un montant inférieur à 15 000 € HT et, depuis le décret n° 2015-1163 du 17 septembre 2015, à 25 000 € HT, peuvent notamment être passés selon une procédure adaptée « dont les modalités sont librement fixées par le pouvoir adjudicateur en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat », selon l'article 28 du code des marchés publics, en vigueur à l'époque, et l'article 27 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

Sur vingt-sept mandats, concernant des dépenses s'inscrivant dans une échelle de 1 800 € TTC à 39 900 € TTC, la mise en concurrence n'a pas été traçable dans cinq cas, soit 18 % de l'échantillon. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir que des procédures de mise en concurrence avaient depuis lors été lancées, sauf pour trois prestations de fournitures électriques, ce qui demeure irrégulier. Dans le cadre de la politique événementielle, des commandes tardives n'ont pas permis d'obtenir d'autres offres que celles du prestataire habituel.

Si le pouvoir adjudicateur « *détermine librement les modalités* » de procédure, il doit s'astreindre à respecter les principes de la commande publique. La commune doit donc justifier pour ses achats que la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures sont assurées. De surcroît, l'article 28 du code des marchés publics, applicable au cours de la période examinée, invitait, jusqu'en 2016, à veiller « *à choisir une offre répondant de manière pertinente au besoin, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même prestataire lorsqu'il existe une pluralité d'offres potentielles susceptibles de répondre au besoin* ».

Afin d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics, la commune doit donc veiller à la mise en œuvre d'une mise en concurrence effective. Le maire a assuré dans sa réponse aux observations de la chambre que cette nécessité avait été rappelée aux services municipaux concernés.

4.1.2. Les conditions contestables de la passation et de l'exécution du contrat de nettoyage de la ville

Les crédits prévus au poste « contrats de prestations de services » ont concerné pour l'essentiel (90 % en 2015) des dépenses de nettoyage de la ville, à hauteur de 1,5 M€.

Une première procédure d'appel d'offres a été lancée le 1^{er} février 2012 pour assurer une prestation de collecte des déchets et de nettoyage de la ville et des plages. A la suite de l'attribution du marché à la société A, qui avait obtenu une note globale de 9,67, le précédent prestataire, la société B, qui avait obtenu la note de 9,56, a fait un recours auprès du tribunal administratif de Toulon. Par ordonnance du 21 septembre 2012, le tribunal administratif a annulé partiellement la procédure.

La commune a, en 2013, déclaré sans suite l'ensemble de la procédure et a relancé une procédure d'appel d'offres ouvert sur les seules prestations de nettoyage de la ville (lot 1) et du littoral (lot 2), les prestations de collecte ayant été transférées à la communauté de communes du Golfe de Saint-Tropez le 1^{er} janvier 2013.

Trois offres ont été déposées. A l'issue de cette nouvelle procédure, le marché a été attribué à la société A et a été notifié le 2 juillet 2013 pour un montant de 1 379 860 € HT.

L'offre a été la mieux notée sur le critère technique et le prix proposé a été légèrement inférieur à celui proposé dans le cadre de la procédure précédente pour les deux prestations de nettoyage de la ville et du littoral (1 407 461 € HT). Son principal concurrent, moins-disant, n'a pas remporté le marché en raison des notes qu'il a obtenues sur la valeur technique. Entre les deux consultations, les critères d'attribution, leur pondération et la méthode de notation ont été modifiés.

Un changement de la pondération qui a profité à l'offre de la société A

La pondération des critères retenue en 2013 était de 60 % pour la valeur technique, de 20 % pour la performance environnementale et de 20 % pour le prix. Le critère prix a été minoré par rapport à la précédente consultation (30 % dans la procédure de 2012) et le critère performance environnementale a été revu à la hausse (10,5 % dans la procédure de 2012¹³).

Cette nouvelle pondération a profité à la société retenue qui, lors de la consultation de 2012, valorisait la dimension environnementale. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir que la nouvelle procédure avait été conseillée par l'assistant à maîtrise d'ouvrage de la commune et qu'elle n'avait suscité aucune contestation de la part des candidats. Il reste que la nouvelle pondération retenue en 2013 a été favorable au candidat retenu.

¹³ Soit un sous-critère pondéré à 35 % d'un critère concernant « *les moyens en matériels* », pondéré à 30 %.

Une échelle de notation peu discriminante qui a valorisé les « effets d'annonce »

L'échelle de notation, initialement de 1 à 10 pour le marché de 2012, a été réduite de 1 à 4 pour celui de 2013. Les candidats n'ont reçu aucune information sur les critères de notation.

Les notes 0 et 1 ne s'attachaient qu'à la complétude du mémoire technique. La note 0 sanctionnait un dossier technique incomplet et la note 1 correspondait à un dossier imprécis. De fait, seules les notes 2 (« *le candidat a fourni l'information ou le document et le contenu répond aux exigences demandées au titre du mémoire technique, mais sans avantage particulier par rapport au CCTP* ») et 3 (« *le candidat a fourni l'information ou le document et le contenu répond aux exigences demandées au titre du mémoire technique, et présente des avantages particuliers par rapport au CCTP¹⁴, sans que pour autant il s'agisse d'une variante* ») différençaient les qualités des propositions au regard des besoins exprimés.

Cette méthode revenait à valoriser une offre sur des aspects qui n'avaient pas été explicitement demandés. Ainsi, par exemple, la société retenue a obtenu la note maximale en annonçant des véhicules référencés au-delà de la norme environnementale euro V, alors que seule cette norme était imposée dans le cahier des clauses techniques particulières (CCTP).

Si le pouvoir adjudicateur n'est pas tenu de mentionner les méthodes de notation dans l'avis de publicité ou le règlement de la consultation, le guide des bonnes pratiques produit en 2014 par la direction des affaires juridique du ministère de l'économie recommande « *d'assurer la plus grande transparence des méthodes de notation* ». Le juge administratif a estimé que la méthode de notation était entachée d'irrégularités si elle était « *de nature à priver de leur portée les critères de sélection ou à neutraliser leur pondération et (...), de ce fait, (...) susceptibles de conduire, pour la mise en œuvre de chaque critère, à ce que la meilleure note ne soit pas attribuée à la meilleure offre, ou, au regard de l'ensemble des critères pondérés, à ce que l'offre économiquement la plus avantageuse ne soit pas choisie*¹⁵ ».

Au cas d'espèce, la méthode choisie a conduit à valoriser les offres en fonction d'« *avantages particuliers* » qui ne figuraient pas dans le règlement de consultation. Cette méthode ne peut garantir les principes fondamentaux d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a soutenu que la réduction de l'échelle de notation ne pouvait être considérée comme discriminatoire mais il a pris acte de l'observation de la juridiction. En tout état de cause, cette méthode a rendu peu opérante la comparaison entre les offres.

L'exécution du marché sans application des avantages particuliers

Le candidat ayant obtenu la meilleure note sur la valeur technique et environnementale avait été classé deuxième sur le prix, son offre étant 10 % plus élevée que l'offre la moins-disante (soit un écart de 130 175 €)¹⁶. C'est donc un simple effet d'annonce conduisant à valoriser sa note technique qui a lui permis de l'emporter.

La collectivité n'a pas été en mesure de recenser tous les « *avantages particuliers* », par rapport au cahier des clauses techniques particulières (CCTP), qui ont été identifiés dans l'offre du candidat retenu. Ces derniers n'ont donc jamais été contrôlés. Le règlement de consultation prévoyait pourtant que le mémoire technique, contenant ces avantages, deviendrait une pièce contractuelle.

¹⁴ C'est la chambre qui souligne.

¹⁵ CE, 3 novembre 2014, commune de Belleville-sur-Loire, req. n° 373362.

¹⁶ « Pizzorno » 1 379 860 € (+ 10%), « Nicollin » 1 442 523 € (+ 15%), « Sita » 1 249 685 €.

La chambre a pu constater que l'offre du titulaire du marché avait été imparfaitement exécutée. Ainsi, pour répondre au sous-critère sur la qualité et la pertinence des indicateurs de suivi des prestations, alors que le CCTP ne mentionnait que la production d'un bilan carbone, l'offre de la société retenue proposait, en plus, la mise en place d'un logiciel de consultation des énergies et la présence d'un consultant spécialisé en développement durable. C'est précisément cet « *avantage particulier* » qui a permis à l'entreprise d'obtenir une bonne note et de l'emporter. Or, force est de constater que la collectivité n'a pas été en mesure de produire, lors du contrôle sur place, les informations portant sur le développement durable.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune en a produit un bilan qui s'avère cependant succinct.

De même, en ce qui concerne les moyens en personnel déployés, l'offre retenue annonçait 39 764 heures par an de prestations alors que son concurrent annonçait 26 624 heures. Le niveau horaire proposé par le second candidat avait été jugé trop « *faible* ». Or, il s'avère que le candidat retenu a réalisé moins d'heures : 26 610 heures en 2014 et 21 979 heures en 2015. Dans ses réponses aux observations provisoires, le maire a expliqué que les heures des encadrants et des agents gérant les dépôts sauvages et la collecte des corbeilles auraient été omises. En tenant compte de ces agents, le volume horaire serait de 33 623 heures. La chambre en prend acte mais observe que ce niveau reste inférieur de 15 % au volume qui était indiqué dans l'offre de l'entreprise.

En ce qui concerne le critère relatif à l'« *adéquation des moyens techniques* », l'offre retenue proposait deux smartphones et une plateforme de communication spécifique dont le mémoire technique vantait les qualités (traçabilité de tous les incidents signalés et des réponses apportées). Or, les deux smartphones ne fonctionnent pas et la plateforme n'est, en réalité, pas utilisée par les services municipaux. Dans ses réponses aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué avoir pris contact avec les services de son prestataire pour rendre ces outils opérationnels et précisé qu'ils seraient utilisés régulièrement par les services.

...

La prise en compte d'un « *avantage particulier* », qui n'était pas directement corrélé à la satisfaction du besoin de la commune, a eu comme seule conséquence de survaloriser l'offre que la commune a retenue. Force est de constater que ces « *avantages particuliers* » ne répondant à aucun besoin exprimé, la collectivité n'a obtenu aucune garantie quant à l'exécution complète, par le candidat, des prestations contenues dans son offre.

La collectivité devrait à l'avenir mieux définir ses besoins et les modalités de leur évaluation lors du lancement de la consultation, en application de l'article 5 du code des marchés publics dans sa version en vigueur jusqu'au 30 mars 2016 et de l'article 30 de l'ordonnance 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics désormais en vigueur.

Recommandation n°1 : En matière de commande publique, mieux définir les besoins de la commune, éviter de définir des critères d'attribution fondés sur des « *avantages particuliers* » et appliquer les principes de la commande publique prévus à l'article 1^{er} de l'ordonnance du 23 juillet 2015.

Le maire a soutenu dans sa réponse que cette recommandation était déjà appliquée par la commune. La chambre constate pour sa part, au regard de ce qui précède, que la collectivité doit progresser pour respecter plus strictement les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

4.2. Mieux maîtriser les dépenses de personnel

Les frais de personnels représentaient en 2015 presque la moitié des dépenses de gestion de la commune (14 M€).

Les logements alloués au personnel

Le poste « Locations immobilières » s'est élevé la même année à 657 504 €. Il correspond à des locations destinées aux services publics mais également à des logements pour le personnel. Quarante-six agents étaient ainsi logés par la commune en 2016. Le coût des locations correspondantes a atteint 22 996 € en 2015. Les loyers versés par les agents concernés s'étant élevés à 8 815 €, le reste à charge pour la commune a été de 14 180 €.

Le contrôle de la chambre a mis en lumière plusieurs irrégularités :

- les arrêtés d'attribution ne comportent pas les informations concernant le nombre et la qualité des personnes à charge occupant le logement et les précisions relatives au logement prévues par le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012, qui dispose que les « *arrêtés sont nominatifs et indiquent la localisation, la consistance et la superficie des locaux mis à la disposition des intéressés, le nombre et la qualité des personnes à charge occupant le logement ainsi que les conditions financières, les prestations accessoires et les charges de la concession* ».
- la commune n'a pas déclaré à l'URSSAF les avantages en nature correspondant au logement qu'elle a octroyé pour nécessité absolue de service à un agent.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir que l'attribution de ces logements contribuait à « *une politique sociale du logement* » et favorisait la disponibilité des agents. Il s'est engagé à remédier aux irrégularités constatées.

Les logements loués à titre précaire et révocable aux agents municipaux

Dans le cadre d'opérations d'aménagements futures, la commune a acquis des biens immobiliers. Une mise à disposition, à titre précaire et révocable, permet de les louer. La précarité du droit de l'occupant justifie la modicité de la redevance mise à sa charge.

L'utilisation de ce dispositif comme alternative à l'attribution de logements de fonction est discutable. La commune a expliqué que, compte tenu du prix de l'immobilier à Saint-Tropez, il était très difficile pour le personnel communal de se loger sur place. Elle a eu recours à ce dispositif dans trente-cinq cas, alors que le précédent rapport sur la gestion pour les exercices 2002 et suivants de la commune avait relevé une vingtaine de locations de ce type.

L'occupation précaire et révocable de certains logements a été d'une durée très longue, atteignant vingt à trente ans dans quatre cas. Aussi est-il délicat pour la commune de mettre un terme à ces situations, comme le maire l'a reconnu dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre.

Une gestion des astreintes inadaptée pour un agent

Le montant total des indemnités d'astreintes versées a atteint 36 267 € en 2015, soit une baisse de 6,5 % par rapport à 2014. Les modalités d'organisation et d'indemnisation des astreintes ont été déterminées par une délibération du 28 février 2011.

Le décret n° 2005-542 du 19 mai 2005 relatif aux modalités de la rémunération ou de la compensation des astreintes et des permanences dans la fonction publique territoriale a défini l'astreinte comme « *une période pendant laquelle l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'administration, la durée de cette intervention étant considérée comme un temps de travail effectif ainsi que, le cas échéant, le déplacement aller et retour sur le lieu de travail* ». Elle peut être rémunérée en application du décret n° 2002-147 du 7 février 2002.

Le contrôle a montré qu'un agent avait été rémunéré au titre d'astreintes effectuées du 1^{er} janvier au 31 décembre 2014 pour un montant total de 6 126 €, soit 484 € par mois en moyenne, hors jours fériés. En 2015, il a été considéré comme ayant été d'astreinte tous les jours, à l'exception d'une période durant laquelle il était en congé de maladie, et a bénéficié à ce titre d'indemnités d'un montant total de 5 892 €. L'intéressé a signé lui-même ses états de service.

