



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE HONFLEUR

(Calvados)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 14 avril 2025.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 HONFLEUR, STATION TOURISTIQUE	7
1.1 L'impact du tourisme sur la structure démographique et économique	7
1.1.1 Une dualité socio-économique s'est installée	7
1.1.2 Une station classée de tourisme, avec des avantages associés	7
1.2 Une commune au cœur d'un ensemble intercommunal sur la rive gauche de l'estuaire de la Seine.....	8
1.2.1 Honfleur commune-centre de la communauté de communes du Pays de Honfleur-Beuzeville.....	8
1.2.2 Une répartition de compétences qui doit être clarifiée.....	8
1.2.3 Des mutualisations de personnel communal au bénéfice de la communauté de communes du Pays de Honfleur-Beuzeville.....	10
1.3 Des ressources propres importantes qui dépendent de l'activité touristique.....	12
1.3.1 Une répartition singulière entre budgets	12
1.3.2 Des équilibres du budget principal satisfaisants mais à consolider	13
1.3.3 Des produits d'exploitation assez dynamiques et des charges globalement maîtrisées	14
1.4 Un financement diversifié de l'investissement	16
1.5 Le bilan.....	17
2 UNE INFORMATION DU CONSEIL MUNICIPAL À AMÉLIORER.....	19
2.1 Le fonctionnement général à parfaire sur certains points.....	19
2.1.1 Le conseil municipal	19
2.1.2 Les commissions	19
2.1.3 Les délégations de signature	20
2.1.4 Indemnités des élus	22
2.1.5 L'information du public sur les documents comptables et budgétaires	22
2.2 Un conseil municipal trop peu associé aux orientations stratégiques de la commune	23
2.2.1 La qualité des rapports d'orientation budgétaire se dégrade.....	23
2.2.2 Une planification des investissements inaboutie, associant insuffisamment l'assemblée délibérante	24

2.2.3 Cessions et acquisitions immobilières.....	26
2.3 Les subventions, avantages en nature et garanties d'emprunts aux associations.....	29
2.3.1 Un nombre important d'associations, mais une concentration des montants sur quelques bénéficiaires conventionnés.....	29
2.3.2 Le suivi et le contrôle de l'utilisation des subventions	30
2.3.3 Les avantages en nature attribués aux associations.....	31
2.3.4 Deux subventions importantes ne figurant pas dans l'état des subventions.....	34
2.3.5 Les garanties d'emprunts	36
3 UN CONTRÔLE INTERNE À RENFORCER	36
3.1 Les frais de représentation et de réception	36
3.2 Un avantage en nature sans délibération et non déclaré comme tel.....	38
3.3 Une gestion défaillante du parc de véhicules	39
3.4 Le cabinet du maire	43
3.4.1 Emplois autorisés	43
3.4.2 Crédits ouverts et rémunération	43
3.4.3 La question de la limite d'âge et de la situation de cumul emploi-retraite.....	44
3.5 Les rémunérations	44
3.6 Le temps de service	45
3.7 Un dispositif d'astreintes large et insuffisamment formalisé.....	48
3.8 Logements de fonction	50
3.8.1 Un dispositif correctement formalisé	50
3.8.2 Des irrégularités constatées.....	51
ANNEXES	53
Annexe n° 1. Cessions.....	54
Annexe n° 2. Glossaire.....	56

SYNTHÈSE

Peuplée de 6 761 habitants, la commune de Honfleur est façonnée par une activité touristique en plein essor, qui lui vaut d'être classée « station de tourisme ». Elle est le cœur de la communauté de communes du Pays de Honfleur-Beuzeville, à laquelle elle vient de transférer la compétence des transports urbains. Cette attractivité touristique permet à la commune de bénéficier de recettes propres dynamiques, grâce aux parcs de stationnement, et à une consolidation des bases fiscales.

Si le financement propre dégagé lui permet de limiter le recours à l'emprunt, le train actuel d'investissement est un peu élevé si on considère que certains produits ne sont pas pérennes et que la capacité d'autofinancement s'érode dans le temps. Le bilan de la commune présente une trésorerie d'un niveau excessif en 2023. Il est par ailleurs faussé par la présence d'immobilisations en cours non clôturés et donc non amortis et par des créances anciennes probablement en grande partie irrécouvrables.

La commune doit régulariser certains aspects de son fonctionnement institutionnel (commissions, délégations de signature, publicité des informations financières), mais aussi plus largement associer le conseil municipal à ses orientations stratégiques, en étoffant le rapport d'orientation budgétaire, en présentant le rapport social unique ou en établissant un plan pluriannuel d'investissement.

Les propositions de cessions des biens communaux soumises à la décision de cette instance ne sont pas juridiquement sécurisées faute de transmission au conseil municipal d'une évaluation domaniale encore en vigueur ou de la motivation suffisante d'une cession à un prix très inférieur à la valeur du bien.

Les délibérations d'octroi de subventions aux associations pourront être améliorées en y intégrant la valorisation des mises à disposition de biens à titre gratuit et des avantages en nature consentis. Il est également nécessaire d'instaurer un meilleur contrôle de l'usage fait des subventions allouées et de mettre fin à une situation où la subvention paie une prestation de service ce qui relève de la commande publique.

La régularisation du temps de service des agents et la rénovation de leur régime indemnitaire sur la période écoulée sont à souligner.

Cependant, la chambre régionale des comptes constate des lacunes dans le contrôle interne en matière de gestion des ressources humaines. Le suivi et la vérification de l'usage des véhicules de service, de l'octroi d'heures supplémentaires ou du mandatement des frais de réception doivent notamment être institués. Ces contrôles auraient permis de déceler certaines irrégularités constatées, comme l'octroi non délibéré et non déclaré d'avantages en nature de stationnement, l'emploi irrégulier d'un collaborateur de cabinet, des astreintes non conformes à la délibération ou à la réglementation ou encore le bénéfice de logements pour « nécessité de service » non justifiés.

Cette sécurisation juridique et cette consolidation des procédures de gestion constituent une priorité pour la gestion communale.

Enfin, s'agissant des relations avec la communauté de communes du Pays de Honfleur-Beuzeville la chambre relève que certaines modalités de mise à disposition de personnel communal doivent aussi être clarifiés.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (Régularité) : Apurer le compte 23 « immobilisations en cours » des opérations amortissables (instructions comptables).

Recommandation n° 2. (Régularité) : Apprécier sincèrement la recouvrabilité des créances compromises ou douteuses (instructions comptables).

Recommandation n° 3. (Régularité) : Mettre fin à la subdélégation irrégulière octroyée à la collaboratrice de cabinet et préciser celles des élus (L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales).

Recommandation n° 4. (Performance) : Établir une programmation pluriannuelle des investissements à destination du conseil municipal et améliorer l'exécution des autorisations de programme.

Recommandation n° 5. (Régularité) : Revoir les procédures de cession, notamment afin d'éclairer les décisions du conseil municipal par la production d'un avis du service des Domaines récent (article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales).

Recommandation n° 6. (Régularité) : Délibérer sur l'occupation gratuite des locaux et faire apparaître en annexe des documents budgétaires la liste des concours apportés en nature (articles L. 2122-2, L. 2124-3 et L. 2313-1 du code général de la fonction publique).

Recommandation n° 7. (Régularité) : Procéder à une passation de marché public pour l'entretien du patrimoine naturel de la commune réservant l'attribution à des structures d'insertion par l'activité économique (article L. 2113-13 du code de la commande publique).

Recommandation n° 8. (Régularité) : Reconsidérer le cadre de l'avantage en nature de l'abonnement de stationnement (L. 721-3 du code général de la fonction publique).

Recommandation n° 9. (Performance) : Mettre en place un système de contrôle de l'usage des véhicules de la flotte municipale, un règlement d'usage et une procédure de remisage à domicile.

Recommandation n° 10. (Régularité) : Régulariser les emplois de cabinet (article L. 556-1 du code général de la fonction publique).

Recommandation n° 11. (Régularité) : Mettre fin aux trois avantages de logement irrégulièrement constitué (article L. 721-1 et suivants du code général de la fonction publique).

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Normandie a inscrit à son programme l'examen des comptes et de la gestion de la commune de Honfleur à partir de l'exercice 2019.

Par lettre du 17 septembre 2024, la présidente de la chambre en a informé son maire, M. Michel Lamarre.

Un entretien d'ouverture de contrôle a été organisé le 2 octobre 2024 à la mairie de Honfleur. L'entretien de fin de contrôle y a eu lieu le 10 décembre 2024.

Après avoir entendu le rapporteur, et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté le 27 décembre 2024, les observations ci-après, qui revêtent un caractère provisoire.

Celles-ci ont été notifiées par lettre du 14 février 2025 au maire de Honfleur qui en a accusé réception le jour même. Trois extraits ont été également adressés à des tiers mis en cause.

La lettre de réponse du maire de Honfleur, à qui la chambre avait octroyé un délai de réponse, a été enregistrée par le greffe le 28 mars 2025.

Après avoir entendu les rapporteurs en leurs analyses des réponses reçues au rapport d'observations provisoires et entendu les conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté ses observations définitives au cours de sa séance du 14 avril 2025.

1 HONFLEUR, STATION TOURISTIQUE

1.1 L'impact du tourisme sur la structure démographique et économique

La commune de Honfleur est une destination touristique-clé de la région Normandie, accueillant plus de cinq millions de visiteurs en 2021, une dimension qui façonne son économie et modifie son peuplement.

1.1.1 Une dualité socio-économique s'est installée

En 2021, la commune de Honfleur compte 6 761 habitants, une population en diminution régulière depuis les années 1960 (8 093 en 2010, 8 272 en 1990, 9 188 en 1975)¹.

La vocation de villégiature balnéaire de la commune est perceptible notamment dans la part de résidences secondaires, 28 % en 2021, soit une progression de 10 points depuis 2010. En 2024, la commune comprend 20 hôtels, correspondant à 674 chambres, une résidence de tourisme et une aire de campement (camping)².

Le commerce, l'hôtellerie et la restauration correspondent à 43 % des unités légales marchandes et productives, ce qui en fait un secteur économique déterminant, qui offre 55 % des emplois en 2021. Près de 46 % des actifs sont ouvriers et employés. Les retraités ne dépassent pas les 25 % contre 30 % en moyenne dans le Calvados.

Cependant, cette présence touristique ou résidents saisonniers ne saurait occulter la présence d'une population plus défavorisée. Ainsi, la part des ménages fiscaux imposés atteint seulement 45 %, contre 52 % pour l'ensemble du Calvados. La médiane du revenu disponible est de 20 840 € contre 22 840 € dans le département. Le taux de pauvreté du « référent fiscal » y représente 18 %, contre 12,5 % sur l'ensemble du Calvados. Le quartier « Canteloup-Maronniers-Le Buquet » est éligible à la politique de la ville et fait actuellement l'objet d'une requalification, sous l'égide de la communauté de communes.

La manne financière du tourisme ne suffit pas à éteindre les controverses locales, au sein du conseil municipal notamment, sur la régulation de cette activité, en particulier la présence d'une plateforme de location saisonnière de logements, avec laquelle une convention a été conclue³.

1.1.2 Une station classée de tourisme, avec des avantages associés

La commune a été classée comme station de tourisme par décret du 15 décembre 2017, pour douze années, en application des articles L. 133-13 à L. 133-16 du code du tourisme.

¹ Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), dossiers complets.

² Dans le dossier d'instruction de la demande de surclassement démographique, datant de 2009, la commune faisait état d'un nombre deux fois supérieurs pour les seuls hôtels de tourisme, soit 1 153 chambres.

³ Délibération 2022/75 du 5 juillet 2022.

Ce classement a eu pour effet de lui donner la possibilité d'un surclassement démographique au-dessus de 10 000 habitants, établi par l'arrêté du sous-préfet de Lisieux du 9 juin 2009.

Dès lors, la commune de Honfleur est réputée appartenir à la catégorie des communes de la strate comprise entre 10 000 et 20 000 habitants.

Ce surclassement ouvre droit à la mise en œuvre de dispositions dérogatoires (durée des concessions de plage ou régime des ventes de boissons alcoolisées sur la voie publique par exemple) et s'accompagne de mesures de majoration de l'indemnité des élus et de la nouvelle bonification indiciaire des agents.

1.2 Une commune au cœur d'un ensemble intercommunal sur la rive gauche de l'estuaire de la Seine

1.2.1 Honfleur commune-centre de la communauté de communes du Pays de Honfleur-Beuzeville

Créée à la date du 1^{er} janvier 2017⁴ par la fusion des communautés de communes du « Pays de Honfleur » et du « Canton de Beuzeville », la communauté de communes du Pays de Honfleur-Beuzeville (CCPHB) présente la particularité de s'étendre sur les deux départements du Calvados et de l'Eure, le long de la rive ouest de l'estuaire de la Seine.

Son siège est établi à Honfleur, qui en est la commune la plus importante, avec près de 25 % de ses 27 116 habitants, en 2021⁵.

M. Michel Lamarre, maire de Honfleur, assure également les fonctions de président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

1.2.2 Une répartition de compétences qui doit être clarifiée

1.2.2.1 Le transfert de la compétence de mobilité

La compétence de « mobilité » a été transférée à l'EPCI rétroactivement par arrêté inter-préfectoral du 12 juillet 2021 avec effet au 1^{er} juillet 2021.

Une convention a toutefois été conclue, pour quatorze mois, afin d'établir une période de transition pour ce transfert jusqu'au 31 août 2022, prolongée jusqu'au 31 décembre 2022, puis finalement jusqu'au 31 mars 2023.

⁴ Arrêté inter-préfectoral du 23 septembre 2016.

⁵ Insee, dossier complet.

Les « transports scolaires » faisaient l'objet d'une délégation de gestion du département, sur le seul fondement d'une convention datant de 1985, sans nouvelle convention explicite, bien que le département eût été remplacé par la région.

La sortie anticipée au 1^{er} septembre 2023 de la délégation de service public spécifique à la commune de Honfleur a permis d'étendre au territoire de la ville centre la mission désormais assurée par la CCPHB, par délégation de la région.

En effet, l'exploitation du réseau des trois lignes de transports urbains et du service de vélos étaient confiés par la commune à la société Kéolis sous forme de délégation de service public assortie d'une subvention.

En 2023, les comptes de la commune n'incluaient plus que les transports scolaires, ce qui a conduit à diminuer ce poste de dépenses de 900 653 € en 2022 à 466 757 € en 2023.

En 2024, la commune n'engage plus aucune dépense dans ces politiques de transports.

L'attribution de compensation versée par l'EPCI à la commune de Honfleur connaît en conséquence un ajustement à la baisse en 2023, passant à 3,2 M€, contre 3,64 M€ pour les exercices précédents.

1.2.2.2 Une compétence partagée pour la voirie

Dans l'arrêté inter-préfectoral du 23 septembre 2016 la voirie avait fait l'objet d'une répartition suivant un « intérêt communautaire », qui couvrait « *l'aménagement, la réfection et l'entretien des voies communales* », n'excluant que l'éclairage et les trottoirs.

L'arrêté préfectoral du 28 décembre 2018, puis celui du 30 juillet 2019 prévoient désormais simplement que la compétence « *création ou aménagement et entretien de la voirie* » est de compétence communautaire.

Néanmoins, la délibération communautaire du 11 décembre 2018, renvoie à un diaporama et à un compte-rendu de réunion, qui exclut de l'intérêt communautaire les centre-bourgs de plus de 6 500 habitants. Cette disposition a comme effet d'écarter l'exercice de cette compétence communautaire pour la seule commune de Honfleur. La commune considère donc que sa compétence est maintenue pour toute la voirie située en-deçà des panneaux d'agglomération.

De nombreux projets de rénovation de rues sont menés à ce titre par la commune, dont ils constituent même les principaux projets d'équipement de la période (parvis de l'hôtel de ville, rue Chaussée, rue Haute, rue Liabastre). Il existe un programme pluriannuel de réfection de la voirie, qui prévoit une enveloppe annuelle de 500 000 €. La commune possède un service polyvalent « voirie / manifestations », qui réunit 12 agents⁶.

Des subventions ont été perçues au titre de ces travaux, en 2022 et en 2023 en particulier, 81 999 € puis 143 700 € pour le parvis de l'hôtel de ville (du département) ou 300 000 € pour la rue Haute (du département pour moitié).

⁶ Dans ses observations sur la gestion de la CCHPB, la chambre l'a invitée à engager une réflexion sur la mutualisation de ses dépenses d'entretien de la voirie avec la commune de Honfleur.

La chambre constate le souhait exprimé par le maire de clarification de la répartition de la compétence de voirie entre intérêt communautaire et exercice communal.

1.2.3 Des mutualisations de personnel communal au bénéfice de la communauté de communes du Pays de Honfleur-Beuzeville

Les mutualisations entre la commune et la CCPHB reposent sur trois conventions : une mise à disposition du service « *action sociale d'intérêt communautaire – enfance et jeunesse* », en application de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et deux conventions spécifiques concernant le « *développement économique* » et les « *archives* ».

Tableau n° 1 : Remboursement de la CCPHB

En €	2019	2020	2021	2022	2023
70846 - MAD ⁷ personnel rattachement	556 151	537 002	499 212	460 141	460 017
70876 - Remboursement de frais par le GFP ⁸ de rattachement	83 951	95 031	103 718	101 359	102 705

Source : comptes administratifs

1.2.3.1 Des contradictions rédactionnelles à lever

Une convention générale datée du 14 décembre 2017 (avec une fiche d'impact) met à disposition le service enfance et jeunesse avec des pourcentages d'affectation de temps de service des agents communaux au profit de l'EPCI pour 12,93 équivalents temps plein (ETP) au total.

La convention prévoit une estimation d'une somme fixe de 460 000 € mise à la charge de la communauté de communes, qui sera « *revue en fonction du temps réellement passé par les agents pour la compétence enfance et jeunesse* ».

Un avenant du 3 décembre 2018, modifie les ETP et porte le remboursement à 510 000 €. Puis un second avenant du 16 décembre 2021 revient à 450 000 € pour 13,36 ETP. L'état réalisé pour 2023 porte pour sa part sur 11,64 temps d'agents pour 425 815 €.

De la même manière, la convention « *développement économique* » et « *archives* », du 12 juillet 2017, repose sur une estimation supposée et excessivement précise de « *11 017,55 €* » à acquitter par l'EPCI tout en faisant figurer une mention contradictoire « *en fonction du temps réellement passé* » et un tarif pour l'accueil des animaux errants et la réparation des véhicules dans les garages municipaux.

⁷ Mise à disposition.

⁸ Groupement à fiscalité propre.

La refacturation se fait d'ailleurs bien selon le service réalisé : elle porte sur 0,75 ETP, pour 33 202 €.

Il y a donc discordance entre ces conventions et la réalité des effectifs et des montants facturés. Les conventions doivent ainsi être actualisées.

En réponse, aux observations provisoires de la chambre, le maire exprime son intention de soumettre un avenant à ces conventions au conseil municipal de juin 2025.

La chambre prend note de cet engagement.

1.2.3.2 Des dispositions confuses sur le lien hiérarchique

La convention de mise à disposition de service auprès de la CCPHB prévoit que « *le maire de la ville de Honfleur est l'autorité hiérarchique (...)* ».

Cette rédaction est contraire au décret du 18 juin 2008⁹ qui fonde les pouvoirs du supérieur hiérarchique de l'administration d'accueil, notamment dans son article 11, « *ces personnels sont tenus de se conformer aux instructions de leur supérieur hiérarchique dans les conditions définies à l'égard des fonctionnaires (...)* ».

La même convention reprend bien par ailleurs ce concept de « supérieur hiérarchique » de l'administration d'accueil, causant ainsi une confusion fâcheuse avec l'emploi d'« autorité hiérarchique », qu'il conviendrait en fait de définir ici comme « l'autorité territoriale d'origine » ou « l'autorité investie du pouvoir de nomination ».

Dans le même esprit, la convention indique que « l'évaluation individuelle annuelle (entretien professionnel) de l'agent mis à disposition continue de relever de la commune de Honfleur. Toutefois, « un rapport sur la manière de servir de l'agent mis à disposition assorti d'une proposition d'appréciation de la valeur professionnelle pourra, le cas échéant, être établi par son supérieur hiérarchique au sein de la CCPH et transmis à la ville de Honfleur ».

Pourtant, le décret du 18 juin 2008 précité prévoit que l'entretien d'évaluation est assuré par l'administration d'accueil, tant dans son article 8¹⁰ que son article 8-1¹¹, accompagnant le rapport sur la manière de servir et une proposition de notation.

⁹ Décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux.

¹⁰ « *Un rapport sur la manière de servir du fonctionnaire mis à disposition est établi par son supérieur hiérarchique au sein de l'administration d'accueil ou par le responsable de l'organisme d'accueil sous l'autorité directe duquel il est placé. Ce rapport, rédigé après entretien individuel, est transmis au fonctionnaire, qui peut y apporter ses observations, et à la collectivité territoriale de l'établissement public d'origine qui établit la notation. Lorsque le fonctionnaire est mis à disposition d'une collectivité territoriale ou d'un établissement mentionné au premier alinéa de l'article 2 de la loi du 26 janvier 1984 son supérieur hiérarchique au sein de l'administration d'accueil assortit son rapport d'une proposition de notation* ».

¹¹ « *le cas échéant, le fonctionnaire mis à disposition bénéficie d'un entretien professionnel annuel conduit par le supérieur hiérarchique direct dont il dépend dans l'administration ou l'organisme d'accueil. Cet entretien donne lieu à un compte rendu transmis au fonctionnaire qui peut y apporter ses observations et à l'autorité territoriale d'origine* ».

Ainsi, aucun entretien ne peut être mené par l'administration d'origine, tandis que le rapport du supérieur hiérarchique direct est obligatoire. Le fait qu'il s'agisse de mise à disposition de service ne fait que renforcer logiquement ce principe.

La chambre prend note que la modification envisagée par la commune permettra de lever également cette disposition irrégulière.

1.2.3.3 Un engagement qui devrait pouvoir être réévalué dans ses modalités

L'article 6 de la convention de mise à disposition de service, intitulé « dénonciation de la convention » indique que « *la mise à disposition est conclue de plein droit et sans limitation de durée. Il peut en outre être mis fin par la commune ou l'EPCI à la mise à disposition d'un agent en particulier, sous réserve d'un préavis de deux mois* ». Cette modalité permet donc à chaque partie de mettre fin unilatéralement à la mise à disposition d'un agent en particulier.

Mais l'avenant du 3 décembre 2018 ajoute que pour enclencher cette dénonciation, « *cette décision doit faire l'objet d'un accord entre les parties* ». Cette modalité renvoie à la nécessité d'un accord. Elle est donc en contradiction avec le principe posé par l'article précité.

Une telle formulation, trop restrictive, laisse penser qu'elle pourrait se maintenir sans le consentement d'une des parties.

La question de la réévaluation périodique de la convention devrait être prévue.

En réponse, le maire s'engage à revoir cette formulation ambiguë, ce dont la chambre prend note.

1.3 Des ressources propres importantes qui dépendent de l'activité touristique

1.3.1 Une répartition singulière entre budgets

La commune de Honfleur possède, outre son budget principal, huit budgets annexes de petite taille, actifs en 2023.

Tableau n° 2 : Importance relative des budgets de la commune de Honfleur (produits)

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Budget principal	18 607 382	19 847 633	19 631 571	21 310 086	21 047 261
Budgets annexes	2 394 849	1 561 461	1 879 959	2 431 850	3 110 388
<i>Bat. Carrefour emploi</i>	330 059	348 152	308 815	315 565	326 209
<i>(Loc) bat. (indust) entrée est</i>	42 369	43 255	43 512	44 205	11 144
<i>Boutique des musées</i>	17 648	12 512	9 539	14 041	20 704
<i>Cinéma</i>	142 928	96 488	96 488	118 076	120 567
<i>Lot. Monts Gonnevillle</i>	114 970	75 281	-	-	114 965
<i>Parking bassin</i>	1 323 937	909 600	1 078 618	1 522 409	1 918 964
<i>Quai vieux bassin</i>	266 462	76 172	246 156	258 810	455 346

En €	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Train touristique</i>	156 476	-	96 832	158 744	142 489
Total général	21 002 231	21 409 093	21 511 530	23 741 936	24 157 650

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Le plus important est celui du « parking bassin », dont les produits perçus sont ensuite reversés pour l'essentiel au budget principal, soit 1 M€ en 2023.