Il paraît peu probable qu'un agent puisse être en astreinte de façon continue durant plusieurs années. Les indemnités d'astreinte dont cet agent a bénéficié paraissent constituer en réalité un complément de rémunération. En effet, sur l'exercice 2014, l'agent en cause a été en congés 25 jours soit environ un mois, et, sur l'exercice 2015, il a bénéficié de 39,5 jours de congés, soit presque deux mois, mais a néanmoins été considéré comme en astreinte durant ces périodes.

La chambre invite la commune à mettre un terme à cette pratique irrégulière, en adaptant le cycle de travail et le régime indemnitaire de l'intéressé. Le maire a fait valoir, en réponse aux observations provisoires de la juridiction, qu'à l'origine l'astreinte était partagée avec un autre agent et, qu'en tout état de cause, un terme avait été mis à cette situation.

Des heures supplémentaires automatiquement contrôlées mais des quotas d'heures pérennes irréguliers

Le coût total des heures supplémentaires s'est élevé à 227 760 € en 2015. Il a augmenté de 4 % par an en moyenne depuis 2012.

En application de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, modifié par le décret n° 2008-1451 du 22 décembre 2008, pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, la commune a instauré des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) par délibération du 28 février 2011. Elle a mis en place des « *moyens de contrôle automatisés permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires* », avec une badgeuse par empreinte digitale, en application du décret modifié n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Certains agents ont bénéficié du remboursement systématique de quotas d'heures supplémentaires. Pourtant, cette reconduction automatique est contraire à leur caractère exceptionnel, défini à l'article 6 du décret susmentionné du 14 janvier 2002. Ainsi, de 2012 à 2015, soit durant 48 mois, sept agents ont été rémunérés indûment, certains d'entre eux bénéficiant d'un supplément annuel variant de 2 500 € à 5 700 €. Au surplus, certains agents ont bénéficié d'heures supplémentaires pendant leurs congés. Ainsi, l'un d'entre eux était en congés le 21 et 22 octobre 2013 mais a bénéficié d'IHTS au titre de cinq heures supplémentaires.

La chambre observe que l'attribution d'heures supplémentaires forfaitisées mais non réalisées peut s'analyser comme l'octroi d'avantages indus aux agents concernés (40 000 € en 2015). Selon la réponse du maire aux observations provisoires de la chambre, la commune aurait mis un terme à ces pratiques.

Un temps de travail insuffisant

Le temps travaillé est annualisé mais reste inférieur à la durée de 1 607 heures de travail effectif imposée par le décret modifié n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État. Cette durée correspond à un plancher, ainsi que l'a précisé la jurisprudence du Conseil d'État¹⁷. En leur accordant six jours supplémentaires, le maire a fixé la quotité de travail annuelle des agents municipaux à 1 564 heures. Le cumul annuel des heures non travaillées représente en théorie 2 121 jours, ce qui correspond à l'équivalent de neuf ETP.

* *

*

Il ressort de ce qui précède qu'en matière de commande publique et de gestion de ses ressources humaines, la commune dispose de marges de manœuvre pour améliorer l'efficacité et l'efficience de ses dépenses.

Recommandation n°2 : Mettre un terme aux attributions forfaitaires indues d'heures supplémentaires ou d'astreintes et appliquer le temps réglementaire de travail de 1 607 heures par an.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à mettre un terme aux attributions forfaitaires indues d'heures supplémentaires ou d'astreintes et à appliquer le temps réglementaire de travail.

5. LA VALORISATION DE L'ESPACE PUBLIC

L'espace public tropézien contribue à son attractivité. La préservation du paysage a imposé à la commune une valorisation et un contrôle de son espace public urbain, balnéaire et portuaire.

5.1. Un suivi encore perfectible de l'occupation du domaine public

Relèvent de la gestion du domaine public l'octroi de places de marchés, les autorisations pour les terrasses (1,1 M€) ou les autres occupations du domaine public, notamment dans le cadre de tournages cinématographiques.

Le conseil municipal délibère chaque année sur les tarifs d'occupation du domaine public. En application de l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) et de la jurisprudence, la redevance tient compte « *des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation* » (emplacement, nature des commerces, rentabilité de la concession d'occupation...) et une modulation tarifaire a été appliquée selon un zonage et le type de terrasse.

5.1.1. Un acte constitutif de la régie de recettes à compléter

Une régie de recettes a été créée par délibération du 20 décembre 1973. Le fonds de caisse est de 200 € et le montant maximal d'encaisse a été fixé à 76 000 €. Cependant le montant d'encaisse maximale susceptible d'être détenu par le régisseur a été fortement dépassé. L'acte constitutif de la régie devrait donc être adapté aux besoins de la régie, ce que la commune a indiqué avoir fait en réponse aux observations provisoires de la chambre. Le montant maximal d'encaisse a ainsi été porté à 150 000 €. Ce niveau impliquera des versements fréquents durant la saison estivale.

¹⁷ CE, Fédération nationale Interco CFDT – Syndicat CFDT Interco des Pyrénées Atlantiques, 9 octobre 2002.

5.1.2. Un suivi de l'occupation des terrasses à améliorer

Afin de préserver l'attractivité de la ville, une charte des terrasses présente les prescriptions qualitatives et règlementaires concernant les mobiliers, équipements et accessoires installés sur le domaine public. Les règles concernant la couleur, le type de mobiliers, l'implantation des terrasses, l'accessibilité, sont contrôlées par la police municipale.

Le caractère démontable des terrasses prévu par les arrêtés d'autorisation n'est pas effectif. Sur les quais¹⁸, les terrasses sont cloisonnées à l'année, des murs sont élevés entre chaque commerce et l'accès des passants demeure impossible.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir l'ancienneté de cette situation et la nécessité de maintenir les installations pour des raisons économiques et techniques dès lors que les commerces sont ouverts à l'année. La chambre observe que cela revient à autoriser une occupation permanente de l'espace public, en contradiction avec la législation.

5.2. Une mise en concurrence réduite et un contrôle encore insuffisant des concessions de plages

Les plages de Saint-Tropez s'étendent sur 11,3 km. Trois d'entre elles font l'objet d'une concession de l'État à la commune (les Salins, la Bouillabaisse et les Graniers), tandis que les autres plages relèvent du domaine communal. La plage des Canoubiers n'est pas concédée, mais dispose d'un balisage et d'un poste de surveillance durant la saison estivale.

Par arrêté préfectoral du 23 juillet 2009, les trois concessions de plage accordées par l'État à la commune ont été renouvelées le 1^{er} janvier 2010 pour douze ans. Elles comportent au total sept lots : cinq pour ce qui concerne la plage de la Bouillabaisse et deux pour ce qui concerne les plages des Graniers (un lot) et des Salins (un lot).

En application de l'article R. 2124-29 du code général de la propriété des personnes publiques, la commune doit « [présenter] *chaque année à l'État (...) un rapport comportant notamment les comptes financiers tant en investissement qu'en fonctionnement, retraçant les opérations afférentes à la concession de la plage ainsi qu'une analyse du fonctionnement de la concession, en particulier au regard de l'accueil du public et de la préservation du domaine* ». Seuls les rapports relatifs à l'activité 2014 et 2015 ont été produits. Ils sont relativement concis.

La réglementation prévoit que le concessionnaire peut confier à un ou plusieurs sous-traitants, par des conventions d'exploitation, tout ou partie de ses activités. La jurisprudence a reconnu que les missions des sous-traitants relevaient d'un service public balnéaire incluant la surveillance de la baignade, la sécurité des usagers et l'intérêt du développement de la station balnéaire et non la simple occupation du domaine public.

Les lots ont été attribués après une mise en concurrence en 2010 puis en 2016, en vertu des articles L. 1411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. À l'issue de la procédure organisée en 2016, et avec l'accord préalable de la préfecture, cinq lots ont été attribués jusqu'au 31 décembre 2021 sous la forme de sous-traités. Les activités prévues sur les autres lots sont la restauration légère, la vente de boissons, la location de matelas-parasols et les jeux de plage.

¹⁸ Quai Mistral, quai Jean Jaurès, quai Suffren et quai de l'Epi.

5.2.1. Des approximations dans la procédure d'attribution des lots de plages mise en œuvre en 2016

Cinq sous-traités arrivaient à échéance et ont fait l'objet d'une nouvelle mise en concurrence en 2016. Conformément à l'article L. 1411-4 du CGCT, le conseil municipal s'est prononcé favorablement sur le principe de la délégation lors de sa séance du 14 avril 2015.

Une absence de concurrence pour quatre des cinq lots concernés

Vingt-quatre candidatures ont été enregistrées. Le lot n° 6 a été le seul pour lequel l'ancien sous-traitant n'a pas candidaté. Le dossier de consultation transmis aux candidats admis a fixé au 12 octobre 2015 la date de remise des propositions. La commission d'ouverture a enregistré quinze offres. Concernant quatre lots, une seule offre, celle des précédents partenaires qui sont les restaurateurs directement limitrophes, a été déposée. En revanche pour le lot n° 6, onze offres ont été présentées.

L'évaluation perfectible des offres du lot n° 6

La commune a procédé à l'analyse des offres le 9 novembre 2015. La commission s'est réunie le 10 novembre 2015 pour se prononcer sur la recevabilité des quinze offres reçues pour les cinq lots à attribuer et formuler un avis sur les candidats susceptibles d'être retenus en négociation. Trois critères de sélection ont été communiqués.

→ *Le critère relatif à la « tarification à la clientèle », pondéré à 20 %, a été imparfaitement évalué*

La méthode d'évaluation de la tarification a été évolutive. Elle a été déterminée à travers un coût moyen de repas puis à travers un coût moyen pour une famille avec un enfant (parasols, menus enfants) après les négociations. Dans deux cas sur onze, la note attribuée n'a pu être recalculée à partir des tarifs figurant dans les offres. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à clarifier ce critère lors des procédures à venir.

→ *Le critère « esthétique et intégration du projet dans son environnement », pondéré à 50 %, a été peu discriminant.*

Le critère « esthétique et intégration du projet dans son environnement » a été noté uniquement entre 8 et 10. Quatre offres ont obtenu la note maximale. Ce critère, qui vaut pour un quart de la note, n'a pas été objectivé. Dans un cas, la note n'a pas été corrélée aux commentaires. En effet, l'offre en cause, jugée « *avant-gardiste tout en gardant les matériaux cités précédemment [pierre et bois] et s'intégr[ant] tout de même dans le site* », a été qualifiée de « *trop moderne pour le site* ». Elle a pourtant obtenu la note de 9 sur 10, ce qui paraît incohérent, comme le maire l'a reconnu en réponse aux observations provisoires de la chambre, en soulignant toutefois le caractère subjectif d'un jugement esthétique.

→ *Le critère concernant la « redevance forfaitaire et variable annuelle », pondéré à 30 %, a imparfaitement permis de valoriser l'espace public*

La redevance fixe, proposée par certains candidats sur des lots sans concurrence, était inférieure à celle prévue à l'article 8 du dossier de consultation, aux termes duquel « *la base minimale de référence prise en compte [serait] la dernière redevance versée par les exploitants la dernière année* »¹⁹. De ce fait, les offres concernées, en proposant des redevances fixes inférieures de 2 % au montant actualisé, n'ont pas respecté le dossier de consultation et auraient pu être considérées comme irrégulières. La concurrence permet en effet d'obtenir des redevances plus élevées.

¹⁹ Pour le lot n° 1, l'unique candidat a proposé dans un premier temps une redevance de 25 000 € (soit le montant fixé par l'ancien sous-traité sans revalorisation) et, après négociation 26 000 € soit un montant toujours inférieur aux sous-traités précédents revalorisés (26 664 €). Pour le lot n° 4, l'unique candidat a proposé une redevance de 9 985 € au lieu de 10 223 €.

Ainsi, alors que, pour le lot n° 6, la redevance prévue dans la sous-concession précédente était de 26 664 €, dix offres sur onze ont proposé une redevance variant entre 30 000 € et 45 000 €, après négociation. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à tenir compte de la réactualisation des redevances pour la prochaine mise en concurrence.

5.2.2. Des obligations contractuelles non respectées, en dépit du contrôle de la commune

Le titulaire du sous-traité doit « veiller à la salubrité de la baignade et au respect des mesures destinées à assurer la sécurité des usagers dans les conditions prévues par le sous-traité » mais cela n'est possible que « sous le contrôle de la commune et sans préjudice des pouvoirs qui appartiennent à l'autorité de police municipale²⁰ ».

La commune réalise trois contrôles par an. En cas de non-respect des clauses du sous-traité, elle procède à l'envoi de courriers demandant aux contrevenants de remédier aux éventuelles infractions constatées. Les sous-concessionnaires ont transmis à la commune un rapport, en application de l'article L. 1411-3 du CGCT, comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service. Cependant, l'exploitation de certains lots n'a pas toujours été conforme aux dispositions du sous-traité.

Un calcul de la part variable discutable pour un lot

Jusqu'en 2016, la part variable d'un lot a été calculée, selon l'article 5-2 du sous-traité, à partir de « 5 % tiré du chiffre d'affaires du restaurant sur la terrasse, payable en fin en clôture des comptes et au plus tard le 31 mars de l'année suivante ». Or, devant l'impossibilité de distinguer le chiffre d'affaires du restaurant de celui de la seule terrasse, un accord a été trouvé avec la commune²¹, aux termes duquel l'assiette de liquidation de la part variable serait de 30 % du chiffre d'affaires global. Or, il apparaît que :

- La négociation a abouti à déterminer un chiffre d'affaires de la terrasse inférieur à celui qui avait été estimé, en 2010, à 300 000 €²², puisqu'il n'a atteint que 210 151 € en 2015 et 268 242 € en 2014.
- Le chiffre d'affaires de la terrasse a été calculé après déduction d'une partie de la production vendue, sans justification apparente.

Ainsi, en 2015, le chiffre d'affaires global a été de 700 502 € mais le restaurant n'a retenu qu'un montant de 590 919 € dans sa base de calcul. De ce fait, le chiffre d'affaires de la seule partie terrasse a donc été évalué à 177 276 € au lieu de 210 151 €, soit un abattement irrégulier de 32 875 €. La redevance payée s'est élevée à 8 864 € au lieu de 10 508 €.

Une privatisation irrégulière de l'espace public et des tarifs qui ne respectent pas ceux des offres

L'article 6 du cahier des charges précisait que le terme « *plage privée* » ne pouvait être mentionné ni aux abords, ni sur le lot, ni sur les supports publicitaires. Or, certains lots ont affiché le caractère privé de la plage et ont commercialisé la privatisation temporaire du domaine public pour des fêtes et des mariages.