Les autres parcs de stationnements relèvent, eux, directement du budget principal, alors qu'ils ont un mode de gestion similaire. La commune convient que cette situation doit être corrigée mais indique que l'existence de ce budget séparé est historique, antérieurement son régime étant industriel et commercial à la différence des autres parkings.

A contrario, jusqu'aux comptes de 2023, le budget principal de la commune incluait singulièrement la délégation de service public des transports collectifs (bus et navettes exploités par la société Kéolis), activité pourtant de nature industrielle et commerciale, et incluait ainsi la contribution financière qu'elle lui versait.

La chambre invite à la commune à réintégrer le budget annexe de stationnement dénommé « parking bassin » dans le budget principal.

En réponse, le maire indique vouloir mener à bien cette correction au 1^{er} janvier 2026.

La chambre prend note de cet engagement.

1.3.2 Des équilibres du budget principal satisfaisants mais à consolider

Les produits consolidés tous budgets confondus croissent continument sur la période sous revue à l'exception d'une légère baisse entre 2020 et 2021.

Ils sont entraînés par ceux du budget principal qui retrace ainsi l'essentiel des équilibres financiers de la commune et peut servir de seul support à l'analyse financière.

Le budget principal fait état d'un excédent brut de fonctionnement en deçà de 17 % depuis 2021, où il se stabilise globalement en raison d'une évolution parallèle des produits et des charges (respectivement de 1,5 M€ et de 1,3 M€ sur ces trois exercices).

La capacité d'autofinancement demeure légèrement au-dessus des 15 % des produits de gestion jusqu'en 2023, ce qui est convenable, mais elle s'érode depuis 2020 en valeur relative (l'exercice 2019 étant par ailleurs atypique), en dépit d'une progression nette des produits.

Les données provisoires 2024 au 10 février 2025 pourraient annoncer une dégradation de la situation liée à une baisse des ressources fiscales propres et des dotations reçues. La chambre demande à la commune de produire son compte administratif prévisionnel pour 2024.

Tableau n° 3 : Ratios du budget principal

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (provisoire)
<i>Produits de gestion</i>	18 283 001	19 550 155	19 263 399	20 240 267	20 710 178	15 760 460
<i>Charges de gestion</i>	16 114 116	16 085 432	16 010 487	16 869 210	17 282 626	16 484 436

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (provisoire)
Excédent brut de fonctionnement	2 168 885	3 464 723	3 252 911	3 371 057	3 427 552	- 723 976
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>11,9</i>	<i>17,7</i>	<i>16,9</i>	<i>16,7</i>	<i>16,6</i>	<i>- 4,6</i>
+/- Résultat financier	- 229 595	- 201 990	- 182 712	- 174 766	- 204 881	- 146 746
CAF brute	1 928 268	3 211 671	3 057 039	3 188 461	3 218 332	- 884 268
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>10,5</i>	<i>16,4</i>	<i>15,9</i>	<i>15,8</i>	<i>15,5</i>	<i>- 5,6</i>
Annuité en capital de la dette	1 318 214	773 076	795 151	865 169	849 705	898 764
CAF nette	610 054	2 438 595	2 261 888	2 323 292	2 368 628	- 1 783 033

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La capacité d'autofinancement (CAF) nette est stable depuis l'exercice 2019 jusqu'à 2023 autour de 2,3 M€, grâce à la baisse des annuités de la dette en capital en 2020, puis leur maintien à un niveau similaire depuis. Les données 2024 sont susceptibles de corriger ce constat.

1.3.3 Des produits d'exploitation assez dynamiques et des charges globalement maîtrisées

Les ressources ont augmenté sur la période de 2,4 M€ (pour moitié entre 2019 et 2020, avec une hausse des ressources d'exploitation) et les charges de 1,1 M€ (essentiellement de 2021 à 2023). Mais elles semblent connaître une forte baisse en 2024 du fait des impôts locaux et dotations de l'État, sous réserve des chiffres définitifs.

1.3.3.1 Des ressources fiscales et d'exploitation dynamiques jusqu'en 2023

Les produits issus de la fiscalité totale progressent légèrement de 700 000 €.

Ils s'appuient sur la consolidation des ressources fiscales propres. En effet, ceux-ci bénéficient tout d'abord d'une hausse mécanique du taux de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), qui passe de 24,53 % en 2019 et 2020 à 46,63 % à partir de 2021, avec l'inclusion de la part départementale à 22,10 %. Ils bénéficient aussi de la revalorisation des bases locatives cadastrales. En 2020, les bases étaient ainsi de 15,3 M€ pour la TFPB contre 17,4 M€ en 2023.

Ainsi, malgré la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, les produits votés ont peu évolué en volume puisque les produits de la TFPB sont passés de 3,6 M€ en 2019 à 8 M€ en 2023, contribuant fortement à cette compensation.

Autre part de la fiscalité totale, celle reversée par l'intercommunalité diminue notamment sous l'effet de la baisse de l'attribution de compensation, évoquée *supra*, passant de 3,64 M€ d'attribution de compensation jusqu'en 2022 à 3,2 M€ depuis 2023.

Les ressources institutionnelles oscillent entre 1,9 M€ et 2,4 M€ sur la période, la baisse de la dotation globale de fonctionnement (- 35 %) étant compensée par la dotation de compensation de la taxe foncière.

Les ressources d'exploitation augmentent de 41 % sur la période. Elles représentent 5,6 M€ en 2023, ou plus précisément 4,9 M€ en retranchant du total les 585 000 € qui correspondent aux remboursements des personnels mis à disposition.

Parmi ces ressources propres, 2 M€ sont issus de la tarification des parcs de stationnement du budget principal, (ainsi, les produits issus du stationnement atteignent au total près de 4 M€ en ajoutant les 1,9 M€ de produits du budget annexe « parking bassin »).

Mais à moyen terme il pourrait exister un risque d'une diminution de cette ressource. Le projet du recreusement du bassin du centre, s'il était réalisé, entraînerait la disparition de ce vaste parc de stationnement ou, à plus long terme, une conversion des modes de mobilité vers le transport collectif.

Par ordre d'importance en montant, les redevances culturelles viennent ensuite avec 427 000 €, suivies de celles pour les services d'enseignement et périscolaire pour 164 800 €.

Cela témoigne des particularités de la commune en matière touristique (parkings), d'équipements (musées municipaux) et d'animations.

Tableau n° 4 : Détail des catégories de charges et produits du budget principal

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (provisoire)
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	7 670 705	7 606 685	7 937 287	8 354 237	8 826 481	7 519 955
<i>Fiscalité reversée</i>	4 388 491	4 383 782	4 357 670	4 333 771	3 925 580	3 202 721
= Fiscalité totale (nette)	12 059 196	11 990 467	12 294 957	12 688 008	12 752 061	10 722 676
<i>Ressources d'exploitation</i>	3 948 967	4 870 544	4 415 006	5 334 622	5 581 428	3 197 933
<i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	1 926 039	2 369 487	2 407 687	2 061 402	2 242 096	1 839 852
<i>Production immobilisée, travaux en régie</i>	348 799	319 656	145 749	156 235	134 592	0
Produits de gestion	18 283 001	19 550 155	19 263 399	20 240 267	20 710 178	15 760 460
<i>Charges à caractère général</i>	5 035 646	4 920 479	4 804 893	5 471 634	5 280 433	4 243 171
<i>Charges de personnel</i>	9 269 919	9 258 767	9 344 507	9 356 011	9 910 802	10 383 757
<i>Subventions de fonctionnement</i>	1 053 330	1 196 330	1 109 057	1 354 807	1 312 156	1 099 694
<i>Autres charges de gestion</i>	755 221	709 856	752 030	686 758	779 235	757 814
Charges de gestion	16 114 116	16 085 432	16 010 487	16 869 210	17 282 626	16 484 436

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

1.3.3.2 Des charges de gestion marquées par la maîtrise des frais de personnels jusqu'en 2023

Les charges de gestion progressent d'1,2 M€.

Les charges à caractère général sont maîtrisées sur la période. Mais celles de personnel connaissent une hausse de 650 000 €, dont plus de 530 000 € entre 2022 et 2023.

Différentes mesures nationales (revalorisation du point d'indice par exemple) expliquent cette évolution.

Il s'y ajoute également le projet de la « Lieutenance » (exposition historique et centre culturel avec résidence d'artistes) qui a conduit à la création de plusieurs emplois au 1^{er} mars 2023, soit à ce jour 4,5 ETP correspondant à une directrice, une médiatrice artistique et culturelle et des agents d'accueil et de surveillance. L'effet en année pleine ne sera donc visible que dans les comptes de 2024.

Les subventions attribuées ont augmenté de plus de 250 000 €, notamment entre 2021 et 2022. C'est surtout la subvention au centre communal d'action sociale qui a augmenté de 157 000 €, contre 73 000 € pour celles aux personnes de droit privé.

1.4 Un financement diversifié de l'investissement

Grâce aux subventions d'investissement et aux ressources de la taxe d'aménagement et du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) qui s'ajoutent à sa capacité d'autofinancement nette, la commune de Honfleur dégage, tous budgets considérés, un financement propre solide, qui lui permet de rester assez peu endettée.

L'encours de la dette diminue fortement entre 2019 et 2020. S'il progresse depuis 2021, il reste un peu en-deçà de 8 M€. Les emprunts souscrits ne présentent pas d'exposition importante aux risques financiers, au regard de leur classification.

Tableau n° 5 : Tableaux de financement (budgets consolidés)

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (provisoire)
<i>Dépenses d'équipement</i>	4 657 233	2 835 702	3 484 952	4 910 136	4 678 252	3 362 458
<i>CAF nette ou disponible consolidée, tous budgets</i>	1 967 060	1 265 150	2 405 050	2 611 076	2 707 375	-192 176
<i>Taxes d'aménagement</i>	9 609	204 008	131 034	200 127	353 583	280 230
<i>FCTVA</i>	322 362	268 159	0	647 881	831 670	712 817
<i>Subventions d'investissement reçues</i>	96 959	109 741	444 081	928 415	1 811 396	65 619
<i>Produits de cession</i>	6 800	1 000	3 200	578 633	6 000	1 500
<i>Recettes d'inv. hors emprunts</i>	1 139 092	582 908	598 315	2 929 894	3 033 887	1 060 166
<i>Financement propre disponible</i>	3 106 152	1 848 058	3 003 364	5 540 970	5 741 262	867 990
<i>Financement propre dispo/Dépenses et subventions d'équipement</i>	66,7 %	65,1 %	86,1 %	107,2 %	122,1 %	25,8 %
<i>Encours de la dette consolidée (tous budgets)</i>	8 327 436	7 534 749	6 719 580	7 336 539	7 911 071	6 991 144

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (provisoire)
CAF brute du budget principal	1 928 268	3 211 671	3 057 039	3 188 461	3 218 332	- 884 268
Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute du BP)	4,3	2,4	2,2	2,3	2,5	-

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Certaines recettes exceptionnelles ont été perçues sur la période contrôlée.

Notamment d'importantes subventions d'investissement interviennent en 2022, pour 928 000 € et en 2023, pour 1,8 M€. Ces concours financiers sont attribués en particulier au projet de la « Lieutenance », avec notamment 136 000 € du département en 2021, 306 000 € de la région et 140 000 € de la direction régionale des affaires culturelles en 2022 puis de nouveau 300 000 € du département en 2023.

Le budget communal bénéficie également de produits de cession substantiels durant l'exercice 2022, pour 575 000 €.

Ces différents produits non-pérennes attestent d'une recherche dynamique de financement par la commune et conduisent à augmenter conjoncturellement le financement propre disponible, en 2022 et 2023.

En dehors de 2020 et de 2021, les dépenses d'équipement sont comprises entre 4,5 M€ et 5 M€ par an. La commune prévoit un volume comparable en 2024. Les opérations d'aménagement des espaces urbains y apparaissent prédominantes (cf. *infra*).

Ce train actuel d'investissements paraît cependant un peu élevé au regard des produits pérennes : le maintien à ce niveau impliquerait de mettre fin à l'érosion de la CAF brute.

La planification des projets d'investissement, qui demeure inaboutie (voir *infra*), serait un levier d'ajustement approprié.

1.5 Le bilan

Le fonds de roulement net global (FRNG) est devenu trop élevé en 2023, où il atteint 5,3 M€. En conséquence, la trésorerie a augmenté de presque 3 M€, passant à un niveau de 6,7 M€ représentant 140 jours de charges courantes en 2023, contre 3,8 M€ et 82 jours en 2022, soit un niveau excessif, malgré le doublement du besoin en fonds de roulement global entre 2022 et 2023.

Tableau n° 6 : Fonds de roulement et trésorerie (en euros)

<i>au 31 décembre</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (provisoire)
<i>Fonds de roulement net global</i>	2 233 922	2 423 252	1 797 193	3 121 623	5 264 985	1 188 967
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	- 1 821 003	610 811	- 265 732	- 688 403	- 1 485 144	- 5 403 278
<i>Trésorerie nette</i>	4 054 925	1 812 441	2 062 925	3 810 027	6 750 129	6 592 245
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	90,6	40,6	46,5	81,6	140,9	144,7

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

En outre, des défauts comptables faussent les écritures du bilan.

Les « immobilisations en cours » enregistrent les avances et acomptes versés au titre des opérations d'investissement au fur et à mesure de leur avancement. À leur achèvement, ce compte est soldé et le montant de l'opération terminée basculée vers un compte d'immobilisation. L'amortissement du bien démarre alors permettant de constater sa dépréciation dans le temps du fait de son utilisation.

Cependant, dans le bilan de la commune de Honfleur, ces immobilisations en cours atteignent 11,1 M€, soit une augmentation de 6,7 M€ sur la période et 2,4 M€ de plus entre 2022 et 2023.

Le compte 23 « immobilisation en cours » n'a pas été apuré depuis plus de dix ans. Cela entraîne l'absence de constitution de dotations aux amortissements pour ces biens et fausse le montant du patrimoine communal.

La chambre observe également une ampleur particulière de créances anciennes non recouvrées. En décembre 2024, 886 316 € sont ainsi inscrits dans les restes à recouvrer au titre des comptes 41 « redevables et comptes rattachés », 44 « État et autres collectivités » et 46 « débiteurs et créditeurs divers ». Certaines créances sont devenues manifestement irrécouvrables, par exemple celles prises en charge entre 1997 et 2011 et toujours pas encaissées. Il conviendrait de les admettre en non-valeur ou tout au moins de les considérer comme douteuses et de constituer des provisions pour risque de non recouvrement.

En réponse, le maire indique que la décision portant reprise et révision des provisions a été prise. La chambre en prend bonne note mais rappelle que la décision d'admission en non-valeur relève de la compétence du conseil municipal seul habilité à la prendre.

La chambre demande l'apurement du compte 23 et l'enclenchement des amortissements et réitère sa demande d'apurement des restes à recouvrer, afin de régulariser les écritures du bilan.

En réponse, le maire de Honfleur informe avoir relancé les travaux, en lien avec la trésorerie, ce dont la chambre prend note.

Recommandation n° 1. (Régularité) : Apurer le compte 23 « immobilisations en cours » des opérations amortissables (instructions comptables).

Recommandation n° 2. (Régularité) : Apprécier sincèrement la recouvrabilité des créances compromises ou douteuses (instructions comptables).

2 UNE INFORMATION DU CONSEIL MUNICIPAL À AMÉLIORER

2.1 Le fonctionnement général à parfaire sur certains points

2.1.1 Le conseil municipal

La chambre a contrôlé les modalités de tenue des séances du conseil municipal et constaté qu'elles se conforment aux dispositions des articles L. 2121-2 et suivants du CGCT.

Toutefois, l'article 23 du règlement intérieur prévoit toujours que les comptes-rendus de chaque conseil municipal sont affichés à la mairie et mis en ligne dans un délai le plus réduit.

Le site internet de la commune n'affichait en décembre 2024 que les comptes-rendus de trois séances du conseil municipal, de mars à mai 2022. En effet, l'article L. 2121-15 du CGCT a supprimé cette obligation pour le compte-rendu des séances du conseil municipal, au profit du seul procès-verbal qui, lui, est bien publié par la commune sur son site internet.

La chambre invite donc la commune à actualiser son règlement intérieur.

2.1.2 Les commissions

Le règlement intérieur, dans son article 7, prévoit la mise en place de neuf commissions permanentes¹². Pour la commission des finances, contrôlée, les règles de convocation et d'établissement du compte-rendu n'appelle pas de remarque.

Il ne mentionne pas les commissions obligatoires prévues par la réglementation.

Parmi celles-ci, la commune n'a pas mis en place la commission de contrôle financier, chargée d'examiner les comptes détaillés de ses opérations que doit fournir toute entreprise liée à une commune par une convention financière comportant des règlements de compte périodiques.

Afin de répondre à l'observation de la chambre, la commission a été créée par délibération du 1^{er} avril 2025 ce dont la chambre prend acte.

¹² Les neuf commissions : 1) Travaux-Sécurité-Terrasse, 2) Sports-Jeunesse-Affaires scolaires, 3) Écologie-Développement durable, 4) Finances, 5) Communication-Numérique-Politique de la ville, 6) Commerce-Artisanat-Marchés, 7) Circulation-Stationnement-Police Municipale-Transports, 8) Affaires culturelles-Animation touristique, 9) Affaires portuaires.

La commune n'a pas renouvelé les membres et assuré la tenue des réunions de la commission communale pour l'accessibilité qui doit notamment produire un rapport annuel. Elle a amorcé les démarches à cette fin.

Tableau n° 7 : Les commissions obligatoires

<i>Commission</i>	<i>Référence</i>
<i>Commission de contrôle financier (CCF)</i>	Articles R. 2222-3 et suivants du CGCT
<i>Commission d'appel d'offres</i>	Articles L. 1414-2 et L. 1411-5 du CGCT
<i>Commission relative aux délégations de services publics locaux</i>	Articles L. 1411-5 et L. 1413-1 du CGCT
<i>Commission communale pour l'accessibilité</i>	Article L. 2143-3 du CGCT

Source : CRC, d'après les procès-verbaux et comptes-rendus

La chambre invite la commune à instituer les commissions obligatoires manquantes et à assurer leur fonctionnement.

2.1.3 Les délégations de signature

2.1.3.1 Délégation au maire

L'article L. 2122-22 du CGCT prévoit la possibilité pour le conseil municipal de déléguer au maire la totalité ou une partie des fonctions qu'il énumère exhaustivement.

Sur la période sous revue, le conseil municipal a donné délégation au maire par les délibérations du 23 mai 2020, 24 juin 2020 et 28 juin 2021. Le maire dispose de vingt-six compétences déléguées sur les vingt-neuf énumérées par l'article L. 2122-22.

La chambre a constaté la conformité des délégations attribuées par le conseil municipal, qui font l'objet de comptes-rendus de gestion au conseil.

2.1.3.2 Des délégations aux élus imprécises

Le maire peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et à des membres du conseil municipal (article L. 2122-18 du CGCT). La délégation doit être suffisamment précise dans son périmètre (champ de compétence) et dans son objet (liste précise des actes et documents concernés).

La chambre a examiné les dix arrêtés du maire accordant subdélégation aux huit adjoints, au maire délégué de Vasouy et à un conseiller municipal. Ces délégations sont assorties pour la plupart d'un principe de délégation de signature trop général pour « *tous les actes relevant de*

sa délégation de fonction » ou pour « *les documents relatifs à ces domaines d'intervention* » sans davantage de précisions. Seules celles du premier adjoint et de la deuxième adjointe sont plus précis sur le champ d'intervention. Le manque de précision sur la nature des documents peut conduire à une difficulté d'interprétation sur le signataire compétent.

Les subdélégations à des fonctionnaires qui ont également été octroyées n'appellent pas d'observation.

2.1.3.3 Une délégation accordée à la collaboratrice de cabinet irrégulière dans son principe et ses modalités

La collaboratrice de cabinet du maire dispose d'une délégation de signature, attribuée notamment par l'arrêté n° 2021/54 du 27 janvier 2021, pour des documents administratifs et comptables relatifs à l'engagement des dépenses communales du cabinet jusqu'à hauteur de 500 € hors taxes.

Or aucune disposition du CGCT ne prévoit la possibilité pour une autorité territoriale de déléguer sa signature à des collaborateurs de cabinet. En effet, ceux-ci sont des agents contractuels qui occupent des emplois non-permanents et remplissent des fonctions en lien avec l'activité politique de l'exécutif, qui se distinguent des fonctions purement administratives. Sur le principe même, la délégation de la collaboratrice de cabinet est donc irrégulière.

La délégation de signature qui lui est octroyée, « *dans le souci d'une bonne administration locale* », concernant le domaine des « *affaires financières* », pour « *signer les documents administratifs et comptables relatifs à l'engagement des dépenses communales du cabinet de M. le Maire* » se rapporte à des travaux de nature administrative¹³.

Cette collaboratrice assure l'engagement juridique des factures de frais de restaurant inscrits au compte 6257 « réceptions » (qui représentait 14 934 € en 2023), ainsi que d'autres types de dépenses, mais pas leur mandatement.

De surcroît, plusieurs factures de montants bien supérieurs au montant de 500 € de la délégation octroyée ont été signées par elle, valant acceptation *a posteriori* : par exemple, une facture du 23 janvier 2020 pour la prise en charge de cartes de stationnement pour un montant de 832 €, une facture du 7 juin 2022 d'un montant de 1 860 € pour le déjeuner officiel de clôture de la fête des marins, une facture du 20 octobre 2022 d'un montant de 1 125 € pour un déjeuner de sortie scolaire, une facture du 14 juin 2019 d'un montant de 1 875 € pour le repas de la fête des marins.

Ainsi, non seulement cette délégation est irrégulière, mais le plafond étant dépassé, il s'agit de dépenses mandatées sans habilitation.

La chambre demande au maire de mettre fin à la délégation de signature à la collaboratrice de cabinet et de préciser les délégations des élus.

En réponse, le maire indique qu'il aurait mis fin à délégation de la collaboratrice de cabinet et précisé celle des élus, ce dont la chambre prend note.

¹³ Arrêté n° 2021/54 du 27 janvier 2021.

Recommandation n° 3. (Régularité) : Mettre fin à la subdélégation irrégulière octroyée à la collaboratrice de cabinet et préciser celles des élus (L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales).

2.1.4 Indemnités des élus

2.1.4.1 L'absence d'état récapitulatif chiffré

Bien que les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal soient gratuites¹⁴, elles donnent lieu au versement d'indemnités de fonction, destinées en partie à compenser les frais que les élus engagent au service de leurs concitoyens.

Ces indemnités sont fixées par délibération dans les trois mois suivant le renouvellement du conseil municipal¹⁵ et sont fixées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique¹⁶. Elles peuvent faire l'objet de majoration dans des limites définies à l'article L. 2123-22 du CGCT.

Aucun état récapitulatif tel que défini par l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT n'a pu être présenté à la chambre¹⁷. Il doit recenser l'ensemble des indemnités de toute nature, libellées en euros, dont bénéficient les élus siégeant au conseil municipal, au titre de tout mandat et de toutes fonctions exercées en son sein. Cet état chiffré doit être communiqué chaque année aux conseillers municipaux avant l'examen du budget de la commune, afin de se conformer à la législation en vigueur.

La chambre invite la commune à produire un état récapitulatif prévu par les textes et à le communiquer chaque année au conseil municipal, ce qui permettra d'améliorer la transparence et le contrôle des erreurs de comptabilisation. Le maire s'engage à y procéder en 2025.