Les tarifs prévus dans les offres n'ont pas toujours été respectés. Un sous-traitant a proposé un forfait de 70 €, pour un accès à la plage avec parasols, matelas et linges de plages, ainsi que l'accès à la piscine chauffée et aux cabines de douches. Les tarifs ainsi pratiqués ont dépassé ceux annoncés lors du dépôt des offres (25 €).

²⁰ CE, 21 juin 2000, SARL plage chez Joseph.

²¹ Courrier n°94/2011 du 22 septembre 2011, en réponse à la contestation du titre exécutoire émis pour la part variable 2010.

²² Délibération 2009/262 relative à l'attribution des lots de plage.

La commune doit donc faire appliquer plus strictement les obligations contractuelles des sous-traitants de plage. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué qu'il avait mis en demeure chacun des titulaires de lot de respecter ses obligations. Il s'est engagé à veiller au respect de la conformité des tarifications proposées au contrat.

5.2.3. L'équilibre financier des concessions de plage

Le bilan financier des concessions de plage comprend notamment le nettoyage et le balisage des plages.

BILAN FINANCIER D'EXPLOITATION DES PLAGES (BOUILLABAISSE-GRANIER-SALINS)					
	2012	2013	2014	2015	Variation annuelle mye
CHARGES D'EXPLOITATION DES PLAGES- DEPENSES D'ENTRETIEN ET DE FONCTIONNEMENT					
TOTAL des charges à caractère général entretien plages	479 543,00 €	460 150,00 €	506 091,00 €	507 770,00 €	2%
<i>PM: Charges à caractère générales de la commune-source ANAFI</i>	<i>9 945 447,00 €</i>	<i>8 271 248,00 €</i>	<i>9 053 429,00 €</i>	<i>9 187 312,00 €</i>	<i>-3%</i>
	5%	6%	6%	6%	
RECETTES D'EXPLOITATION DES PLAGES Recette de fonctionnement					
Redevance sous traité (part fixe)	99 217,82 €	101 085,08 €	101 786,29 €	75 047,10 €	-9%
Redevance sous traité (part variable)	88 699,78 €	95 136,57 €	101 276,54 €	92 935,76 €	2%
TOTAL des redevances	187 917,60 €	196 221,65 €	203 062,83 €	167 982,86 €	-4%
Taux recettes/dépenses	39%	43%	40%	33%	
<i>(source: données de la commune)</i>					
Indice Revalorisation Loyers	122,37	124,25	125	125,19	1%

Tableau : bilan financier des sous-concessions - Source : CRC avec les données de la commune.

Le bilan d'exploitation des plages est déficitaire, mais le taux entre recettes et dépenses (33 % en 2015) se situe dans la moyenne haute des communes du département du Var.

La hausse des redevances est due à l'indice de révision des loyers qui a atteint 1 % par an entre 2012 et 2015. En 2015, l'absence d'exploitation du lot n° 6 a engendré une perte de recettes pour la commune de 26 664 €. La collectivité n'a pas pour autant souhaité sanctionner le sous-traitant dans la mesure où le lot allait être remis en concurrence.

Les nouvelles mises en concurrence des lots réalisées en 2016 auraient pu permettre de mieux valoriser l'évolution des chiffres d'affaires, c'est-à-dire les « *avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation* », selon les termes de l'article L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques.

5.3. Une amélioration de la gestion portuaire à poursuivre

Le port est doté d'une capacité de 729 mouillages, répartis en plusieurs bassins, dont 499 postes à quai attribués par des associations. En 2015, il a accueilli 6 870 escales d'une durée totale de 18 909 journées.

5.3.1. Une régie d'exploitation à la situation financière préoccupante

Les activités portuaires étant un service industriel et commercial, elles ne peuvent être financées par le budget principal et sont soumises à la fiscalité commerciale. L'article L. 2221-4 du CGCT autorise deux modes de gestion : soit la régie dotée d'une personnalité morale et d'une autonomie financière soit la régie dotée de la seule autonomie financière. En ce qui concerne la commune de Saint-Tropez, la régie du port est dépourvue de la personnalité morale et ne dispose donc que d'une autonomie financière, en vertu d'une délibération du 16 octobre 2009.

La consultation semestrielle du conseil d'exploitation

Le conseil d'exploitation a été consulté pour toutes questions intéressant le fonctionnement de la régie. Il s'est réuni selon un rythme semestriel, alors que l'article 18 des statuts prévoit des réunions trimestrielles. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à respecter cette périodicité.

Une situation financière préoccupante

Le chiffre d'affaires de la régie portuaire, constitué presque en totalité des droits d'occupation du domaine public maritime (99,4 %), a augmenté de manière linéaire de 5,8 % chaque année, soit 0,3 M€ en moyenne.

La hausse des produits d'exploitation de 10 %, soit 0,7 M€ entre 2014 et 2015, a été atténuée par une augmentation de 31 % des consommations intermédiaires et de 18 % des frais de personnel (0,3 M€), du fait de la gestion en régie de la sécurité du port. Le personnel se compose de vingt agents permanents. Vingt saisonniers viennent en renfort lors de la période estivale. Quatorze agents de surveillance de la voie publique et neuf policiers municipaux ont été rattachés au port.

L'assujettissement de la régie aux impôts professionnels²³ a réduit sa capacité d'autofinancement brute de 65,5 %. Compte tenu des dotations aux amortissements (0,7 M€) et des dotations aux provisions (0,4 M€) pour un redressement fiscal, le résultat de la section d'exploitation a été déficitaire en 2015 (- 0,9 M€). En 2016, la situation s'est améliorée et le résultat d'exploitation a atteint 1,4 M€.

Le niveau relativement faible de l'encours de la dette (20 500 € au 1^{er} janvier 2015) laisse une marge de manœuvre à la collectivité pour financer les investissements à venir dont les travaux de construction de la capitainerie (2,1 M€) et d'aménagement des quais (1,5 M€). La préservation de l'équilibre économique de la régie reste toutefois subordonnée à la maîtrise de ses dépenses d'exploitation.

5.3.2. Le conseil portuaire est régulièrement réuni mais le comité local des usagers n'est jamais consulté

Le conseil portuaire, dont la composition est fixée par les articles R. 623-1 à R. 623-4 du code des ports maritimes, s'est régulièrement réuni.

Le comité local des usagers permanents comprend les titulaires d'un contrat d'amodiation ou de garantie d'usage de poste d'amarrage ou de mouillage ainsi que les bénéficiaires d'un titre de location supérieur à six mois délivré par le gestionnaire du port. Ce comité ne s'est pas réuni, ce qui est contraire aux dispositions de l'article R. 622-3 du code des ports maritimes, qui prévoient une convocation annuelle une fois par an. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à réunir régulièrement le comité local des usagers.

5.3.3. L'amélioration de la gestion des pourboires

Par un arrêté municipal du 27 octobre 2009, une régie de recettes a été créée afin d'encaisser les pourboires. Malgré l'existence de cette régie, des agents du port avaient reçu et conservé, de manière irrégulière, des pourboires conséquents.

²³ BOI-IS-CHAMP-30-60-20120912 et arrêt CAA de Marseille du 27 novembre 2012, n° 12 MA01312.

La commune a souhaité sécuriser l'encaissement des pourboires après le licenciement pour faute grave, en 2012, d'un agent ayant reçu une somme de 1 000 € par jour pendant une période d'environ une semaine. En 2014, un autre agent a été licencié pour faute grave car il aurait reçu une somme comprise entre 15 000 € et 20 000 € sur les fonds d'une entreprise qui avait souhaité « *remercier la capitainerie du travail accompli* ».

Le dispositif a été formalisé en 2014 par une note de service n° 06/14 portant règlement intérieur. Il prévoit que les pourboires doivent être partagés au *pro rata temporis* entre les agents de la régie d'exploitation sauf le commandant du port. Les sommes correspondantes doivent être versées par les usagers du port au régisseur et déclarées.

Le code du travail dispose en son article L. 3244-1 que « *dans tous les établissements commerciaux où existe la pratique du pourboire, (...) toutes sommes remises volontairement par les clients pour le service entre les mains de l'employeur, ou centralisées par lui, sont intégralement versées au personnel en contact avec la clientèle et à qui celle-ci avait coutume de les remettre directement* ». L'article L. 3244-2 du même code précise que ces sommes s'ajoutent au salaire fixe. La législation réserve le bénéfice d'un pourboire au personnel se trouvant en contact avec le public, comme l'a rappelé le juge judiciaire, ce qui exclut de leur bénéfice le directeur de l'établissement²⁴.

Le dispositif mis en place par la commune offre un cadre organisé à une pratique qui était jusque-là opaque et prenait la forme d'un système de « cadeaux » irrégulier.

La chambre relève qu'il n'est pas certain qu'un terme ait été mis aux pratiques opaques antérieures. Les pourboires se sont élevés à 56 196 € en 2015, ce qui paraît faible dans une hypothèse déjà constatée de pourboires moyens de 1 000 € par jour²⁵, pour une vingtaine de postes destinés à recevoir des yachts. Elle souligne que, sous réserve de l'appréciation du juge judiciaire, la conservation d'un pourboire par un agent du port pourrait constituer un manquement au devoir de probité codifié aux articles 432-10 et suivants du code pénal.

La chambre invite la commune à être plus ferme dans le suivi de la gestion des pourboires. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à poursuivre ses efforts pour améliorer le dispositif.

5.3.4. Des attributions irrégulières de postes d'amarrage

Les postes d'amarrage, appelés postes à quai, relèvent du domaine public maritime artificiel en vertu de l'article L. 21111-6 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

L'article R. 631-4 du code des ports maritimes dispose que « *la disposition privative de postes à quai destinés à des navires de plaisance ne peut être consentie pour une durée supérieure à un an, renouvelable chaque année dans les conditions définies par l'autorité compétente* ». Comme le rappelle l'article 3 du règlement particulier de police du port, approuvé par arrêté du 9 juillet 2014, l'autorisation d'occupation est accordée pour une personne et pour un navire déterminé, sans être cessible, même temporairement. La vente d'un bateau ne peut entraîner le transfert du bénéfice de la place.

A Saint-Tropez, les postes à quai sont gérés par la régie portuaire (pour 230 d'entre eux) mais aussi par l'intermédiaire d'associations (499 postes).

²⁴ Cour de cassation, 14 novembre 2013, n° 12-16805.

²⁵ Estimation à partir des pratiques de l'agent sanctionné en août 2012.

Une attribution par la régie du port qui n'est ni objectivée ni transparente

Le port gère les postes à quai réservés à des navires de passage. En contradiction avec l'article R. 631-4 du code des ports maritimes, applicable à l'époque, le conseil municipal n'a pas délibéré pour fixer les conditions d'accès aux cinquante postes à quai réservés à des navires de passage. Sur 6 527 demandes formulées, seules 1 299 ont reçu un avis favorable. L'attribution se fait par ordre chronologique d'arrivée des demandes de réservation, conformément à l'article 5 du règlement particulier de police du port.

Les conditions d'octroi des places à l'année sont définies par l'article 4 du règlement particulier de police du port, qui dispose que « *les demandes sont enregistrées et numérotées dans l'ordre et à la date d'arrivée de la demande, sur une liste d'attente tenue informatiquement par la direction du port. (...) Les demandeurs possèdent obligatoirement une résidence sur la commune de Saint-Tropez. (...) Les demandes sont honorées selon l'ordre de leur numéro d'inscription* ». Une note de service du directeur du port du 1^{er} juin 2013 prévoit qu'une commission se prononce sur l'attribution des postes vacants. Cependant cette commission ne se réunit pas, ce qui nuit à la transparence de l'attribution des places.

Six anneaux ont été octroyés durant la période sous contrôle, sans que l'ordre d'inscription n'ait été respecté. La commune a fait valoir la notoriété des impétrants. Des bénéficiaires tropéziens ont obtenu des places pour des navires dits de petite taille mais cependant supérieure à celle d'autres navires inscrits sur la liste d'attente. Ainsi, l'ancienneté sur la liste d'attente, seul critère déterminé par le règlement particulier de police du port, n'a jamais été pris en compte.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à solliciter le conseil municipal sur les conditions d'accès des postes à quai et à recréer un comité d'attribution des places des ports. Il a souhaité compléter le règlement du port « *avec d'autres critères, compte tenu du nombre de demandes, de la notoriété de la ville et de son souhait d'un tourisme de qualité* ».

La gestion irrégulière des postes à quai par l'intermédiaire d'un tiers

La commune a attribué des places à quai à différentes associations recensées dans le règlement particulier de police du port. Dans le cas des propriétaires d'embarcations traditionnelles (pointus, barquettes), des professionnels de la pêche, des entreprises spécialisées dans l'industrie nautique, de la société nationale de sauvetage et de la direction des constructions navales, l'octroi est personnel sans possibilité de transmission à un tiers. Tel n'est pas le cas des autres associations. Deux associations octroient 320 postes d'amarrage, soit 44 % des anneaux.

L'association des « plaisanciers de Saint-Tropez » dispose de 214 postes d'amarrage, qui lui ont été octroyés dans le cadre d'une convention de prestations portuaires conclue avec la commune, renouvelée le 26 janvier 2016. En contrepartie du paiement d'une redevance communale, l'association a obtenu des postes d'amarrage à titre précaire et révocable. Les anneaux sont ensuite alloués aux tropéziens, à l'exclusion des propriétaires de résidences secondaires. En vertu de l'article 5 des statuts de l'association, ils sont attribués selon l'ordre d'enregistrement des demandes, en fonction des caractéristiques du navire, par le bureau de l'association. En l'absence de comptes rendus de son bureau, l'association n'a pas été en mesure d'objectiver suffisamment l'octroi des places. Cette situation ne garantit pas le respect du principe selon lequel les places doivent être attribuées en fonction de l'ordre d'enregistrement des demandes. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à ce que l'association transmette dorénavant périodiquement les comptes rendus des instances dirigeantes et que l'attribution de places soit soumise à un comité d'admission.

L'association « société nautique de Saint-Tropez » dispose de 106 postes d'amarrage, d'un local technique et de conteneurs de rangements, qui lui ont été octroyés dans le cadre d'une convention de prestations portuaires conclue avec la commune, renouvelée le 26 janvier 2016. En contrepartie du paiement d'une redevance, l'association bénéficie de postes d'amarrage à titre précaire et révocable et les attribue ensuite à ses membres. Une commission est chargée d'élaborer des propositions d'attribution des anneaux portuaires au conseil d'administration. Un compte rendu précis recense les choix effectués. La priorité est donnée aux membres tropéziens puis aux résidents des communes limitrophes ainsi qu'au dynamisme du demandeur au sein de l'association. La lecture des comptes rendus du conseil d'administration montre que ces critères sont respectés.