2.1.5 L'information du public sur les documents comptables et budgétaires

Les articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT prévoient que les communes de plus de 3 500 habitants sont tenues de mettre en ligne, sur leurs sites internet, plusieurs documents budgétaires¹⁸, dans un délai d'un mois à compter de l'adoption, par le conseil municipal, des délibérations auxquelles ces documents se rapportent.

¹⁴ Cf. article L. 2123-17 du CGCT.

¹⁵ Cf. article L. 2123-20-1 du CGCT.

¹⁶ Cf. articles L. 2123-20 à L. 2123-24-2 du CGCT.

¹⁷ Cf. articles 92 et 93 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

¹⁸ • Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux ;
• Le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat d'orientations budgétaires ;
• La note explicative de synthèse annexée au budget primitif et au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12 du CGCT.

La commune n'a pas constitué sur son site internet de rubrique consacrée aux finances. Pour avoir accès aux délibérations relatives aux questions financières, les citoyens doivent se reporter aux procès-verbaux des séances du conseil municipal.

Plus encore, la commune ne remplit pas son obligation de mise en ligne de l'ensemble des documents budgétaires prévus par la réglementation.

Ces mêmes articles, mentionnent que, dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires sont assortis d'annexes obligatoires. La production de ces annexes permet d'éclairer les élus et les aider à la prise des décisions relatives au budget. L'examen des budgets primitifs et des comptes administratifs du budget principal sur 2022 et 2023 a révélé que les états annexes sont correctement complétés.

La chambre invite la commune à améliorer la publication et l'accès du public aux informations financières essentielles, conformément aux dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT. Elle prend note de l'engagement du maire d'y procéder et rappelle l'importance d'une mise en œuvre effective rapide.

2.2 Un conseil municipal trop peu associé aux orientations stratégiques de la commune

2.2.1 La qualité des rapports d'orientation budgétaire se dégrade

Selon l'article L. 2312-1 du CGCT, dans les communes de plus de 3 500 habitants, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédent l'examen du budget, un rapport sur les orientation budgétaire (ROB), les engagements pluriannuels envisagés ainsi que la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat (DOB) au conseil municipal, dont il est pris acte par délibération spécifique.

L'article D. 2312-3 du CGCT précise que les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement sont parties prenante du rapport présenté au conseil municipal et comportent une prévision des dépenses et des recettes et le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme.

La qualité du ROB s'est dégradée substantiellement à partir de 2021 ; depuis, ces derniers sont plus succincts.

Les budgets annexes ne sont plus évoqués.

Le financement des projets d'investissement ne sont pas assez détaillés. Les rapports n'apportent pas des précisions sur les engagements pluriannuels envisagés et les orientations en matière d'autorisation de programme.

Les informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée font défaut.

Les décisions et évolutions relatives aux dépenses de personnel ne sont pas présentées, ce qui est d'autant plus regrettable pour la bonne information de l'assemblée que le rapport social unique de la collectivité ne lui est pas présenté non plus, contrairement à l'obligation posée par l'article L. 231-4 du code général de la fonction publique. La chambre relève qu'en réponse à ses observations, un rapport social unique a été présenté lors du conseil municipal du 1^{er} avril.

Les développements portant sur les politiques municipales menées sont très généraux et singulièrement laudatifs, d'une tonalité proche parfois d'un document de communication.

La chambre invite la commune à améliorer le ROB afin de transmettre aux membres du conseil municipal les éléments nécessaires à la tenue d'un débat d'orientation budgétaire et à produire le rapport social unique au conseil municipal.

En réponse aux observations de la chambre, le maire assure qu'il mettra en œuvre ces améliorations du ROB dans les meilleurs délais.

La chambre prend note de cet engagement.

2.2.2 Une planification des investissements inaboutie, associant insuffisamment l'assemblée délibérante

2.2.2.1 Une planification pluriannuelle qui n'est pas présentée au conseil municipal

La commune a établi des documents prévisionnels pluriannuels, assez précis, déclinant les opérations majeures, mais également des prévisions de recettes en regard. Ces documents demeurent toutefois strictement internes à l'administration et ne font pas l'objet de délibération ou de présentation en conseil municipal.

Ces documents ont varié fortement dans le temps.

En premier lieu, deux documents, l'un courant de 2020 à 2026 et l'autre de 2021 à 2027 ont été produits, avec un périmètre différent. Le « projet de PPI¹⁹ - période 2020-2026 », inclut la voirie, les travaux urbains, les réseaux, les bâtiments, le mobiliers et les équipements.

Le second, dénommé « document opérations » ne porte que sur les grandes opérations. Les montants de celui-ci ne correspondent généralement pas au premier document. En outre, le total global des investissements prévus sur ces grandes opérations est supérieur à celui du document précédent, du fait des investissements prévus en 2023 ou encore en 2026. La commune indique que ce deuxième document s'est substitué au premier dès 2021.

Pour les exercices passés, les montants exécutés sont sans rapport avec ces documents. Par exemple, en 2023, 4,7 M€ ont été réalisés, contre des prévisions de 6 M€ puis 11 M€.

Pour l'avenir, un troisième document interne, dénommé « PPI 2024-2028 » a été produit à la chambre. Il paraît plus resserré et précis, ciblant 23 opérations. Il a vocation, selon la commune, à suivre les autorisations de programme (voir ci-après).

¹⁹ Plan pluriannuel d'investissement.

Tableau n° 8 : Les différentes planifications des opérations d'équipement

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Dépenses d'équipement exécutées	4 657 233	2 835 702	3 484 952	4 910 136	4 678 252					
Document "projet de PPI - période 2020/2026"		4 894 200	8 744 200	7 044 200	6 024 200	9 024 200	10 524 200	1 416 200		
Document "opérations"			7 101 500	5 874 000	11 040 000	8 228 000	9 237 000	5 233 000	4 243 000	
Document "PPI 2024-2028" (AP-CP)						2 372 260	4 382 500	3 742 500	1 277 500	647 500

Source : CRC, d'après les documents de la commune

2.2.2.2 Une démarche de déclinaison en autorisations de programme à conforter

Sur la période 2019 à 2023, seules trois opérations ont été déclinées en autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP).

Il s'agit des opérations « Lieutenance » (délibération du 30 mars 2021), « rue Haute » (délibération du 5 octobre 2022) et « rue Chaussée » (délibération du 4 octobre 2023).

Cette déclinaison des opérations sur deux ou sur trois exercices n'est toutefois pas révisée, en dépit des écarts dans l'exécution, et elle ne fait pas l'objet d'une clôture. Ces opérations figurent dans les comptes.

L'opération « Lieutenance », une des principales de la période, illustre non seulement le décalage de réalisation entre le programme pluriannuel et les CP votés initialement, mais aussi la contradiction entre les crédits réalisés figurant dans l'état interne de suivi et les données issues des comptes.

Tableau n° 9 : Exemple de l'autorisation de programme « Lieutenance »

Années	PPI 2020/2026	PPI 2021/2027 « Opérations »	Autorisation de programme n° 2021-01 (délibération du 30 mars 2021)	RAR	État des dépenses réalisées (transmis par la commune)	Calendrier de réalisation dans le CA ²⁰ 2022	Calendrier de réalisation dans le CA 2023
2020	1 000 000					743 075	1 921 797
2021	850 000	2 000 000	1 820 000		804 039		
2022		400 000	610 000		1 323 979	1 178 722	182 483
2023					142 707	508 203	

²⁰ Compte administratif.

Années	PPI 2020/2026	PPI 2021/2027 « Opérations »	Autorisation de programme n° 2021-01 (délibération du 30 mars 2021)	RAR	État des dépenses réalisées (transmis par la commune)	Calendrier de réalisation dans le CA ²⁰ 2022	Calendrier de réalisation dans le CA 2023
2024				17 108			325 720
Total	1 850 000	2 400 000	2 430 000	17 108	2 270 725	2 430 000	2 430 000

Source : CRC, d'après les comptes administratifs

La commune a indiqué son intention que des révisions des AP soient viennent désormais présentées en conseil municipal.

La chambre recommande de poursuivre son effort de planification pluriannuelle des crédits d'investissement, présentée en conseil municipal en affinant tant ses prévisions que l'exécution des autorisations de programme, notamment par des révisions.

En réponse, l'ordonnateur s'engage à formaliser sa programmation pluriannuelle des investissements soumis au conseil municipal et à améliorer le pilotage de ses autorisations de programme, en particulier par des révisions. La chambre en prend bonne note.

Recommandation n° 4. (Performance) : Établir une programmation pluriannuelle des investissements à destination du conseil municipal et améliorer l'exécution des autorisations de programme.

2.2.3 Cessions et acquisitions immobilières

2.2.3.1 Les cessions

Le dernier document s'apparentant à un plan de cessions est une délibération du mardi 5 juillet 2016. Parmi les cessions qui ont été réalisées sur la période sous revue, seules celles des « Monts de Gonneville » étaient alors prévues.

La stratégie pourrait donc être formalisée de nouveau. La commune indique à la chambre qu'elle envisage d'établir à cette fin un plan de cession.

Tableau n° 10 : Cession d'immobilisations

En €	2019	2020	2021	2022	2023
Budget commune - compte 775	6 800	1 000	3 200	578 633	6 000
Budget lotissement - compte 7015	114 970	75 281	0	0	114 965

Source : CRC d'après les comptes administratifs

Toutes les cessions immobilières de la période (cf. annexe n° 1) font l'objet d'une délibération du conseil municipal.

L'avis du service des Domaines, qui porte l'évaluation financière par les services de l'État d'un bien dont une cession est envisagée par une collectivité publique, n'est pas transmis aux membres du conseil municipal. Seul un visa général en évoque l'existence. La commune paraît ainsi concevoir cet avis comme un simple document préparatoire.

Pourtant, selon les termes de l'article L. 2241-1 du CGCT, « *Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'État* ».

La communication de cet élément « essentiel » d'appréciation est donc une obligation pour l'exécutif municipal permettant d'éclairer le conseil municipal afin qu'il statue en toute connaissance sur la cession qui lui est proposée.

Il apparaît également que la plupart des avis, dont la validité prévue par le service des Domaines est d'un an ou parfois de deux ans, sont obsolètes. Sur la période, seul l'un d'entre eux est valide. Parfois, ils sont très anciens, comme pour ce qui concerne le bien situé avenue Jacques Cartier, dont l'avis datait de plus de six ans et demi et les parcelles F561, 565 et 568 du Chemin des Monts, dont l'estimation remontait à cinq ans.

Pour la vente du bien de l'avenue Jacques Cartier, le prix rapporté au mètre carré est le même dans l'avis et dans la délibération, mais il porte sur une consistance différente, qui était plus grande d'un tiers à l'origine. L'évaluation perd donc de sa fiabilité. Si le traité de concession avec la société d'aménagement date de 2011, cette ancienneté n'aurait pas dû conduire à exclure l'actualisation de l'estimation du montant au regard de la durée très longue de l'opération, ce qui est au détriment des intérêts patrimoniaux de la commune.

D'autres éléments de la procédure peuvent être critiqués. Pour le cours Albert Manuel, la vente a eu lieu deux ans après la délibération et un an et demi pour la parcelle 543 du « Chemin des Monts ».

Pour le terrain F543, le prix de vente à 114 965 € est inférieur à celui délibéré, à 137 000 €. La différence se révèle être la taxe sur la valeur ajoutée qui n'aurait pas dû être incluse dans le montant affiché dans la délibération.

Une vente attire l'attention par l'écart entre le prix consenti et la valeur de l'évaluation domaniale. Les parcelles F561, 565, 568 du « Chemin des Monts », acquis par la commune de Honfleur en 1975 sur la commune de Gonneville-sur-Honfleur, sont cédées, par délibération du 11 décembre 2019, à un prix de 28,7 € le m² (75 281 € hors taxes) au lieu d'une estimation par le service des Domaines à 48 € le m².

La consistance est différente, la cession ne portant que sur seulement ¼ de la surface sur laquelle portait l'avis initial. Il n'y a pas de motif précis à l'appui à cette importante différence, si ce n'est un considérant indiquant que l'estimation « *ne tient pas compte de la spécificité des parcelles* », qui souffrirait d'une « *constructibilité restreinte* » selon le plan local d'urbanisme, conduisant à une négociation pour que les acquéreurs préservent « *leur cadre de vie* ».