Les conditions d'octroi des postes à quai par l'association des « plaisanciers de Saint-Tropez » et par la « société nautique de Saint-Tropez » présentent de notables fragilités juridiques :

- Le critère de résidence pourrait constituer une rupture d'égalité entre les candidats au bénéfice d'une place portuaire. En effet, l'exclusion des candidats n'habitant pas sur la commune, par l'association des « plaisanciers de Saint-Tropez », devrait se justifier par l'existence d'une loi, une nécessité d'intérêt général ou par une différence appréciable de situation, ce qui n'est pas le cas puisqu'elle exclut, par exemple, la candidature d'un habitant d'une commune limitrophe²⁶. Selon le maire, cette sélection s'expliquerait par les nombreuses demandes faites par les Tropéziens. Il a précisé que « *la différence tarifaire n'est pas basée uniquement sur le critère de la commune de résidence mais surtout sur celui de l'implication ou non des membres de l'association à ses activités* » et que « *les membres qui n'y participent pas se retrouvent ainsi à payer le montant d'une redevance annuelle égale à celle acquittée par les usagers à l'année du port* ».

La chambre observe que si le principe d'égalité peut s'adapter à certaines situations, il ne doit toutefois pas conduire à l'arbitraire. Ainsi par exemple, l'écart tarifaire entre les résidents de Saint-Tropez et les non-résidents paraît disproportionné : les membres extérieurs au golfe de Saint-Tropez paient un tarif supérieur de 1 800 % aux tarifs pratiqués pour les tropéziens pour les anneaux gérés par l'association « société nautique de Saint Tropez ».

- La gestion des anneaux par l'intermédiaire d'associations apparaît comme une sous-location d'une partie du domaine public. Or, l'association ne peut réattribuer à un tiers l'occupation qui lui a été octroyée, et encaisser une redevance publique d'occupation du domaine public, au surplus en réalisant un bénéfice au travers d'un droit d'entrée. Ce dispositif engendre le maniement de deniers publics par un tiers non habilité, ce qui pourrait être qualifié de gestion de fait. Le maire a fait valoir, en réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancienneté de cette situation mais a annoncé qu'une réflexion sur ce point allait être menée.

- Le dispositif prive la commune de recettes. Ainsi, pour l'association des « plaisanciers de Saint-Tropez », la redevance de la place varie entre 20 € et 240 €, ce qui est très inférieur au tarif délibéré par la commune. Un membre de l'association paye chaque année 240 € pour un bateau de 7,5 m sur 2,50 m alors que le tarif communal est de 2 086 €. Toutes choses égales par ailleurs, au regard du nombre de postes, la perte financière de la commune atteint au moins 400 000 € par an²⁷. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a souligné la difficulté de supprimer ces attributions à des tropéziens pour des raisons purement financières, alors même que le budget annexe du port est régulièrement excédentaire.

²⁶ CE, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques.

²⁷ (2 086 € - 240 €) x 214 postes.

A défaut de mettre un terme à ce dispositif d'octroi d'anneaux portuaires, la collectivité devrait, en vertu de l'article L. 1611-7-1 du CGCT, après avis conforme de son comptable public et par convention écrite, confier à un organisme public ou privé l'encaissement des redevances du domaine. L'organisme mandataire tiendrait alors une comptabilité séparée retraçant l'intégralité des produits et charges constatés et des mouvements de caisse opérés au titre du mandat. Le mandat est encadré par l'article D. 1611-32-3 du CGCT.

Recommandation n°3 : Mettre en place un dispositif d'octroi des places portuaires transparent et objectif (PV d'attribution, critère d'ancienneté de la demande...).

En réponse à la recommandation de la chambre, le maire s'est engagé à ce que l'attribution des places proposées soit examinée par un comité d'admission, avec des comptes rendus motivés établis régulièrement.

* *
*

L'occupation du domaine public procure des recettes significatives à la commune mais pourrait être davantage valorisée. La collectivité devrait veiller à établir un calendrier d'octroi des autorisations d'occupation du domaine public et de recouvrement des redevances ainsi qu'au caractère démontable des installations.

Pour les sous-traités de plage, aucune véritable concurrence ne paraît avoir été organisée pour l'attribution des quatre cinquièmes des lots, qui ont été reconduits au profit des titulaires précédents, alors même qu'ils ont proposé des redevances d'un montant faible. Pour le seul lot réellement mis en concurrence, la méthode d'évaluation s'est avérée confuse et approximative.

En matière de gestion de son port, la collectivité a mis en place un dispositif de contrôle des pourboires versés aux personnels du port qui a permis de mettre un terme à la situation antérieure, particulièrement opaque. L'attribution des postes d'amarrage n'est pas réalisée conformément à la réglementation et apparaît comme peu transparente. L'octroi de postes d'amarrage par l'intermédiaire d'associations, qui sous-louent l'espace public maritime, revient à soustraire de la caisse publique des recettes qui devraient lui revenir.

6. LES OPERATIONS D'AMENAGEMENT PILOTEE PAR LA COMMUNE

L'aménagement constitue l'un des leviers dont dispose la commune pour permettre aux actifs de se loger à des prix abordables, conformément à l'objectif qu'elle s'est assigné. Durant la période sous contrôle, plusieurs projets d'aménagement ont été planifiés, ont été lancés ou ont abouti, notamment en périphérie du centre-ville.

6.1. Une concession d'aménagement rentable pour le concessionnaire, au détriment des objectifs fixés par la commune

La commune a réalisé une opération d'aménagement, ancienne et de grande ampleur, destinée à la construction de logements. La finalité de l'opération était de « *promouvoir la réalisation d'une offre de logements adaptée et accessible à la plupart des actifs travaillant sur la commune, ainsi qu'aux jeunes du pays*²⁸ ».

²⁸ Document programme de consultation, p. 2.

Le projet était planifié sur deux secteurs. Le premier, celui du Couvent et des Lices, était destiné à la construction de 124 logements. La réalisation de locaux d'activités et d'un parking souterrain était également prévue. Le second secteur, situé au niveau de l'ancien l'hôpital, était destiné à accueillir 150 logements ainsi qu'un parking souterrain incluant 100 places publiques. Les logements étaient destinés, pour les deux tiers, au locatif social ou intermédiaire et, pour le dernier tiers, à l'accession à la propriété.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir que le projet répondait à une très forte demande de logements sur la commune, en l'absence de réalisations immobilières depuis le début des années 2000.

La commune a lancé une procédure de mise en concurrence, en application de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme. Le conseil municipal a attribué la concession par délibération du 2 août 2011. La convention a été signée le 22 août 2011, entre la commune et la société Kaufman and Broad²⁹.

Un suivi incomplet du concessionnaire

Les modalités de contrôle prévues par l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme, et notamment la production d'un compte rendu financier comportant un bilan prévisionnel, un plan de trésorerie et un tableau des acquisitions et cessions immobilières ont été respectées. Le concédant a la possibilité de disposer des documents comptables et d'accéder au chantier. Afin de faciliter l'intégration des biens dans l'actif de la commune, des fiches d'ouvrage destinées à connaître leur valeur comptable, ont été mises en place. Des pénalités ont été prévues en cas de retard dans la transmission de ces pièces. La commune s'est donc dotée de dispositions contractuelles nombreuses pour s'assurer du bon suivi de la concession.

Force est toutefois de constater que, malgré ces dispositions, la commune n'a pas correctement assuré la surveillance de l'exécution du contrat. Ainsi, le traité de concession prévoit, en son article 2 g), un agrément de la collectivité pour les cessions ou locations des biens immobiliers. Or, la commune n'a été informée que des seules cessions réalisées au titre du logement social et n'a disposé d'aucune information sur le prix des autres cessions réalisées par le concessionnaire.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le concessionnaire a précisé qu'« il [n'avait] jamais été envisagé qu'un agrément soit demandé pour la vente des logements en accession dont les prix sont publics, ni que les prix de vente soient spécifiquement communiqués à la commune, ce que celle-ci n'a pas demandé ». Pourtant, l'article 2g) du traité de concession donne explicitement comme mission au concessionnaire de « céder les biens immobiliers bâtis ou non bâtis, les concéder ou les louer à leurs divers utilisateurs agréés par la collectivité ».

²⁹ L'arrêt de la Cour administrative d'appel de Marseille du 27 octobre 2014, faisant suite à la demande de la SAGEM d'annuler le traité de concession, a lui-même été annulé par arrêt du Conseil d'État du 12 novembre 2015, à la demande de la SAGEM, candidat évincé, pour trois raisons :

- 1) Le candidat retenu n'a pas justifié de ses capacités techniques et financières.
- 2) Le recours aux mêmes prestataires a également justifié l'annulation. Le fait que le cabinet d'architecte Vieillecroze, le maître d'œuvre BTM ingénierie et Even conseil soient les maîtres d'œuvre de la commune mais également « le conseil de la société attributaire, y compris pendant la phase de négociation des offres au cours de laquelle des permis de construire étaient encore en instruction » méconnaît, selon le Conseil d'État, le principe d'égalité entre les candidats.
- 3) L'offre faisait apparaître des logements sociaux de type « PLAI » et « PLUS » qui étaient non prévus dans les documents de la consultation, permettant au constructeur de bénéficier de subventions publiques et de taux d'emprunts privilégiés.

L'affaire a été renvoyée devant la Cour administrative d'appel de Lyon qui a rejeté, à nouveau, la demande de la SAGEM par arrêt du 22 juin 2017, en dépit de la méconnaissance des règles d'égalité entre les candidats, de publicité et de mise en concurrence. Une annulation du traité de concession, presque achevé en juin 2017, aurait entraîné « une atteinte excessive à l'intérêt général », selon la Cour administrative d'appel.

En outre, la commune ne dispose pas d'actualisation précise et détaillée des principales charges. Ainsi, elle n'a pu vérifier le montant des aléas (6 M€) ou des honoraires internes (12 M€) qui recouvreraient les charges de gestion (frais de personnel, prestations de gestion, de commercialisation et d'assistance...) dans le bilan financier prévisionnel.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a souligné que les honoraires de gestion étaient conformes à ceux des professionnels de l'aménagement. Le concessionnaire a relevé, à juste titre, que la prise en compte de ces honoraires n'était pas irrégulière. Pour autant, il aurait été de bonne gestion que la commune assure un suivi de ces principales charges. Le maire a également fait valoir que les documents prévus par la loi avaient été transmis par le concessionnaire ainsi que « *tous renseignements nécessaires à la bonne compréhension de ces documents* ». Cependant, ces informations n'ont pas fait l'objet d'une analyse par la commune.

Faute de connaître le détail des prix des cessions réalisées et des charges de gestion, la collectivité n'a pu vérifier le résultat de l'opération. Dans la mesure où l'article 22.5 du traité prévoit une négociation sur le réemploi de l'éventuel excédent de l'opération, la commune ne pouvait se désintéresser de cette question.

Une mise en concurrence formelle des co-contractants du concessionnaire

L'article L. 300-5-1 du code de l'urbanisme dispose que « *les contrats d'études, de maîtrise d'œuvre et de travaux conclus par [le concessionnaire] pour l'exécution de la concession sont soumis à une procédure de publicité et de mise en concurrence définie par décret en Conseil d'État* ». Selon le décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 fixant les règles applicables aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, les marchés de travaux supérieurs au seuil de 5 225 000 € HT sont passés selon une procédure formalisée. L'article 10 du même décret prévoit qu'au-dessous de ce seuil, les marchés sont passés selon « *des modalités librement définies* » par le concessionnaire, mais dans le respect des modalités de publicité et de mise en concurrence, conformément aux dispositions de l'article L. 300-5-1 du code de l'urbanisme susmentionné.

En application de l'article R. 300-14 du code de l'urbanisme³⁰, le concessionnaire a informé le concédant, dans un délai de trente jours à compter de la conclusion des contrats, du nom du titulaire ainsi que du montant du contrat. Il a justifié de la mise en concurrence, assurée par un maître d'œuvre.

La chambre relève cependant que la mise en concurrence s'est avérée déficiente pour le lot le plus onéreux, concernant le gros œuvre du site de l'ancien hôpital.

Pour ce lot, l'avis d'appel à concurrence est paru au journal officiel de l'Union Européenne (JOUE) du 2 août 2013 et fixait au 18 septembre 2013 la date de remise des offres. Alors que neuf entreprises ont retiré le dossier, un seul groupement a déposé une offre (16 M€).

Cette concurrence tenue appelle plusieurs observations de la chambre :

- Le lancement de la procédure en août témoigne de la faible volonté du concessionnaire de procéder à une réelle mise en concurrence. Selon le maire, cela traduirait le respect d'un calendrier contraint du fait du recours juridique contre le traité de concession ;

³⁰ Actuellement article R. 300-13, suite à la modification apportée par le décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession.

- Le rapport d'analyse des offres présente comme maître d'ouvrage deux sociétés, Kaufman and Broad et la société Holding Delta Investissements (HDI), dont le nom a été barré. Or, cette dernière société est actionnaire d'un membre du groupement retenu, la société RBTP. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la société HDI a souligné qu'elle n'avait « rien à voir dans cette opération » et qu'il s'agirait d'« un ancien papier entête correspondant à une opération datant de plusieurs années auparavant », ce qui ne convainc pas la chambre.

- Certaines propositions de l'offre, concernant le gros œuvre, étaient inexactes. Selon le rapport d'analyse des offres, le délai de réalisation des terrassements, fixé à 4,5 mois, se fondait sur un déblaiement de 450 mètres cubes et « onze rotations pour chaque camion par jour ». Le rapport mettait en doute le temps nécessaire pour aller à la décharge de Cogolin. Avec un trajet d'environ 30 minutes, ce qui est ambitieux au vu de la circulation estivale, les onze rotations prendraient onze heures par jour, hors temps de remplissage, ce qui est manifestement disproportionné. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la société RBTP a fait valoir que seuls quatre rotations avaient été nécessaires puisqu'elle aurait engagé onze camions par jours, ce qui est peu convaincant en l'absence de justifications.

Le concessionnaire a fait valoir dans sa réponse que « neuf dossiers de candidature ont été retirés, ce qui démontre que la période au cours de laquelle l'appel d'offres a été lancé n'a pas eu d'impact sur son bon déroulement ». Il a considéré que la mention de la société HDI ne serait qu'une « erreur de plume » et que l'offre concernant le terrassement ne contiendrait qu'une « petite incohérence ». La chambre relève pourtant qu'une seule offre a été déposée, ce qui relativise le *satisfecit* du concessionnaire.