Cette formulation fait écho à une précédente vente du même terrain, pour un montant 112 781 €, accepté par la délibération du 15 novembre 2017. Après un refus de permis de construire le 28 janvier 2019, l'offre est retirée et la vente annulée. Les nouveaux acheteurs sont les propriétaires riverains.

En réponse aux observations de la chambre, le maire indique qu'une contrainte particulière pesait sur la constructibilité de ce terrain du fait du plan local d'urbanisme qui imposait des

règles de retrait des bâtiments des limites de la parcelle. Le nouveau plan local d'urbanisme a depuis lors rendu inconstructible ce terrain.

La chambre prend note de cette précision mais souligne que ces éléments auraient dû être portés à la connaissance du conseil municipal, *a fortiori* au regard du déroulement peu habituel de cette procédure de vente.

2.2.3.2 Acquisitions

Durant la période, la commune de Honfleur a fait l'acquisition de trois biens.

Tableau n° 11 : Acquisitions de la commune de Honfleur

<i>Années</i>	<i>Dénomination</i>	<i>Adresse</i>	<i>Superficie</i>	<i>Prix</i>
2020	Maison d'habitation	17, route Émile-Renouf	930 m ²	150 000
2023	Terrain à bâtir	Chemin des Varets	817 m ²	160 000
2023	Terrain à usage de voie d'accès et parc de stationnement extérieur	Chemin des Varets	301 m ²	75 000

Source : CRC, d'après les délibérations, avis du service des Domaines et actes de vente

Le terrain à bâtir sur le chemin des Varets (cadastrée CV 248) a fait l'objet d'une procédure de préemption urbaine, à la suite de la délibération du 28 juin 2023, afin d'élargir une future aire de stationnement. Cette compétence étant celle de la communauté de communes, une délibération du seul bureau du conseil communautaire (six membres sur dix), en date du 6 juin 2023, a porté délégation du droit de préemption urbaine à la commune de Honfleur.

Les trois acquisitions ont fait l'objet de délibérations. L'avis du service des Domaines n'a pas été demandé pour le terrain à usage de voie d'accès et de stationnement du Chemin des Varêts, conformément au seuil de 180 000 € posé par la réglementation²¹.

L'avis du service des Domaines portant évaluation de la valeur vénale de la maison Émile Renouf est très supérieur au prix de vente, 310 000 € contre 150 000 € : si la commune en est donc bénéficiaire, l'avis ne permettait pas toutefois un écart de plus 20 %. La délibération du 9 juin 2020 n'apporte pas d'explication.

Outre l'adoption d'un plan de cessions, le conseil municipal devrait voir ses décisions éclairées par la production des avis des Domaines, rendus dans les délais impartis, au risque de provoquer une perte financière.

En réponse, le maire s'engage à revoir ses procédures de cessions sur tous ces points (communication des avis, saisine actualisée, motivation des écarts).

La chambre prend note de cet engagement.

²¹ Arrêté du 5 décembre 2016 relatif aux opérations d'acquisitions et de prises en location immobilières poursuivies par les collectivités publiques et divers organismes.

Recommandation n° 5. (Régularité) : Revoir les procédures de cession, notamment afin d'éclairer les décisions du conseil municipal par la production d'un avis du service des Domaines récent (article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales).

2.3 Les subventions, avantages en nature et garanties d'emprunts aux associations

2.3.1 Un nombre important d'associations, mais une concentration des montants sur quelques bénéficiaires conventionnés

Les collectivités et les établissements ont la possibilité d'attribuer à des tiers des subventions, en numéraire ou en nature. Le compte administratif doit rendre compte de manière exhaustive des subventions et concours en nature accordés par la collectivité.

Sur la période sous revue, la commune de Honfleur a attribué 1,4 M€ cumulé aux associations. Elle verse en moyenne annuelle 284 000 € de subventions en numéraire.

Tableau n° 12 : Montant des subventions allouées (en €)

2019	2020	2021	2022	2023
308 330	231 330	256 057	329 007	293 072

Source : CRC

Chaque année une centaine d'associations intervenant dans différents domaines, notamment le sport et la culture, bénéficient d'une subvention dont le montant varie de 100 € à 40 000 €.

À côté d'une dispersion de petites enveloppes, les subventions attribuées aux six principales associations représentent 47 % du montant des subventions annuelles.

**Tableau n° 13 : Principales associations subventionnées
(montant supérieur à 23 000 €)**

Associations	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Amicale du personnel communal</i>	32 000	32 000	32 000	32 000	32 000
<i>Amis du festival du cinéma Russe</i>	30 000	10 000	20 000	10 000	0
<i>Club sportif Honfleurais (CSH) football</i>	26 000	23 500	23 500	23 500	23 500
<i>Estuaire d'en rire</i>	33 000		28 000	28 000	28 000
<i>Jeunes seniors familles</i>	40 000	40 000	24 850	64 000	40 000
<i>Le cercle nautique Honfleurais (CNH)</i>	14 000	14 000	14 000	14 000	29 000

Source : CRC

Les demandes sont instruites par les services concernés, puis examinées par le directeur général des services et l' élu en charge des finances et soumises à l'avis de la commission des finances.

Chaque année, au moment du vote du budget, le conseil municipal se prononce dans le cadre d'une délibération annuelle, précisant le montant attribué à chaque association. En cours d'année, les élus sont amenés à se prononcer sur quelques subventions exceptionnelles. Les annexes des comptes retracent ces subventions.

La commune n'a pas formalisé de stratégie générale au sein d'un document de cadrage ou d'une délibération et n'a pas mis en place un règlement encadrant l'attribution des subventions.

La chambre rappelle qu'un règlement d'attribution des subventions, sans être obligatoire, constitue une pratique de bonne gestion qui permet de rendre transparentes les règles d'instruction.

2.3.2 Le suivi et le contrôle de l'utilisation des subventions

L'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 imposent une convention pour toutes subvention supérieure à 23 000 €. Elle doit en définir l'objet, la durée, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation.

La commune a conclu une convention avec les six associations bénéficiant d'un montant annuel supérieur à ce seuil.

Pour le CSH Football, la commune a formalisé sa relation avec ce club sportif par une convention en date du 2 mai 2023. En revanche, elle n'a pas produit de convention pour les autres années. Bien que scindée en plusieurs enveloppes, la totalité de l'attribution dépassait pourtant chaque année les 23 000 €.

Les décrets n° 2017-779 du 5 mai 2017 et l'arrêté du 17 novembre 2017, imposent aux communes de plus de 3 500 habitants, de publier sur leur site internet les données essentielles des conventions de subventions supérieurs à 23 000 €.

La commune ne respecte pas cette obligation, ces informations ne figurent pas sur son site internet.

La chambre invite la commune à procéder à cette formalité de publicité. Celle-ci s'engage à les mettre dorénavant en ligne.

L'article L. 1611-4 du CGCT dispose que toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité.

Le bénéficiaire est tenu de fournir une copie certifiée de son budget et de ses comptes de l'exercice écoulé, et tout document faisant connaître les résultats de son activité.

En outre, lorsque le concours est affecté à une dépense déterminée, l'association doit produire un compte rendu financier attestant la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention, qui doit être déposé auprès de l'autorité administrative qui l'a versée dans les six mois suivant la fin de l'exercice concerné.

Les contrôles de l'utilisation des subventions n'est pas formalisé. Interrogés sur les contrôles effectués, les services ont fourni les pièces communiquées par les associations en précisant que

des rencontres annuelles sont organisées avec ces dernières pour évaluer le partenariat, sans comptes-rendus. Les documents produits sont assez succincts et peu précis.

À titre d'exemple, la convention signée avec l'amicale du personnel (article 5) prévoit l'obligation pour l'association de fournir dans les six mois de clôture de chaque exercice un certain nombre de documents comme le compte rendu financier et ses annexes, les comptes annuels, le rapport du trésorier et le rapport d'activité. En 2023, l'association a fourni seulement le compte rendu de l'assemblée générale en date du 6 janvier 2023 non signé et un document d'une page intitulé « bilan financier » non signé également.

2.3.2.1 La prévention des conflits d'intérêts

En matière de gestion des conflits d'intérêt, l'article L. 2541-17 du CGCT dispose que « Le maire, les adjoints et les membres du conseil municipal ne peuvent prendre part aux délibérations et décisions relatives aux affaires dans lesquelles ils sont intéressés personnellement ou comme mandataires ». Les membres du conseil municipal doivent ainsi s'abstenir de participer à l'examen des affaires auxquelles ils sont intéressés.

Les délibérations du conseil municipal relatives aux subventions précisent que « *les membres du conseil municipal adhérents d'une association subventionnée n'ont pas pris part au vote* ». En 2022 et 2023, les délibérations indiquent les membres du conseil municipal adhérents d'une association, ce qui est une bonne pratique.

2.3.3 **Les avantages en nature attribués aux associations**

Au titre de l'article L. 2313-1 du CGCT, les documents budgétaires des communes de plus de 3 500 habitants sont assortis en annexes de la liste des concours attribués par la commune, sous forme de subventions mais aussi de prestations en nature. La commune de Honfleur inclut ces éléments, mais de manière partielle.

2.3.3.1 Une mise à disposition des locaux à titre gratuit généralisée

La commune met à disposition des associations des locaux (bureaux, entreposage) ou bâtiments, notamment sportifs (halle des sports, salle omnisports, stades, gymnases et piscine municipale). L'article L. 2144-3 du CGCT précise que « *Des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations ou partis politique qui en font la demande. Le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés (...) Le conseil municipal fixe, en tant que de besoin, la contribution due à raison de cette utilisation* ».

Près de cinquante associations bénéficient de mise à disposition à titre gratuit.

L'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit qu'il peut être dérogé au principe général selon lequel toute occupation ou utilisation du domaine public donne normalement lieu au paiement d'une redevance, lorsque la mise à disposition est faite au bénéfice d'une association à but non lucratif concourant à la satisfaction d'un intérêt général. Comme l'a rappelé la Cour administrative d'appel de Marseille dans un arrêt du

6 décembre 2004, l'intérêt général « réside dans la tenue de manifestations à caractère caritatif, social ou humanitaire organisées par ces associations ou encore de manifestations présentant, pour la commune, un intérêt communal certain ».

Il ressort de ce qui précède qu'il n'est pas possible pour l'exécutif local de décider de cette gratuité. Cette interprétation de l'article L. 2144-3 du CGCT est celle également du ministre de la cohésion des territoires dans une réponse au Sénat, publiée au journal officiel le 10 février 2022 : « *Le droit en vigueur ne permet pas à l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de confier à l'exécutif la compétence pour conclure, à titre gratuit, les conventions de mise à disposition de biens appartenant à la collectivité territoriale. (...) En l'état, ces mêmes articles L. 2122-22, L. 3211-2 et L. 4221-5 permettent seulement une délégation de la compétence pour conclure des conventions de mise à disposition de biens à titre onéreux.* ».

Dès lors, l'absence de délibération portant décision du bénéfice à titre gratuit est irrégulière, car l'exécutif local est incompétent pour octroyer cet avantage.

En outre, ces mises à disposition figurent dans les annexes des comptes pour ce qui concerne les associations, mais elles ne sont pas financièrement valorisées et la gratuité n'est pas mentionnée. Pourtant, certaines associations, comme le CSH Football et le CNH bénéficient de nombreuses mises à disposition à titre pérenne, qui devraient être prises en compte financièrement.