Une réalisation qui répond imparfaitement à la finalité sociale du projet

Le projet du concessionnaire a été substantiellement révisé quatre mois après la signature du contrat. En effet, l'avenant n° 1, approuvé par délibération du 13 décembre 2011, a modifié le nombre et la répartition des logements locatifs, sociaux et intermédiaires. Le nombre de logements sociaux, dits « PLAI », « PLUS » et « PLS », est passé, entre le traité de concession et les permis de construire de 102 à 135, soit de 57 % à 81 % des logements destinés à la location. La réduction du nombre de logements intermédiaires, dits « PLI », a permis d'augmenter le niveau des subventions publiques (estimation de 0,4 M€³¹) et de réduire le taux de la TVA (5,5 % au lieu de 19,6 %). Alors que les recettes prévisionnelles portant sur le logement locatif atteignaient initialement 18,3 M€, elles se sont établies à 20 M€ d'après le bilan réactualisé de 2017.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire et la société Kaufman and Broad ont fait valoir, à juste titre, que la subvention n'avait pas été perçue par le concessionnaire. Cependant la subvention versée au bailleur social a un impact sur le prix de l'acquisition, et donc sur les recettes du concessionnaire. Le juge administratif a d'ailleurs estimé que ces modifications avaient « modifié substantiellement l'économie du projet mis à la concurrence et ainsi porté atteinte aux règles de publicité et de mise en concurrence » (CAA de Lyon, 22 juin 2017, n° 15LY03697).

³¹ La moyenne du montant de la subvention par logement (PLAI, PLUS, PLS) est de 12 361,76 €. Le nombre de logements sociaux supplémentaires a été de 33. Montant estimé de 0,4 M€ = 33 x 12 361,76 €. Les logements intermédiaires ne procurent aucune subvention.

En contradiction avec le traité de concession modifié, le concessionnaire a réduit la part des logements sociaux, tant en nombre qu'en superficie³². Il a réalisé plus de logements en accession libre. Ainsi, alors que la réalisation de 55 logements en accession libre était programmée sur la parcelle de l'ancien hôpital, 60 logements de ce type y ont été construits. La commune a justifié cet écart par l'augmentation de la SHON de 20 %, soit 2 000 m², au titre de la surdensité pour performance environnementale. Cependant cet argument n'est pas recevable car en réalité, le nombre de logements initialement prévu en tenait déjà compte. La surpondération des logements en accession à la propriété a renforcé la rentabilité de l'opération.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire et le concessionnaire ont souligné qu'au regard du traité et des permis de construire, la part du logement locatif serait de 69 % du parc de logements. La chambre relève que ces données ne sont pas définitives. Il ressort de l'état des biens construits qui lui a été remis le 26 janvier 2017 par la commune que le nombre de logements en accession à la propriété serait de 100 et non de 75, selon la réponse du concessionnaire ou de 77 selon celle du maire³³. En raison de son imprécision, le compte rendu d'activité du concessionnaire à la collectivité ne permet pas d'avoir un état des logements effectivement construits et cédés. La chambre maintient donc son constat d'une réduction de la part de logements sociaux.

En matière de logements en accession à la propriété, l'objectif était « *de compenser [ce] déficit en créant une offre nouvelle* », selon le document de programme. Les prix de vente, qui étaient « *environ de 11 000 €/m²* » paraissaient « *en décalage avec les revenus moyens des familles*³⁴ ». Or, sur le site de l'ancien hôpital, le prix de vente des 59 logements réservés a finalement été de 15 115 € le m²³⁵. Le programme n'a donc pas répondu à cet objectif.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire et le concessionnaire ont fait valoir, à juste titre, qu'aucun objectif de prix n'avait été fixé pour les logements en accession à la propriété. Les logements en accession visaient, selon la commune, à assurer l'équilibre financier de l'opération. La chambre relève néanmoins que la collectivité avait « *décidé de promouvoir la réalisation d'une offre de logements adaptés et accessibles à la plupart des actifs travaillant sur la commune, ainsi qu'aux jeunes du pays*³⁶ », ce qui ne correspond manifestement pas au programme « *Exclusive ressort* » réalisé sur le site de l'ancien hôpital.

Une opération rentable pour le concessionnaire et un de ses sous-traitants

La réalisation d'espaces commerciaux, qui n'avaient pas été prévus dans le traité de concession, a permis d'augmenter la marge du concessionnaire. En effet, alors que seulement 1 454 m² d'espaces commerciaux étaient programmés sur le secteur des Lices et du Couvent, le concessionnaire en a réalisé 1 689 m² au total. En outre, bien que le traité de concession n'ait prévu aucun commerce ou bureau sur le site de l'ancien hôpital, le concessionnaire en a réalisé sur 304 m² dans ce secteur.

³² Y compris le logement intermédiaire. En effet, avec 167 logements sociaux construits pour 100 appartements en accession à la propriété, les logements sociaux représentent 63 % des biens cédés au lieu des 66 % prévus dans le traité de concession. La superficie allouée aux logements sociaux devient presque égale à celle destinée à l'accession (52 % contre 48 %).

³³ La commune a d'ailleurs reconnu la construction de 100 logements en accession à la p. 70 de sa réponse aux observations provisoires de la chambre.

³⁴ Document prévisionnel de la consultation, février 2011, p. 4.

³⁵ Ces 59 logements, d'une superficie totale de 4 024 m², ont été vendus pour un montant total de 60 825 984 € TTC.

³⁶ Document programme de consultation, février 2011, p. 2.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire et le concessionnaire ont fait valoir que le maintien du bâtiment de l'ancien hôpital, avec un rez-de-chaussée en contrebas, aurait nécessité de transformer l'espace prévu pour des logements en commerces ou en bureaux. Cette explication ne justifie pas la construction de commerces ou de bureaux, dans un autre bâtiment du site, et qui se trouve à la vente pour 1 M€. La concessionnaire n'a donc pas respecté le traité de concession. En tout état de cause, un avenant au traité aurait été nécessaire.

En dépit des difficultés de commercialisation des bureaux et commerces, soulevées par le concessionnaire, il a optimisé son bilan avec des recettes supplémentaires puisque le nombre de logements n'a pas diminué du fait de la réalisation de ces espaces commerciaux supplémentaires.

Par ailleurs, la vente d'un espace commercial a été réalisée à un prix réduit de 450 000 €³⁷ (soit 2 500 € le m² à comparer à un prix moyen de 8 600 € le m² pour les autres espaces commerciaux) à une filiale de l'entreprise HDI, la société Le 4, dont une autre filiale avait été sélectionnée comme sous-traitante par le concessionnaire.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a annoncé que la commune « [mettrait] *en œuvre tous les moyens nécessaires pour dresser le bilan le plus précis possible afin qu'aucun de ses droits ne soit lésé* », à la clôture de l'opération. De son côté, le concessionnaire a justifié la variabilité des prix de cession des biens par leur emplacement (accessibilité, proximité du centre-ville...).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la société HDI a souligné que l'espace commercial avait été cédé non pas 450 000 € mais 610 000 €, avec quatre parkings, soit 2 918 € le m², et a présenté trois arguments justifiant ce prix réduit :

- Le bien a été acquis à un prix supérieur à celui du commerce voisin, vendu 417 600 € à la société C, avec deux box, soit 2 098 € le m², alors que ce dernier serait plus accessible et plus visible des chalands. La chambre observe que ce prix est tout aussi faible que celui du bien acquis par la filiale de la société HDI et que le gérant de la société C est également un partenaire d'affaires de la société Kaufman and Broad, dans le cadre de la concession.
- La valeur vénale du bien a été estimée par un expert à 575 000 € soit 2 751 € le m². La chambre relève que cette évaluation a été élaborée, d'après l'annexe 2, « *par comparaison directe* ». Or, les trois seules comparaisons possibles concernent le bien acquis par la filiale de HDI, celui acquis par la société C et un troisième, se trouvant dans la concession mais au prix de 14 079 € le m². Les prix des deux biens apparaissent donc bien inférieurs à ceux du marché.
- L'acquisition « *a été réalisée alors que l'usage commercial des locaux était incertain car devant faire à l'époque l'objet d'un permis modificatif, et que la terrasse ne bénéficiait pas d'une autorisation d'utilisation* » et alors qu'un risque d'annulation du traité de concession pesait sur le lot. La chambre observe qu'aucun document ne permet d'attester que la commune aurait refusé d'attribuer une occupation du domaine public et que tous les autres locaux commerciaux, dont le prix moyen s'est élevé à 8 597 € le m², faisaient également l'objet d'une clause concernant la possibilité d'une annulation du traité de concession.

³⁷ Prix de la cession de 450 000 €, sans les quatre parkings, d'après l'état des biens construits transmis le 26 janvier 2017.

6.2. Une opération privée pouvant être requalifiée en opération d'aménagement

Le plan local d'urbanisme (PLU), arrêté en 2012, a réservé un emplacement (n° 32) sur une parcelle privée pour accueillir, à la place de la cave coopérative, une salle polyvalente communale ainsi qu'un parking et des logements, dont une résidence pour les séniors. Ce projet est situé en face de la concession d'aménagement de Kaufman and Broad.

Afin de céder cet emplacement, la cave coopérative a réalisé une consultation et a obtenu cinq offres, en janvier 2013. La commune a défini précisément les caractéristiques techniques de la salle polyvalente à travers un cahier des charges. Le projet retenu proposait la construction de vingt logements, accompagnés de terrasses, d'une salle polyvalente et d'un parking souterrain de cinq niveaux.

Le 17 décembre 2014, la commune a, par une modification de son PLU, supprimé l'emplacement réservé pour cette opération. Une zone spécifique, dite « UB2b », a été créée afin de rendre le PLU compatible avec le projet. Les limites séparatives ont été modifiées (1,3 m au lieu de 4 m), l'emprise au sol également (dépassement de l'emprise au sol des constructions, fixé à 25 %), l'aspect extérieur des constructions aussi (décrochement de façade admis, réalisation de toit-terrasses supérieur au R+1) et un aménagement des abords (garage en souterrain supérieur à un niveau) ainsi que la réalisation d'espaces de jeux et de loisirs (possibilité de créer des petites piscines dans chaque terrasse) ont été rajoutés.

Un projet pouvant être requalifié en opération d'aménagement

L'article L. 300-1 du code de l'urbanisme définit une opération d'aménagement par un critère finaliste : mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, favoriser le développement des loisirs et du tourisme, réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, permettre le renouvellement urbain, sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. Le maire a estimé, en réponse aux observations provisoires, que le projet ne correspondrait pas à cette définition. Il est pourtant manifeste que la relocalisation de la cave organise le « *maintien des activités économiques* », que la réalisation de logements relève de « *la politique de l'habitat* » et que la modification de l'entrée de ville est un « *projet urbain* », selon les termes de l'article précité.

La jurisprudence a également précisé les caractéristiques d'une opération d'aménagement. Elle recouvre :

- Une « *action volontariste* » de la collectivité dans le cadre de ses compétences³⁸ ;
- Un périmètre précis sur une « *portion significative du territoire* » qui dépasse le cadre d'une opération « *unique et isolée*³⁹ ». Ainsi, s'agissant d'une opération réalisée sur une surface d'un hectare, il a été considéré que « *compte tenu de ses caractéristiques et de la faible importance des travaux d'équipement qu'elle nécessite* », elle « *ne constitue pas une opération d'aménagement et d'équipement*⁴⁰ » ;
- Un critère matériel, l'opération nécessitant la réalisation de travaux et une action foncière.

Au cas d'espèce, la commune a diligenté une action volontariste. Elle a fait réaliser une étude sur la faisabilité du projet d'aménagement et de construction sur le site de la coopérative, en 2012⁴¹.

³⁸ CE, 28 juillet 1993, n° 124099.

³⁹ CAA Bordeaux, 22 mars 2007, n° 03BX02313.

⁴⁰ CE, 28 juillet 1993, n° 124099.

⁴¹ Le prestataire a été le même que celui qui a contribué à la réalisation de l'appel à promoteur pour la cave coopérative, également en 2012. Les pages de présentations sont d'ailleurs similaires. Elle a créé un emplacement réservé, destiné « *aux installations d'intérêt général à créer ou à modifier* », selon l'article L. 151-41 du code de l'urbanisme. Les emplacements

L'opération s'est étendue sur environ 3 000 m², mais en bordure d'une autre concession d'aménagement⁴². Elle s'inscrit sur une portion significative du territoire communal et s'est intégrée dans un projet urbain (des logements, dont une résidence pour les séniors), avec des équipements publics (une salle polyvalente).

La commune s'est impliquée dans la définition du projet. Le cahier des charges de l'appel à candidatures, réalisé par la cave coopérative, a précisé les caractéristiques de l'équipement communal prévu dans le programme prévisionnel. De son côté, la commune a élaboré un cahier des charges de la salle polyvalente. La planification urbaine a été adaptée pour l'opération. Les modifications apportées au PLU ont résulté d'une négociation, comme le montre un courrier adressé par le DGS à l'avocat de la commune, pour « *trouver un montage juridique qui permette de fixer les engagements des uns et des autres, en toute légalité*⁴³ ». Ainsi, la commune devait « *permettre à la cave coopérative de vendre ces terrains avec un droit à construire conséquent* », avec en retour, la « *livraison d'un équipement d'environ 1 000 m² de type salle polyvalente*⁴⁴ ».

Le calendrier de modification du PLU a été concomitant à celui de dépôt du permis de construire par l'acquéreur. En effet, le permis de construire a été déposé le 28 février 2014 et approuvé le 23 décembre 2014, cinq jours après l'adoption de la modification apportée au PLU pour les besoins de ce projet, intervenue le 17 décembre 2014. L'adaptation des façades, la réalisation des toits terrasses, l'intégration de piscines privatives sont autant de dispositions destinées au seul projet privé, dont les besoins ont été définis par le permis de construire déposé le 28 février 2014.

D'après la commune, il ne s'agirait pas d'une opération d'aménagement. Le terrain ne nécessiterait pas d'équipements particuliers, ce qui est sans effet sur la qualification de l'opération, et le projet serait d'une superficie réduite. Contrairement à ce que fait valoir la commune, le projet n'est pas « *unique et isolé* » puisqu'il vise à « *requalifier cette entrée de ville* » et « *la réappropriation de l'espace public par le réaménagement du parvis, combinée au réaménagement du carrefour, contribuera à la mise en valeur de la Chapelle inscrite aux Monuments Historiques* », selon les termes du rapport de présentation modifiant le PLU portant sur la relocalisation de la cave coopérative. L'opération dépasse donc la superficie du terrain de la cave coopérative, en intégrant les espaces réservés en face de celui-ci. Au surplus, dans le PLU approuvé par délibération du 27 juin 2013, l'ancienne cave coopérative, les espaces réservés précités et l'îlot Les Lices – Couvent de la concession d'aménagement étaient regroupés dans une même zone « UB2 ». L'action de la commune a donc eu un impact significatif sur le site concerné et a manifestement matérialisé une opération d'aménagement.

Une opération réalisée au profit d'un acteur privé qui n'a pas été mis en concurrence

Pour cette opération d'aménagement, l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, imposait une « *procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes* ».

réservés doivent préciser « *leur destination et les collectivités, services et organismes publics bénéficiaire* », en vertu de l'article R. 151-34 du même code. La commune a contourné la réglementation en réservant un espace non pas à un organisme public mais au profit d'une personne privée.

⁴² Elle est associée à d'autres équipements publics, figurant au titre des emplacements réservés n° 20 (aménagement du carrefour) et n° 31 (aménagement d'un autre carrefour et d'un mail piéton). Il ne s'agit donc pas d'une opération unique et isolée mais d'une extension de l'opération d'aménagement, avec des équipements publics. D'ailleurs, l'ensemble des parcelles était été réuni en vue de la création d'un projet de ZAC qui datait du 21 décembre 1999 mais qui n'a pas abouti.

⁴³ Courrier du 2 février 2012 du DGS à l'avocat de la commune.

⁴⁴ Même source.

Une procédure de ce type a bien été organisée par le cédant, la cave coopérative, mais elle n'a pas satisfait les exigences de la législation. En effet le choix de l'opérateur n'a pas été suffisamment objectivé. Parmi les cinq offres déposées, celle qui a été retenue ne proposait qu'une « *prestation de service à domicile* » et non une « *structure de type résidence sénior* », comme prévu initialement dans l'appel à promoteurs. Pourtant d'autres offres comportaient une résidence pour les séniors. En outre, la procédure mise en œuvre a offert une plus grande liberté au constructeur, tant en termes de mise en concurrence de ses sous-traitants que de prix de cession.

La forte implication de la commune dans le projet est critiquable. En effet, son action a permis, à travers une opportune modification du PLU, d'augmenter la valorisation du patrimoine de la cave coopérative, qui souhaitait obtenir un prix minimum de cession de 19 M€ HT.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir que le « *projet [était] d'ordre privé mais d'un intérêt public* », dès lors qu'il prévoyait la création d'une salle polyvalente et la construction d'une résidence pour les séniors à caractère privé. Comme l'a souligné le maire, l'article L. 123-14 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction applicable à l'époque, prévoyait la possibilité de modifier le PLU dans le cadre d'une déclaration de projet concernant un projet privé. Pourtant, l'intervention de la commune a excédé ce cadre. En effet la collectivité a réservé un emplacement, réalisé un projet de faisabilité, adapté les règles d'urbanisme pour autoriser « *un droit à construire conséquent* », déterminé ses besoins pour une salle polyvalente et finalisé le cahier des charges du projet de cession de la cave coopérative. Le caractère privé de l'opération ayant ainsi été fortement atténué, le chambre maintient son analyse.

6.3. Un programme d'aménagement global réalisé à des fins spéculatives

Un projet d'aménagement global a été défini dans le PLU, approuvé par délibération du 27 juin 2013. Il a institué des servitudes consistant à « *interdire, sous réserve d'une justification particulière, dans un périmètre qu'il délimite et pour une durée au plus de cinq ans dans l'attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global, les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement* », en vertu de l'article L. 123-2 du code de l'urbanisme. Une modification ultérieure du PLU, approuvée par délibération du 15 décembre 2015, a supprimé cette servitude.

Le projet d'aménagement était structuré autour de plusieurs secteurs. L'un concernait un espace pavillonnaire, incluant la cité Mistral, et l'autre était constitué d'une zone mixte, avec des habitats collectifs et des villas, située entre le centre-ville et le périmètre de l'opération d'aménagement de Kaufman and Broad.

6.3.1. Une parcelle destinée à la construction d'un immeuble au profit d'un élu

Le PLU, approuvé le 27 juin 2013, comporte une zone classée « UB3 » à l'est de la concession. Sur le fondement d'une délibération du 15 décembre 2015, le PLU a été modifié pour permettre la construction d'immeubles d'un à trois étages. Mais cette possibilité de construire des immeubles de trois étages a été réservée à deux parcelles seulement. L'une de ces deux parcelles (119 AK 440) appartenait à un adjoint au maire.

L'élu concerné n'a pas participé à la délibération approuvant la modification du PLU, le 15 décembre 2015. Sa participation aurait pu entacher la délibération d'illégalité puisqu'il était intéressé à l'affaire au sens de l'article L. 2131-11 du CGCT. Le maire a confirmé que l'élu n'avait pas participé aux débats et « *[n'avait] ainsi exercé aucune influence sur la teneur de la modification du PLU* ». Il ressort cependant des éléments suivants que la situation constatée est contestable au regard de la finalité de la planification urbaine et de la spécificité de la parcelle concernée.

Une étude diligentée par la commune en 2015 prévoyait que les deux parcelles (référéncées 119 AK 440 et 119 AK 98) pourraient « *porter un petit programme constructif privé valorisant* ». Ces deux parcelles constitueraient un « *espace de transition entre le site de l'hôpital et le village*⁴⁵ », destiné à accueillir 18 logements de 85 m² sur une surface plancher de 1 600 m², dont environ un tiers correspondait à la parcelle de l' élu. Toutes choses égales par ailleurs, le prix de cession d'un bien de 500 m² de surface plancher pourrait s'élever à 4 M€⁴⁶.

Lors de l'enquête publique, les propriétaires des parcelles voisines ont souhaité bénéficier d'une augmentation des possibilités de construction en passant d'un étage à deux ou trois étages. La commune a cependant estimé qu'une graduation croissante des hauteurs bâties était nécessaire et n'a donc pas donné suite à leur demande⁴⁷.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir que la modification du PLU avait eu pour objectif « *non pas de profiter à une parcelle déterminée, mais de profiter à un quartier entier, celui de Saint-Roch, par sa requalification* » et que la parcelle concernée n'en constituait qu'une petite partie. Il a expliqué que la planification de la hauteur avait été réalisée en fonction de la topographie, pour atténuer la forte déclivité du terrain.

La chambre observe que les parcelles voisines de celle de l' élu ont bénéficié (119 AK 433 et AK 434 par exemple) d'une moindre hauteur, et donc d'un droit à construire plus réduit. Le maire a également précisé dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que l' élu concerné, qui ne « *ne souhait[ait] pas demeurer dans sa maison de ville à côté de l'ensemble immobilier* » réalisé par Kaufman and Broad a cédé son bien pour la somme de 3 M€. L'opportune modification du PLU (+ 300 m² de surface sur plancher) lui a donc permis d'augmenter le prix cette cession. Elle pourrait constituer une contrepartie aux nuisances apportées par la construction d'un bâtiment, par le concessionnaire, à proximité de son terrain.

Alors que les modifications apportées au PLU ne sauraient avoir pour autres objets que de faire évoluer les règles d'utilisation du sol dans un but d'intérêt général, la modification du PLU sur le fondement de la délibération du 15 décembre 2015 a eu comme conséquence de favoriser des projets privés d'un élu. Or, la prise en compte d'intérêts particuliers pourrait contrevenir aux règles de déontologie consacrées par la charte de l' élu local, codifiée à l'article L. 1111-1-1 du CGCT, qui dispose que « *dans l'exercice de son mandat, l' élu local poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier* ».

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir que « *si la défense d'intérêts personnels et la recherche du profit avaient été le moteur de la démarche et non la recherche de l'intérêt général* », la ville aurait davantage densifié le périmètre. Il a également soutenu que « *presque tous les propriétaires du quartier [avaient] vu leurs droits à bâtir augmenter* ». La chambre ne remet pas en cause le niveau de densification du projet urbain mais les différences d'évolution des droits à bâtir entre les propriétaires de biens situés à proximité de la concession.

6.3.2. La cession de la cité Mistral par la société DCNS, une spéculation immobilière réalisée par la commune en contradiction avec les objectifs sociaux affichés

La cité Mistral regroupait quinze villas, sur un tènement d'environ 10 000 m² appartenant à la société DCNS (Direction des constructions navales). Elle est située en face de la concession d'aménagement, dans le secteur de l'ancien hôpital.

⁴⁵ Etude de définition d'un projet d'aménagement global, Société Pérenne, février 2015.

⁴⁶ Estimation fondée sur un prix de 8 000 € le m².

⁴⁷ Rapport d'enquête publique, p. 34. La commune a toutefois octroyé aux demandeurs une augmentation de l'emprise au sol de 35 % à certaines conditions.

La commune a institué un périmètre d'aménagement global pour réduire la constructibilité et limiter la cession du terrain à des tiers

Le 28 mai 2010, la société DCNS a informé la commune de son intention de céder son terrain. La collectivité a alors utilisé son pouvoir règlementaire, en matière d'urbanisme, pour en empêcher la vente.

Souhaitant conserver la maîtrise de cette zone, le conseil municipal a décidé, par délibération du 7 juillet 2010, de créer un périmètre d'étude d'aménagement global (PAG) sur le secteur. Seules les constructions ou installations supérieures à 5 % de SHON y ont été autorisées, ce qui revenait à geler pendant cinq ans la constructibilité des parcelles appartenant à DCNS et par conséquent à empêcher indirectement la cession du terrain.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir que l'instauration en 2010 du périmètre d'étude d'aménagement n'avait pas empêché l'aliénation des terrains dans la mesure où leur inconstructibilité n'aurait été valablement actée qu'à compter de l'approbation du PLU, le 27 juin 2013. La chambre observe pour sa part que la commercialisation d'un terrain dont la commune souhaitait geler la construction était malaisée.

Le projet communal a été d'abord imprécis⁴⁸. Puis, sa finalité a été mieux définie. Il a porté sur « *la construction de logement pour actifs et la réalisation d'équipements publics (relogement des services municipaux, salle polyvalente, parking...)* »⁴⁹. La délibération du 7 juillet 2010 prévoyait une opération « *d'aménagement global ou d'ensemble cohérent, fonctionnel* », en « *faveur d'un habitat permanent à coût maîtrisé* » et « *d'équipements publics* ». Un des objectifs était également de « *limiter la spéculation foncière* ».

Dans un second temps, la commune a souhaité réduire le prix de cession du terrain. Le 2 février 2011, DCNS a interrogé la commune sur son souhait d'exercer ou non son droit de priorité⁵⁰ dans le cas d'une cession des terrains qu'elle avait estimé à 16,4 M€. La commune l'a informé en réponse, par un courrier du 25 mars 2011, de son accord pour acquérir les parcelles mais à un prix moindre. Pour ce faire, elle a saisi le juge de l'expropriation et a proposé un prix à 8,7 M€.

A ce stade, selon une décision du maire du 25 mars 2011, la commune envisageait « *la réalisation d'un programme d'habitat mixte composé majoritairement de logements sociaux (PLUS/PLAI) et intermédiaire (PLS/PLI) et d'un équipement public* » et « *la requalification de cette entrée de ville, en liaison avec l'opération de requalification urbaine sur le secteur de l'ancien hôpital* ».

Par courrier du 20 avril 2011 adressé à la commune, la société DCNS a informé cette dernière de son choix de surseoir à la vente. Entre 2010 et 2011, la ville souhaitait mettre en œuvre, accompagnée par l'établissement public foncier (EPF) de la région PACA, un projet de construction de logements sur l'ensemble du site. Les études réalisées par l'EPF proposaient un groupe d'habitat collectif de 250 logements.

Le maire a indiqué, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que son objectif était de « *ne pas laisser aliéner ce tènement* » afin de développer une opération de logements et d'élargir l'avenue du Maréchal Foch.

⁴⁸ Courrier du 11 décembre 2009 du DGS à la SCET : « *Pour qu'une telle qualification [« emplacement réservé » dans le PLU] puisse avoir une assise juridique incontestable, il nous faudrait élaborer une esquisse de projet* ». Ledit projet n'était pas précisé.

⁴⁹ Avis de France Domaine produit le 8 décembre 2009 à la demande de la commune.

⁵⁰ C'est l'équivalent du droit de préemption.

Les négociations entre la commune et la société DCNS ont permis de partager le tènement en deux parties

En 2012, la commune et DCNS ont négocié un partage du tènement. L'entreprise en céderait une partie à la commune avec, comme contrepartie, l'engagement qu'elle n'exercerait pas son droit de priorité sur le reste du tènement.

La négociation a abouti début 2013. Par deux courriers du 25 mars 2013, la société DCNS a informé la commune de sa volonté de céder une partie du tènement⁵¹, d'une superficie d'environ 8 000 m² et, dans un second temps, une seconde partie⁵², d'une superficie d'environ 1 800 m². L'avis de France Domaine a estimé le prix de cession de la première partie du terrain à 13,9 M€ et celui de la seconde partie à 2,5 M€.

La partie conservée par DCNS et vendue à Promosaga

La société DCNS a lancé en 2013 un appel d'offres, à la suite duquel le premier lot a été cédé le 2 juin 2014, pour un montant de 17 M€, à la société Promosaga. Le lendemain, le 3 juin 2014, la société Fimas, a acquis la majorité du capital de la société Promosaga.

La partie cédée à la commune

Par une décision du maire du 23 avril 2013, la commune a exercé son droit de priorité sur le second lot, mais avec une indemnisation ramenée à 0,45 M€ au lieu de 2,5 M€. La commune a justifié cette réduction par le fait qu'elle prévoyait d'y construire des « *logements sociaux* ». La décision du maire du 23 avril 2013 soulignait d'ailleurs « *l'important déficit de la commune en matière de logements sociaux* » et destinait l'acquisition à la « *réalisation d'un projet urbain d'habitat collectif* ». Un nouvel avis a été demandé à France Domaine, en février 2013.

Le 17 mai 2013, DCNS a accepté l'offre de la commune mais en soulignant que le prix, substantiellement inférieur (de 82 %) au prix initial, devrait avoir pour contrepartie « *la réalisation d'un projet urbain d'habitat collectif à destination sociale* ». Au surplus, la société a précisé qu'au cas « *où la destination finale projetée (...) ne serait pas réalisée* », DCNS se réserverait « *tous droits à l'encontre de la ville de Saint-Tropez* ». Le même jour, le maire a renoncé au droit de priorité sur les autres parcelles de la société DCNS.

Ces parcelles sont restées dans le périmètre d'étude d'aménagement global (PAG), lors de l'approbation du PLU par délibération du 27 juin 2013. Une fois les démarches cadastrales réalisées pour la division du tènement en deux parties, la cession à la commune a été réalisée le 20 février 2014.