Tableau n° 14 : Les installations mises à disposition du CSH Football et du CNH

CSH Football	CNH
Club house d'une superficie de 75 m ² à usage exclusif	Espace clos comprenant un local vestiaire /bureau/salle pédagogique et rangements, ...
Bâtiment avec des locaux (6 pièces) pour le stockage de son matériel	Local "La Vigie" : garage, douche, kitchenette, chambre
Bâtiment avec des locaux servant de vestiaires (6), bureau, d'infirmerie et les sanitaires	2 espaces de stockage contigu au local de « la Vigie »
Billetterie	Parc à bateaux
Les 4 terrains situés sur la plaine (3 terrains à 11 et 1 terrain à 7)	
Le terrain d'honneur du complexe Marcel Pinel	
Le terrain annexe situé devant la Halle des sports du stade Marcel Pinel	
Le stade de Mont Joli situé sur la commune d'Equemauville	
D'une manière ponctuelle : la halle des sports et la salle du COSEC	

Source : CRC

Plusieurs charges et prestations d'entretien sont assurées auprès des associations sans évaluation financière et donc sans contrepartie. Dans la convention avec le CSH Football, la mise à disposition à titre gratuit s'accompagne, de plus, d'une gratuité des frais de fonctionnement. Ainsi la commune prend à sa charge les frais de fonctionnement des installations (eaux, eau chaude et chauffage), l'entretien courant des locaux effectué par un agent municipal et l'entretien des espaces de jeux par le service des espaces verts de la commune. Cette prise en charge ne figure pas dans les annexes dans les comptes.

La chambre demande à la commune de soumettre à délibération les bénéfices dérogatoires d'une occupation gratuite et de procéder à l'estimation de la valorisation financière.

En réponse à la demande de la chambre, le maire s'engage à soumettre dorénavant cette délibération au conseil municipal et à inclure la valorisation des avantages correspondant dans les annexes des comptes.

La chambre prend note de cet engagement.

2.3.3.2 La mise à dispositions de personnel aux associations ou prestations de services

Les mises à disposition d'agents de la commune auprès d'une association qu'elle subventionne doivent faire l'objet d'un remboursement par celle-ci, conformément aux dispositions de l'article L. 512-15 du code général de la fonction publique (CGFP) et l'article 2 du décret du 18 juin 2008 régissant les mises à disposition par les collectivités.

La commune mettait à disposition du CNH un agent communal titulaire d'un brevet d'État voile dans le cadre du projet de développement de l'activité voile sur le bassin de Honfleur.

La convention signée en 2016 stipule dans son article 11 relatif à la mise à disposition de cet agent que « la ville de Honfleur attribue une subvention correspondante à la totalité du coût de cette mise à disposition et désigné ci-dessus comme aide à l'encadrement sportif ».

À ce titre, l'article 10 de la convention prévoit une subvention annuelle de 14 486 €. L'avenant signé en juin 2019 a modifié les dispositions relatives à cette mise à disposition ramenant à 13 197 €, la subvention dite « indirecte » correspondant à la mise à disposition d'un éducateur municipal. La subvention à cette association correspond à l'annulation du remboursement de la mise à disposition. Cette façon de procéder revenait donc à contourner les dispositions de l'article L. 512-15 du CGFP précité.

En 2023, par délibération en date du 28 mars 2023, il a été proposé au conseil municipal de faire évoluer cette mise à disposition partielle vers une mise à disposition totale, donnant lieu à remboursement. Cette disposition a pris fin en juillet 2024.

Plusieurs conventions aux associations prévoient également une prestation de ménage régulière assurée par la commune, sans valorisation de cet avantage.

En réponse, le maire indique que cet avantage sera également estimé et valorisé, de manière à en faire état dans ses comptes et dans ceux des bénéficiaires.

La chambre prend note de cet engagement.

Recommandation n° 6. (Régularité) : Délibérer sur l'occupation gratuite des locaux et faire apparaître en annexe des documents budgétaires la liste des concours apportés en nature (articles L. 2122-2, L. 2124-3 et L. 2313-1 du code général de la fonction publique).

2.3.4 Deux subventions importantes ne figurant pas dans l'état des subventions

Deux autres avantages accordés devraient être comptabilisés dans les subventions.

2.3.4.1 Une subvention qui devrait faire l'objet d'un marché public de prestation

Une association de travail adapté dont le siège social est situé à Honfleur, élabore, conduit, et gère des missions ayant un objectif d'insertion sociale et professionnelle ou de formation. L'association est agréée par la direction régionale des entreprises de la concurrence de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) en qualité d'atelier chantier d'insertion. En 2023, elle a obtenu l'agrément d'entreprise solidaire d'utilité sociale pour une durée de cinq ans (arrêté préfectoral en date du 17/04/2023).

Lors de la séance du conseil municipal de juin 2020, deux représentants ont été désignés pour siéger au sein du conseil d'administration de l'associations, un titulaire et un suppléant.

Les bénéficiaires sont recrutés par l'association, qui s'engage à établir pour chacune des personnes un parcours d'insertion et un suivi social et professionnel avec l'ensemble des partenaires concernés. Les travaux objets des chantiers d'insertion consistent au nettoyage et à l'entretien du patrimoine naturel.

La convention pluriannuelle 2022-2024 est tripartite entre la commune de Honfleur, le plan local pour l'insertion et pour l'emploi du Pays d'Auge Nord et l'association. Elle a pour objet « *de déterminer les conditions de mise en œuvre d'une action d'insertion au profit de personnes recrutées sur le chantier d'insertion « Honfleur environnement/littoral »* », piloté et encadré par l'association « Être et boulot » qui a pour support « l'entretien du patrimoine naturel relevant de la commune de Honfleur ».

Chaque année, la commune de Honfleur verse 40 000 € à l'association, sur le fondement de conventions.

La mise à disposition de locaux au profit de l'association est en revanche effectuée à titre onéreux. Pour cette location la commune a signé avec l'association un bail en date du 19 octobre 2010 pour une durée d'un an renouvelable par tacite reconduction.

Le montant du loyer avait été fixé à 500 € avec une revalorisation annuelle au 1^{er} juillet de chaque année. La consultation des titres émis par la commune au compte 752, en 2022 et 2023, révèle que l'association acquitte son loyer qui contrairement à 2022, n'a pas été revalorisé en 2023.

Par délibération en date du 13 décembre 2022 la commune a accordé 15 000 € à l'association au titre d'une subvention exceptionnelle afin de lui permettre de faire face à une situation financière difficile.

Tableau n° 15 : Subventions accordées

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Date de la délibération</i>	27 mars 2019	10 juillet 2020	30 mars 2021	28 mars 2022	

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Montant annuel attribué</i>	40 000 €	40 000 €	40 000 €	40 000 €	40 000 €
<i>Durée de la convention</i>	1 an	1 an	1 an	3 ans	

Source : CRC, d'après les comptes et la convention

Or, 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, modifiée par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, définit les conditions posées pour distinguer une subvention d'un marché public.

L'initiative, la définition et la mise en œuvre de l'action doivent relever de l'association, et le paiement par la collectivité ne doit pas être la contrepartie de prestations individualisées répondant à ses besoins.

La subvention doit avoir pour objet de soutenir l'objet social de l'association, au contraire du marché public qui définit des prestations attendues.

La commune est en l'espèce donneuse d'ordre. La planification des travaux est réalisée par le responsable des services techniques sur la base d'un planning des disponibilités d'interventions établi par l'association qui assure l'encadrement d'une équipe (cinq à sept personnes) dont elle est l'employeur. La durée de cette mission est de 22 semaines répartie selon les besoins des services avec un volume global annuel estimatif de 4 000 heures/an.

Les procès-verbaux des séances du conseil municipal (10 juillet 2020, 27 mars 2019) indiquent même parfois clairement que « *le descriptif des travaux a été établi en étroite collaboration avec les services techniques et avec l'adjoint aux travaux* » ou reprennent l'expression de « *réalisation de prestation* » (30 mars 2021).

Dès lors, cette convention qui fixe un prix pour une prestation spécifique attendue par la commune doit être regardée comme relevant du code de la commande publique, dont les principes généraux s'appliquent dès le premier euro, même en deçà du seuil de 40 000 € évoqué par la commune.

La chambre demande à la commune de procéder à l'attribution d'un marché public pour obtenir ces prestations, répondant aux grands principes qui guide la commande publique, notamment de « *faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique* » (2^e alinéa de l'article R. 2122-8 du code de la commande publique).

Recommandation n° 7. (Régularité) : Procéder à une passation de marché public pour l'entretien du patrimoine naturel de la commune réservant l'attribution à des structures d'insertion par l'activité économique (article L. 2113-13 du code de la commande publique).

2.3.4.2 L'association des « Amis du baron Motard »

Cette association ne bénéficie pas de subventions en numéraire, mais de la mise à disposition de locaux. Pourtant, elle ne figure pas dans l'annexe des comptes qui les répertorie.

Elle occupe à titre gratuit un local rue Samuel de Champlain, dont la superficie est de 43 m² et qui serait à usage d'entreposage. Cette occupation n'est pas soumise à délibération du conseil municipal et ne repose sur aucune convention : il s'agit donc d'une occupation sans titre. La commune indique qu'elle entend régulariser la situation et faire payer un loyer à l'avenir.

Les statuts de l'association domicilient celle-ci à l'hôtel de ville de Honfleur, à l'instar d'autres associations.

Cette situation doit être régularisée, en incluant cette attribution le cadre d'une convention. Cette recommandation se rattache à la recommandation n° 6 formulée *supra*.

En réponse, le maire indique qu'une convention, incluant le paiement d'une redevance vient d'être établie entre la commune et cette association, dont à ce stade la chambre n'a pas contrôlé les termes.

2.3.5 Les garanties d'emprunts

La commune de Honfleur garantit en 2023 de nombreux emprunts dans le domaine de l'habitat locatif à usage social.

Le cercle nautique de Honfleur, club sportif qui assure en particulier la gestion de l'école de voile, labellisée par la fédération française de voile, et l'organisation de régates était également bénéficiaire de garanties d'emprunt pour 107 075 € (engagement du 19 décembre 2017) et pour 53 227 € (engagement du 1^{er} octobre 2018), aujourd'hui soldés.

La chambre relève pourtant, qu'aux termes de l'article L. 113-1 du code du sport, les collectivités territoriales ne peuvent accorder de garanties d'emprunt ni leur cautionnement aux associations sportives.

3 UN CONTRÔLE INTERNE À RENFORCER

3.1 Les frais de représentation et de réception

3.1.1.1 La part des dépenses de déplacements, missions et réceptions

Les dépenses de déplacements, missions et réceptions représentent un faible pourcentage de l'ensemble des charges à caractère général (0,5 % en 2023). Elles ont diminué de 26,8 % entre 2019 et 2023 et s'élèvent en 2023 à 25 630 €, soit 3,69 € par habitant.

Tableau n° 16 : Dépenses liées aux déplacements, missions et réceptions par habitant et poids dans les charges à caractère général

	2019	2020	2021	2022	2023
Population	7 972	7 652	7 352	6 933	6 933
Dépenses totales 625 / habitant	4,39 €	1,67 €	2,39 €	3,75 €	3,69 €
<i>6251 Voyages et déplacements</i>	1 255	946	1 194	1 483	2 164
<i>6256 Missions</i>	11 150	6 533	8 700	6 932	8 045
<i>6257 Réceptions</i>	22 625	5 329	7 695	17 604	15 421
Total 625 Déplacement, missions, réceptions	35 030	12 808	17 588	26 019	25 630
% des charges à caractère général	0,69	0,26	0,36	0,47	0,48

Source : CRC, d'après les comptes

Le compte 6532 (frais de mission) a été peu mouvementé : l'adjoint aux finances a réalisé une formation en mars 2022 et les frais de l'année 2020 concernent des déplacements de l'adjoint à la sécurité, à des sous-commissions départementales pour l'accessibilité des personnes handicapées. Aucun frais n'est engagé en 2023.

Toutefois, certains frais paraissent mal imputés.

3.1.1.2 L'absence de frais de représentation du maire

La commune confirme qu'aucune délibération n'a été adoptée sur les frais de représentation du maire au titre de l'article L. 2123-19 du CGCT. Le compte 6536 n'a pas été, dès lors, mouvementé entre 2019 et 2023.

La nature incertaine de certains « frais de réception » est apparue. Le compte 6257 (« réceptions²² ») a augmenté en 2022 par rapport aux deux années précédentes (marquées par la pandémie de coronavirus) mais reste en deçà de son niveau de 2019 pour s'établir à 17 604 € en 2022, puis 15 421 € en 2023.