En autorisant en 2016 la cession du terrain que la commune avait acquis au prix de 0,45 M€, le conseil municipal a ouvert à la collectivité la possibilité de réaliser une plus-value de plus de 7,5 M€

Finalement, le maire a renoncé à son projet d'habitat collectif et la commune a délibéré pour céder son terrain à un promoteur privé, la société Promosaga, déjà aménageur de la première partie du tènement (cf. *supra*). Cette dernière a souligné que son « *projet aurait une toute autre dimension et allure, s'il pouvait s'étaler sur la totalité des parcelles « Cité Mistral », assurant ainsi une homogénéité totale du programme et des constructions sur l'ensemble de la propriété*⁵³ ».

⁵¹ Parcelles AL 47 à 57, hors parcelle AL 52.

⁵² Parcelles AL 58, AL 59, AL 60 et AL 46.

⁵³ Courrier du 3 juin 2016 de la société « Promosaga » à la commune.

Une délibération du 28 juin 2016 a autorisé la cession du terrain que la commune avait acquis deux ans plus tôt, au prix proposé par le promoteur de 8 M€ après une évaluation de France Domaine qui l'avait estimé à 3,6 M€. La commune a motivé la vente par le fait que les parcelles concernées, acquises le 20 février 2014, « *n'ont pas été depuis, affectées à l'usage du public* ». Cette opération pourrait donc permettre à la commune de bénéficier d'une plus-value de 7,55 M€, représentant 16,8 fois le montant de 0,45 M€ auquel elle a acquis les parcelles auprès de la société DCNS.

Le 12 août 2016, la société DCNS a engagé un recours en annulation à l'encontre de la délibération du 28 juin 2016 auprès du tribunal administratif de Toulon. Elle a également engagé un recours auprès du tribunal de grande instance de Draguignan pour obtenir l'annulation de la vente et la condamnation de la ville à 2 M€ au titre des dommages et intérêts.

En définitive, la commune a recouru de manière injustifiée à ses prérogatives de puissance publique

Les prérogatives de puissance publique (droit de priorité, modification du PLU...) utilisées par la commune ont davantage répondu à des enjeux privés qu'à une gestion globale de planification de l'urbanisation. La pratique de la commune, relevant de la spéculation foncière, apparaît irrégulière à plusieurs titres :

- *Un projet de « logements sociaux », non réalisé, n'ayant comme seule finalité que de minorer le prix d'acquisition (2014)*

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a estimé que l'exercice du droit de priorité, par décision du 23 avril 2013, visait à constituer une réserve foncière et non à créer des logements sociaux. Cette affirmation est cependant contredite par le constat que ladite décision se fondait notamment sur le « *déficit de la commune en matière de logements sociaux* » et visait l'avis des Domaines, pour un projet de « *logements aidés* », qui se référait explicitement à la construction de « *logements sociaux* ». Le maire a d'ailleurs estimé, en réponse aux observations provisoires, que ces termes étaient « *complémentaires* ».

Dès le mois de mars 2014, la commune a négocié avec l'acquéreur du premier lot et futur acquéreur du second, pour que celui-ci réalise une opération immobilière pour des logements « *en accession aidée* » sur le lot qu'elle venait d'acquérir. Dès le mois de mai 2014, les services de la commune se sont interrogés sur l'intérêt public de l'opération et sur le risque de vicier le consentement de DCNS.

En modifiant son projet, la commune a remis en cause la réduction de prix dont elle a bénéficié. L'avocat de la commune a d'ailleurs précisé que « *la question d'une éventuelle rétrocession [à la DCNS] ne se poserait que si la commune ne donnait pas l'affectation prévue à la parcelle et cela, sans justifier d'une raison légitime d'utilité publique (Cass civ 3, 13-14180, 12 février 2014)⁵⁴* ». Or, la commune n'a finalement pas réalisé son projet, se contentant « *de structurer finement et stratégiquement la forme urbaine à venir* » dans le cadre de la modification du PLU en 2015, selon sa réponse aux observations provisoires de la chambre.

Au surplus, elle a utilisé, de manière ambiguë, les termes « *logement social* » et réalisation « *d'un habitat collectif* ». De ce fait, elle a bénéficié d'une décote en vue de son projet de logements, en application de l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), qui s'applique pour le droit de priorité, au titre de l'article L. 240 - 1 du code de l'urbanisme. En effet, sur le fondement de l'article L. 3211-7 du CG3P, la DCNS a pu « *procéder à l'aliénation de terrains de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale lorsque ces terrains, bâtis ou non, sont destinés à la réalisation de programmes*

⁵⁴ Courriel du 3 juin 2014 de l'avocat de la commune à la responsable du service des opérations foncières de la collectivité.

de constructions comportant essentiellement des logements dont une partie au moins est réalisée en logement social ». Or, le projet social n'apparaissait plus dans la délibération du 28 juin 2016.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a soutenu que l'article L. 3211-7 du CG3P ne s'appliquait pas en l'espèce et que sa mise en œuvre serait subordonnée à l'établissement d'une liste de parcelles par le préfet de région. Il a souligné que « *la vente [était] intervenue dans un cadre amiable* », que « *l'acte de vente dressé par [le notaire] ne [faisait] aucune référence aux obligations visées [à l'article L. 3211-7 précité]* », que « *cet argument [n'avait] jamais été avancé par DCNS* » et que « *l'avis de France Domaine en question [n'avait] eu à viser cet article lorsqu'il a retenu la somme de 250 000 € pour 1 000 m² de surface de plancher* ».

La chambre relève toutefois que les dispositions précitées de l'article L. 3211-7 – I du CG3P permettent d'appliquer une décote. L'inscription sur une liste préfectorale ne s'impose que lorsque la décote relève de l'article L. 3211-7 – II. Au surplus, l'avis de France Domaine précise explicitement que la valeur vénale a été estimée « *en considérant le projet du consultant : un programme de logement social d'environ 1 000 m²* » et que DCNS a conditionné ce prix de cession au caractère social du projet communal.

- *Un projet d'aménagement sans publicité ni mise en concurrence (2014) finalement abandonné*

Le droit de priorité ne peut être exercé qu'« *en vue de la réalisation, dans l'intérêt général, d'actions ou d'opérations répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme* ». Les opérations d'aménagement prévues à l'article L. 300-1 « *ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels* ».

L'acte par lequel la commune a exercé son droit de priorité prévoyait la « *réalisation d'un projet urbain d'habitat collectif* » et la « *requalification de cette entrée de ville* ». Les demandes d'avis que la commune a adressées à France Domaine ont d'ailleurs précisé que la finalité était de réaliser une « *opération d'aménagement* »⁵⁵.

L'opération pilotée par la commune apparaît donc comme une opération d'aménagement. La réalisation du programme de logements, qu'il soit destiné à des actifs, à loyers modérés ou sociaux aurait dû faire l'objet d'une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes, conformément à l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme. La commune a détourné ainsi le dispositif de mise en concurrence prévu par la loi.

Or, les négociations que la commune a conduites, dès 2014, avec le futur acquéreur montrent qu'elle a tenté de faire réaliser la construction de logements (dation avec construction de logements en contrepartie) sans mise en concurrence ni publicité. C'est donc en toute connaissance de cause que la collectivité s'est exonérée de ses obligations en matière de publicité.

En réponse aux observations de la chambre, le maire a fait valoir que la réalisation d'une opération d'aménagement serait une possibilité et non une obligation. La chambre observe pour sa part qu'une mise en concurrence s'impose si l'opération d'aménagement n'est pas réalisée en régie, ce qui est le cas.

⁵⁵ Courriers du 20 et 22 février 2013 de la commune au service France Domaine.

- Une modification du PLU (2015) destinée à survaloriser le prix de cession (2016)

La modification du PLU que le conseil municipal a approuvée par délibération du 15 décembre 2015 a porté sur la création d'un secteur spécifique, appelé « UC 3 », dans le secteur de la cité Mistral.

L'adaptation du règlement pour l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives ou les unes par rapport aux autres⁵⁶, la minoration du nombre de places de stationnement⁵⁷, la possibilité de réaliser des terrasses⁵⁸ ou des bâtiments plus élevés⁵⁹, avec une emprise au sol plus importante⁶⁰ devraient répondre à des enjeux de planification et d'aménagement. Au cas d'espèce, ces évolutions avaient pour objet de permettre la réalisation d'une opération immobilière privée, dont l'intérêt général n'est pas avéré.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir que l'action de la commune était motivée par « *l'aménagement urbain, le traitement de l'espace public, la défense d'un site privilégié à fort enjeu* ». Pourtant, force est de constater qu'un zonage spécifique a été créé sur la cité Mistral avec les avantages précédemment rappelés.

Le conseil municipal n'a bénéficié d'aucune information précise, comme en témoigne le caractère lapidaire de la délibération du 18 juin 2016.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a reconnu le caractère succinct de cette délibération mais l'a estimée suffisante. Le projet d'habitat collectif de la commune aurait selon lui été ajourné, « *compte tenu des programmes d'habitat collectif qu'elle a initiés* » et du « *risque de sur-densification dans cette zone* ». La chambre observe pour sa part que la commune ne peut sérieusement prétendre découvrir les conséquences de l'opération d'aménagement qu'elle a elle-même concédée, à une centaine de mètres, pour justifier la cession d'un terrain acquis à bas prix.

La société Promosaga devait acquérir le lot de la commune pour 4 444 € le m² alors qu'elle avait acquis auprès de DCNS la première partie du terrain pour 2 125 € le m². L'ensemble du tènement d'environ 10 000 m² pourrait accueillir quatorze maisons, selon une étude du cabinet Pérenne réalisée par la commune en 2015. Le prix de vente total de ces quatorze villas pourrait s'élever à 45 M€⁶¹. Compte tenu du coût d'acquisition des terrains (25 M€, soit 17 M€ et 8 M€) et des coûts de construction des villas (environ 10 M€), la plus-value réalisée par cette entreprise pourrait être de l'ordre de 10 M€.

⁵⁶ Adaptation du recul minimal des constructions par rapport aux voies et aux emprises publiques (6 m pour les bureaux ou 10 m par habitation UC 3, 10 m pour les autres espaces UC). Adaptation des implantations des constructions par rapport aux limites séparatives de 4 m avec une adaptation pour les opérations d'ensemble.

⁵⁷ Le stationnement pour les bureaux passe de 1 place pour 10 m² à 1 place pour 50 m².

⁵⁸ Alors que les terrasses sont interdites au-delà du R+1, dans la zone UC, excepté dans la zone UC3. Un recul est néanmoins nécessaire en zone UC 3. Les toits terrasses sont autorisés.

⁵⁹ Adaptation de la hauteur maximale (6 m dans la zone UC) à 10 m pour les opérations d'ensemble, soit un troisième niveau.

⁶⁰ Adaptation de l'emprise au sol : l'emprise au sol admise en souterrain ne peut excéder 45 % de la superficie autorisée. L'emprise au sol ne peut excéder 35 %. Pour la zone UC3, elle ne peut pas excéder 40 % de l'assiette foncière supportant le projet. Les espaces libres de toutes constructions doivent représenter au moins 60 % de l'ensemble des terrains et ne pas être imperméabilisés. Pour la zone UC3, les espaces libres sont réduits à 35 %.

⁶¹ Sur la base de 8 000 € le m², qui est un montant réduit au regard des prix de cession des habitations réalisées dans le cadre de l'opération concédée à la société Kaufman and Broad sur le site voisin de l'hôpital (15 000 € le m²). Avec une estimation du prix des travaux à 2 300 € le m², tout compris, le coût de construction d'une maison de 300 m² serait d'environ 700 000 € soit 10 M€ pour 14 villas.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir qu'il ne pouvait être présagé du nombre de constructions possibles et la société Promosaga a émis « *toutes réserves (...) sur le calcul sommaire d'une plus-value éventuelle et future* ». La chambre maintient néanmoins son estimation.

* *

*

La collectivité a utilisé l'ensemble de ses prérogatives en matière de planification urbaine, officiellement dans le but de réaliser des équipements publics (salle polyvalente) et des logements sociaux. Cependant les finalités sociales de ses projets ont été inégalement réalisées. La sécurité juridique des opérations a été fragilisée, à plusieurs reprises, par l'absence d'application d'une « *procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes* », qui s'impose pour les opérations d'aménagement, selon les termes de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme.

Le suivi insuffisant, par la commune, de la société concessionnaire Kaufman and Broad a permis d'augmenter la marge de l'opération, au profit de cette entreprise privée, sans répondre aux finalités du programme (minoration de la superficie allouée aux logements sociaux et construction supplémentaire de commerces).

L'élaboration d'un projet d'aménagement global pour la cité Mistral, l'exercice du droit de priorité, la minoration du prix pour la construction de logements sociaux lui ont permis d'acquérir une parcelle pour un montant de 450 000 € alors que l'avis de France Domaine, hors finalité sociale, proposait une estimation variant entre 2,5 et 3,5 M€. Deux ans plus tard, une fois le PLU modifié, la commune a abandonné tout projet et a décidé de revendre la parcelle au prix de 8 M€ avec pour seule motivation que les lots correspondants « *n'ont pas été depuis [2014], affectés à l'usage du public* ». L'absence de mise en concurrence d'aménageurs et le caractère lapidaire de la motivation illustrent le caractère fluctuant et imprécis du projet de la commune, qui a porté sur des logements sociaux, des logements à loyer modéré, ou des logements destinés à des actifs ou à des agents municipaux, au gré des interlocuteurs.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir que l'opinion de la chambre ne serait fondée sur des « *documents de travail qui, comme leur nom l'indique, ne sont qu'un outil de réflexion préalable à la validation d'un processus de projet* ». La juridiction observe que ces réflexions ont eu pour conséquence directe de permettre l'acquisition à faible coût d'une parcelle destinée à être ensuite cédée avec une potentielle plus-value conséquente.

Recommandation n°4 : Pour les opérations d'aménagement, appliquer les règles de mise en concurrence prévues à l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme et renforcer leur suivi financier.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a déploré le « *reproche récurrent [fait à la commune par la juridiction] selon lequel la ville aurait dû procéder à une mise en concurrence* ». La chambre observe qu'effectivement, pour des opérations d'aménagement analysées, soit la commune s'est exonérée d'une mise en concurrence (ancienne cave coopérative, cité Mistral), soit elle l'a organisée de manière très imparfaite (concession d'aménagement consentie à Kaufman and Broad).

7. LA PROMOTION DU TOURISME

L'attractivité de la ville s'explique par sa notoriété mais également par le caractère patrimonial du vieux village, le développement d'infrastructures culturelles (musée de l'Annonciade, musée de la citadelle ...) et les espaces naturels (massif des Maures...).

7.1. La nécessité de sécuriser les relations de la commune avec la SEM Saint-Tropez Tourisme

La politique touristique est assurée par la société d'économie mixte (SEM) Saint-Tropez Tourisme. La société met en œuvre la politique de développement touristique, organise l'accueil et l'information des touristes, assure la promotion de la destination avec l'organisme intercommunal, valorise le patrimoine et gère les équipements communaux.

Le contrôle déficient de la SEM Saint-Tropez Tourisme

Le conseil d'administration de la SEM est chargé de « *toute question intéressant la bonne marche de la société* », selon les termes de l'article L. 225-35 du code de commerce. Des documents transmis à la commune, il ressort que le conseil d'administration n'a été réuni, en moyenne, qu'une fois par an. En l'absence de débats identifiés dans les procès-verbaux transmis, le conseil d'administration apparaît comme une chambre d'enregistrement de décisions et non un organe de gouvernance.

Le conseil municipal a pris acte, chaque année, du résultat de l'exercice, du bilan de la société et de son rapport d'activité. Cette information est insuffisante au regard de l'article L. 1524-5 du CGCT qui impose qu'un rapport soit présenté, par les administrateurs, à l'assemblée délibérante.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire, également président de la SEM Saint-Tropez Tourisme, s'est engagé à réunir le conseil d'administration de manière trimestrielle, à retranscrire les débats et à étoffer le rapport d'activité. Il a néanmoins fait valoir que des réunions informelles existeraient.

L'augmentation injustifiée de la subvention et l'absence d'évaluation des actions subventionnées

La commune finance les actions de la SEM par une subvention. D'un montant de 820 000 € en 2013, elle a atteint 900 000 € en 2017.

Les engagements de la SEM, reconduits chaque année, sont les suivants :

- Organisation de l'accueil et de l'information des touristes (accueil, organisation de visites guidées, gestion du point de disponibilité de dernières minutes...),
- Promotion de la destination (voyages de presse, opérations de promotion, édition de guides, gestion du site internet...),
- Actions spécifiques (participation à l'organisation d'évènements, recherche de licence pour la promotion de la marque Saint-Tropez...),
- Valorisation du patrimoine (promotion des équipements culturels...).

L'augmentation de 10 % de la subvention, en cinq ans, n'a pas été justifiée, notamment par de nouvelles missions.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire, également président de la SEM Saint-Tropez Tourisme, a expliqué que le montant de la subvention avait baissé depuis 2007, passant de 1,1 M€ cette année-là à 0,9 M€ en 2017 grâce à une hausse du chiffre d'affaires de la société. L'augmentation de la subvention de 80 000 € intervenue entre 2013 et 2016 correspondrait à l'intensification des actions de promotion et à la prise en charge de certaines manifestations (expositions Brigitte Bardot, l'année de l'Inde...), dans un contexte de réduction de la fréquentation de la commune. La chambre observe qu'en l'absence d'évaluation, cette hausse n'est pas objectivée.

L'absence de détails contenus dans la convention d'objectifs et de moyens, notamment en matière d'obligations ou d'objectifs fixés, n'a pas permis à la commune d'évaluer l'efficacité et l'efficience du dispositif. Aussi la collectivité est-elle invitée à mettre en place des objectifs plus précis, avec des indicateurs permettant de suivre les réalisations de la société.

Un risque de requalification de la subvention en marché public

L'octroi de la subvention est fondé sur l'article L. 1523-7 du CGCT. Elle ne peut être destinée qu'à « *des programmes d'intérêt général liés à la promotion économique du territoire ou à la gestion de services communs aux entreprises* ». D'après la circulaire n° NOR/LBL/B/02/10028/C du 20 novembre 2002 relative au régime juridique des sociétés d'économie mixte locale, les activités visées doivent correspondre essentiellement à des prestations relevant du secteur des services, à caractère collectif et au bénéfice direct des entreprises. Sans en fixer une liste exhaustive, ces activités se regroupent en deux catégories :

- Activités de promotions générales en faveur du développement économique des territoires : réalisation de rapports, d'études économiques et financières, d'expertises sur des dossiers particuliers d'implantation, prospections d'entreprises, actions de promotion touristique.

- Organisation et gestion de services communs en faveur des entreprises : mise en place d'actions collectives telles que, notamment, l'organisation de salons professionnels, de foires, de réunions techniques d'information, mises à disposition des entreprises d'informations juridiques et financières.

Or, les activités de la SEM Saint-Tropez Tourisme ne sont qu'indirectement liées au développement économique. Ainsi, l'organisation de l'accueil et de l'information des publics ne répond pas aux critères fixés par l'article L. 1523-7 du CGCT.

La commune a une vision très extensive de la notion de subvention. L'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations définit les subventions comme une contribution facultative « *de toute nature, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent* ».

Contrairement à cette définition, les prestations assurées par la SEM répondent à un besoin de la commune. La convention est d'ailleurs suffisamment précise pour montrer qu'il ne s'agit pas d'une initiative de la SEM (gestion du site internet en coordination avec la mairie, horaires d'ouvertures détaillés, répondre aux demandes en trois langues...). Au surplus, certaines missions sont des activités commerciales, comme la mise à disposition du personnel d'accueil lors de manifestations à la demande de la ville, la gestion et le développement d'un site internet, l'édition de guides promotionnels, la participation à l'organisation d'évènement. Il aurait donc été nécessaire que la commune mette en concurrence ces prestations.

De ce fait, la subvention pourrait être requalifiée, au moins en partie, de marché public selon les critères cumulatifs définis par la jurisprudence⁶² puisqu'il s'agit d'une initiative publique, répondant à des contreparties, dans le cadre d'activités dont une partie est de nature concurrentielle.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire, également président de la SEM Saint-Tropez Tourisme, a annoncé qu'une nouvelle convention allait être établie et que les activités s'apparentant à un marché de prestations de service feraient l'objet d'un appel d'offres.

Le risque de fausser la concurrence

Outre le risque de requalification en marché public, la formalisation actuelle de la subvention n'est pas sécurisée.

La réglementation en matière d'aide d'État vise à s'assurer que les subventions ne dénaturent pas la concurrence à travers une surcompensation des obligations de service public.

Elle s'applique à toute entité recevant un financement public, dès lors qu'elle exerce une activité « économique » d'intérêt général, et ce quel que soit son statut juridique (associatif ou autre).

Au cas d'espèce, les actions de promotion de la destination ou d'organisation d'évènements relèvent de domaines économiques concurrentiels et peuvent être qualifiées de services d'intérêt économique général (SIEG). Le concours financier accordé à la SEM est supérieur au seuil de 500 000 € sur une période de trois ans, fixé par les règlements européens, et peut donc être qualifié d'aide d'État. En revanche, son montant annuel est inférieur à 15 M€, ce qui l'exonère de notification à la Commission européenne.

L'octroi de l'aide n'est alors régulier qu'aux conditions suivantes :

- La mission de service public doit avoir été confiée à l'entreprise (ou l'association) concernée, au moyen d'un mandat ;
- Par principe, la durée du mandat ne doit pas dépasser dix ans, sauf investissement important devant être amorti sur une plus longue période, conformément aux principes comptables généralement admis, à l'exemple du logement social ou des hôpitaux ;
- Le montant de la compensation ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y afférentes ainsi que d'un bénéfice raisonnable sur les capitaux propres nécessaires pour l'exécution de ces obligations de service public ;
- Les États membres doivent contrôler que les compensations accordées n'entraînent pas de surcompensation.

Les obligations de service public n'ont été ni définies ni justifiées dans la convention que la commune a conclue avec la SEM Saint-Tropez Tourisme. Il conviendrait donc qu'un mandat, répondant aux critères précités, soit établi entre la collectivité et la société pour ce qui concerne les activités pouvant être subventionnées.

En réponses aux observations provisoires de la chambre, le maire a annoncé que le montant de la subvention serait adapté en fonction des prestations assurées.

⁶² CE, 6 avril 2007, commune d'Aix-en-Provence, n° 284732, CE du 23 mai 2011, commune de Six-Fours-les-Plages, n°342520.

7.2. Les recettes tirées de la notoriété de la commune

La commune bénéficie de sa notoriété internationale. Elle valorise son patrimoine immatériel et sollicite des mécènes à travers une fondation.

7.2.1. Une marque « Saint-Tropez » qui pourrait être optimisée

Un enregistrement du nom a été nécessaire pour préserver davantage les intérêts de la collectivité.

Internationalement connue, l'appellation « Saint-Tropez » constitue, au sens de l'article L. 711-1 du code de la propriété intellectuelle, une marque « *de fabrique, de commerce ou de service est un signe susceptible de représentation graphique servant à distinguer les produits ou services d'une personne physique ou morale* ». L'enregistrement a été réalisé le 20 avril 1992 auprès de l'institut national de la propriété industrielle (INPI). Le dépôt de la marque a été renouvelé le 2 mars 2002 et le 11 janvier 2012.

En vertu de l'article L. 713-1 du code de la propriété intellectuelle, « *l'enregistrement de la marque confère à son titulaire un droit de propriété sur cette marque pour les produits et services qu'il a désignés* ». De ce fait, cinquante-cinq marques liées à Saint-Tropez ont été déposées, principalement pour des produits vestimentaires ou alimentaires, dont seize ont fait l'objet d'une exclusivité. L'emploi du nom de la collectivité est également autorisé dans le cadre d'une utilisation mesurée⁶³.

Des charges correspondant à 30 % des licences perçues

La commune a eu recours à deux prestataires. Un cabinet a assuré les missions relatives aux dépôts auprès de l'INPI, à la surveillance des marques au niveau international et aux oppositions aux demandes d'enregistrement. Jusqu'au 10 juillet 2014, un agent de licence a été mandaté pour commercialiser les marques.

La nouvelle procédure d'alerte permettant, depuis 2014, aux collectivités de s'opposer directement à l'enregistrement d'une marque portant atteinte à leur nom, leur image ou leur renommée⁶⁴, n'a pas permis de réduire le coût des partenaires de la commune.

Les recettes se sont élevées à 1,8 M€ entre 2012 et 2015. Elles ont augmenté de 13 % par an, soit 55 000 € en moyenne, pour atteindre 366 564 € en 2015. La redevance est fixée au cas par cas, après approbation par le conseil municipal. Il s'agit soit d'une redevance forfaitaire, soit d'une part de chiffre d'affaires issue des produits utilisant la marque Saint-Tropez. Une bonne pratique, pour les licences les plus importantes, consiste à définir une part progressive du chiffre d'affaires, chaque année, dont une estimation a été réalisée dans le contrat, et à imposer des *minimas* garantis. La commune dispose d'un état déclaratif du bénéficiaire de la licence ou de sa comptabilité analytique.

Les dépenses se sont élevées, sous la période sous contrôle, à 621 622 €. Elles ont atteint 107 932 € en 2015. Presque un tiers des charges correspondantes (187 730 €) a concerné une licence spécifique.

⁶³ TGI Paris, 22 mars 1996, n° 95/9978 concernant Saint-Tropez.

⁶⁴ Selon l'article L. 712-2-1 du code de la propriété intellectuelle, à la suite de la modification apportée par la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

L'enregistrement de la marque a procuré à la commune une recette nette de 0,7 M€, depuis 2012. Après une augmentation annuelle de 17 % entre 2012 et 2014, le bilan entre produits encaissés et charges a diminué de 61 % en 2015 du fait d'un triplement des titres de recettes non encaissés (160 125 €). Le maire a fait valoir, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'il préférerait négocier « *plutôt que de résilier les licences concernées et perdre des recettes potentielles* ».

Le pilotage de la marque est porté par la commune. La SEM Saint-Tropez Tourisme, assurant la promotion de la commune, n'a transmis aucune information sur les éventuelles entreprises commercialisant le nom de la ville. Il est préconisé de mettre en place des échanges formalisés, entre la commune et la société, pour s'assurer que l'utilisation de la marque Saint-Tropez est valorisée dans le respect du code de la propriété intellectuelle. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à améliorer les échanges de la commune avec la SEM.

7.2.2. Une fondation « Saint-Tropez » qui a favorisé le mécénat

La Fondation Saint-Tropez est un fonds privé, créé en 2009, qui agit sous l'égide de la Fondation de France. Elle est chargée de recevoir des libéralités et de les redistribuer au profit de personnes physiques ou morales œuvrant dans l'intérêt général. Les dons qu'elle reçoit visent à soutenir la restauration, la valorisation ainsi que l'enrichissement du patrimoine public culturel et des manifestations artistiques, selon l'article 3 de la convention conclue entre la Fondation Saint-Tropez et la Fondation de France. Depuis 2010, la Fondation a participé à la rénovation de la citadelle et du musée d'histoire maritime ainsi qu'à l'aménagement du musée de la gendarmerie et du cinéma pour un montant cumulé de 0,75 M€.

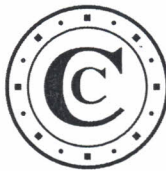
Les frais de gestion se sont limités à la contribution aux charges communes de la Fondation de France (4 100 € en moyenne annuelle soit 0,02 % des dons reçus) et, de manière anecdotique (321 € en cinq ans soit 0,0003 % des dons reçus), à des frais de déplacement pour une réunion au sein des locaux de la Fondation de France.

Au regard du montant des dons reçus (0,95 M€ entre 2010 et 2015), son existence a constitué une opportunité pour la ville de Saint-Tropez.

* *

*

La promotion du tourisme fait l'objet d'un soutien significatif de la part de la commune, principalement à travers la SEM Saint-Tropez Tourisme. L'absence d'évaluation et l'insécurité juridique de la subvention plaident cependant pour un renforcement du contrôle de la commune sur son satellite. L'attrait touristique de la commune lui a procuré des recettes, d'en moyenne 0,2 M€ par an, au titre de l'enregistrement de son nom, et de 0,9 M€ en trois ans au titre du mécénat.



Le - 6 DEC. 2017

Le président

Dossier suivi par : Bertrand MARQUES, greffier
04 91 76 72 42
pacagreffe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : Greffe/BM/SR n° : *2561*
P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Objet : rapport d'observations définitives

à

Monsieur Jean-Pierre TUVERI,
Maire de la commune de Saint-Tropez
2, place de l'hôtel de ville
83990 SAINT-TROPEZ

Recommandé avec accusé de réception
2C11645032912

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Saint-Tropez concernant les exercices 2012 et suivants ainsi que la réponse apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.


En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

Il retient ensuite que « ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.



Louis VALLERNAUD