La chambre a contrôlé un échantillon de dépenses payées sur l'année 2022. Certains de ces frais de réceptions correspondent à des frais de nuits d'hôtel ou de repas au restaurant. Aucun n'est apparu comme sans lien avec l'intérêt local.

Pour celles en lien avec des manifestations culturelles et artistiques, des conventions ont été conclues.

Si certains événements peuvent correspondre à des réceptions, beaucoup sont des « repas d'affaires » du maire ou des repas internes à la mairie, qui correspondent à la définition de frais de représentation.

Le tableau communiqué par la commune mentionne également certaines prises en charge pour les conjoints.

²² Selon la M14, Les dépenses engagées à l'occasion des fêtes ou cérémonies nationales et locales sont imputées au compte 6232 « Fêtes et cérémonies » ; les frais de réceptions (organisés hors du cadre de ces fêtes et cérémonies) au compte 6257. Le compte 6238 « Divers » enregistre notamment les frais de repas d'affaires ou de mission ne pouvant pas être rattachés à une réception organisée par la collectivité, ne se déroulant pas dans le cadre de fêtes, cérémonies, foires ou expositions et réglés directement à un prestataire.

Ces dépenses de représentation du maire, et, le cas échéant, des titulaires de certains emplois administratifs de direction ou de cabinet doivent faire l'objet d'une délibération d'attribution.

En réponse aux observations provisoires, le maire informe la chambre qu'une délibération instituant des frais de représentation du maire a été adoptée au conseil municipal, afin de répondre à son observation. Celle-ci a été publiée sur le site de la commune.

La chambre en prend acte.

3.1.1.3 Une procédure qui ne permet pas les vérifications nécessaires

Les justificatifs des frais de réception produits à fins de remboursement par une collectivité doivent mentionner le nom, la qualité des convives et l'objet de la réunion ou, à tout le moins, une attestation de l'organisateur de la réception indiquant son objet²³.

Or la chambre a noté que seules de très rares factures de restaurant ou de nuit d'hôtel, mentionnent le nom des bénéficiaires. Si la commune a pu fournir *a posteriori* un tableau détaillant le nom et la fonction des convives, ces informations n'apparaissent pas sur les factures. Certaines factures ne comportent pas de signature et d'autres sont signées de la main de la collaboratrice du cabinet, pour des montants dépassant les droits octroyés par délibération²⁴ (voir *supra*).

La chambre invite la commune à justifier précisément le nom et la qualité des bénéficiaires ainsi que l'objet de la réunion en tenant un registre des bénéficiaires afin de permettre les vérifications nécessaires.

3.2 Un avantage en nature sans délibération et non déclaré comme tel

En 2023, d'après les services de la mairie, vingt-trois élus bénéficient d'une prise en charge de stationnement par la commune, pour un coût annuel de 1 586 €, imputés au compte 6188 « autres frais divers ». Il s'agit d'abonnements de stationnement sur la voirie (montant à l'unité : 26 € TTC) et du parking du bassin du centre (montant à l'unité : 52 € TTC), pour 19 élus en 2023.

Le coût est stable : 2 548 € en 2022, 2 678 € en 2021, 2 340 € en 2020 et 2 340 € en 2019.

²³ Parce qu'il incombe aux services de la collectivité et au comptable de rapporter chaque dépense à une rubrique de la nomenclature, l'identité des convives et la mention de la manifestation à l'origine de la dépense constitue une obligation (CE n° 376324 du 23 décembre 2015, Commune de Bulgnéville (88)).

²⁴ Sur l'échantillon étudié, 7 170,4 € correspondent à des factures signées par une collaboratrice de cabinet, dont 2 868,4 € pour des déjeuners de travail du maire, 778,1 € sans objet, 3 524,6 € pour des manifestations diverses. Au moins 8 000 € de factures n'ont pas de signature apposée. Quant aux prises en charge d'hébergement d'artistes et de leur frais de restauration, ils sont justifiés par les termes des conventions signées.

Tableau n° 17 : Nature des prises en charge de frais

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Stationnement voirie</i>	32x26	32x26	39x26	38x26	4x26
	832 €	832 €	1 014 €	988 €	104 €
<i>Parking Bassin du centre</i>	29x52	29x52	32x52	30x52	19x78
	1 508 €	1 508 €	1 664 €	1 560 €	1 482 €
<i>Total</i>	2 340 €	2 340 €	2 678 €	2 548 €	1 586 €

Source : Pièces justificatives jointes aux mandats de dépense sauf pour 2023, commune de Honfleur

En 2022, selon la liste communiquée par la commune, les élus bénéficient de deux vignettes chacun pour la voirie et pour le stationnement du bassin (trois élus n'en bénéficient d'aucune, le maire et un élu d'une seule). Outre les élus, deux gardiens, un archiviste, et cinq personnes extérieures à la mairie en bénéficient : conciliateur de justice, défenseur des droits, animateur du conseil des sages, membre du centre communal d'action sociale, et un simple administré sur demande (lettre communiquée). Enfin, deux vignettes sont attribuées aux véhicules du musée et du « point de justice ».

Cette prise en charge n'a pas fait l'objet d'une délibération et n'est pas déclarée comme un avantage en nature.

En outre, la réservation de places attribuées au titre des fonctions et à ce seul usage paraîtrait de meilleure gestion qu'un abonnement annuel permanent, en particulier pour les personnes extérieures.

La chambre demande donc à la commune de Honfleur de délibérer et déclarer cette avantage octroyé et l'invite plus largement à en reconsidérer le cadre.

Recommandation n° 8. (Régularité) : Reconsidérer le cadre de l'avantage en nature de l'abonnement de stationnement (L. 721-3 du code général de la fonction publique).

3.3 Une gestion défaillante du parc de véhicules

3.3.1.1 Taille de la flotte et usage

Le parc automobile de la commune de Honfleur comportait, au 1^{er} septembre 2024, une flotte de 110 véhicules selon l'état produit²⁵ dont 31 véhicules utilitaires légers et 57 véhicules techniques (remorques, tondeuses, des tracteurs, une balayeuse ou une nacelle).

²⁵ En 2025, le maire indique que la flotte comporte 102 véhicules, avec une répartition différente, 58 véhicules légers et 44 véhicules techniques.

**Tableau n° 18 : Types des 110 véhicules de la commune
et affectations par service²⁶**

Affectation	Nombre
Mairie	17
Bâtiment	11
Voirie	23
Propreté	8
Espaces verts	47
Police municipale	4
Ensemble	110

Source : commune de Honfleur

Dans cet état, les véhicules sont affectés par service, la majorité étant dévolue aux espaces verts (47), à la voirie (23), à l'entretien des bâtiments (11) et à la propreté (8). 17 véhicules sont à la disposition de la mairie. Au regard du caractère intercommunal des dépenses de voirie, que la chambre a précédemment relevé, les dépenses afférentes aux 23 véhicules de ce pôle sont ainsi, par conséquent, dépourvues de lien avec l'intérêt communal. Le maire précise que 12 véhicules sont inutilisés et seront réformés. La chambre en prend note.

Cette flotte paraît importante au regard du nombre d'agents communaux (227,3 ETP), notamment techniques (127,4 ETP), même en considérant la nature particulière des activités de la commune de Honfleur.

Le coût du seul carburant représente une dépense de près de 130 000 € en 2023 (109 000 € en 2019) dans les comptes.

La commune indique qu'aucun véhicule de fonction n'est attribué aux agents et élus. Il ne s'agit que de véhicules de service.

La délibération du 9 juin 2020 prévoit l'utilisation par le maire d'un véhicule municipal lors de déplacements auprès de différentes instances extérieures, dans le cadre de la « *défense des intérêts de la Ville* ». La délibération étend cette disposition aux adjoints.

Ce véhicule peut être conduit, si besoin, par un agent de la commune. L'article L. 2123- 18-1-1 du CGCT dispose que « *Selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie. Tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage* ».

La chambre observe que la délibération, en principe annuelle, n'a pas été renouvelée depuis 2020, ce qu'il convient de faire.

²⁶ Selon la liste communiquée par la commune.

3.3.1.2 Gestion et contrôle

Un accord-cadre de fournitures de carburant et de prestations annexes a été conclu en 2021 avec la société Leclerc²⁷ et renouvelé le 25 avril 2023. Cet accord-cadre fait état, en 2023, de 51 cartes « accréditives », livrées pour le retrait de carburant à la pompe, et de quatre cartes « hors parc »²⁸. Les relevés distinguent neuf « départements » administratifs, correspondant à cinq des services présentés ci-dessus par la commune (sauf la police) auxquels se rajoutent le CCAS, les services « jeunesse », « musée » et « entreprise » (correspondant selon le maire à l'approvisionnement du petit matériel d'entretien des espaces verts).

À chaque enlèvement de carburant, un ticket fourni qui vaut bon de livraison et bon de commande, mentionne la date, l'heure, le lieu d'enlèvement, le numéro de carte, le numéro d'immatriculation, la nature du carburant, le volume, le prix du litre et le kilométrage saisi, la consommation instantanée, les anomalies éventuelles, les services associés pour les cartes « hors parc ».

Ainsi, ces relevés précis et détaillés permettent de connaître les dépenses de carburant et d'identifier les véhicules utilisés par « département » (hormis pour le département « entreprise »), leur kilométrage et les passages aux péages. Ceux-ci se cantonnent à la région Normandie.

Ces dépenses de carburant correspondant à l'accord-cadre en 2022 et 2023 ont atteint 79 000 € en 2022 et 77 940 € en 2023 (dont 17 344 € pour les espaces verts, 16 443 € pour la voirie, 11 535 € pour le pôle « mairie » et 9 616 € pour le pôle « entreprise »).

Ces dépenses ne représentent donc qu'environ la moitié des dépenses totales de carburant figurant dans les comptes en 2023. Un certain nombre de véhicules du parc communal n'y est notamment pas rattaché. Mais la différence correspond selon le maire au marché de gazole non routier de 18 véhicules techniques.

Sur l'échantillon analysé²⁹, certains véhicules affichent un nombre de kilomètres élevé, de plus de 10 000 km pour chacune des années 2022 et 2023, soit en moyenne plus de 192 km par semaine. La commune estime que ces distances sont justifiées (déplacements administratifs, échanges d'œuvre du musée Boudin, etc.).

Tableau n° 19 : Véhicules affichant plus de 10 000 km en 2022 et 2023

Marque	Immatriculation	Affectation	2022			2023		
			Date	Date	Total km	Date	Date	Total km
Peugeot 208	FE-013-YC	Pôle mairie	7-mars	15-déc	11 951	17-janv	28-déc	20 145

²⁷ Accord-cadre notifié le 28.04.2021 M202100800 Fourniture de carburants par distribution en station – cartes accréditives. (M202300200 pour celui notifié en 2023).

²⁸ L'accord-cadre de 2023 indique que le parc automobile se compose de 60 véhicules, dont 28 VU, 31 VL, 1 PL. En 2023 et 2024, huit véhicules ont été acquis, d'après le tableau transmis par la commune. Il reste néanmoins une différence de 38 véhicules avec la composition du parc en 2024 (hors véhicules sans immatriculation). Trois cartes « hors parc » sont attribuées à la mairie et une, au centre technique municipal.

²⁹ L'échantillon analysé concerne les véhicules affectés à la mairie.

			2022			2023		
Peugeot Bipper	AV-567-AF	Manifestations	25-janv	15-déc	12 267	11-janv	18-déc	13 171
Citroën Berlingo	DW-055-MW	Proximité/plateau	3-janv	12-déc	10 100	3-janv	12-déc	8 624
Clio 3	9 942-ZN 14	Pôle mairie	19-janv	8-déc	10 070	10-janv	5-déc	9 425
Inconnu	BT-423-HN	Gestion des salles (remisé après incendie)	18-janv	23-déc	14 376	13-janv	18/07 (6 mois)	7 971
Peugeot Partner	CG-847-QG	Musée	1-févr	22-déc	8 580	31-janv	12-déc	11 904

Source : CRC, d'après les états de la commune et les relevés de carburant

Toutefois, aucun élément de contrôle interne probant ne permet pour l'heure de s'assurer de l'objet de l'usage des véhicules de service.

Il n'existe pas de règlement ou d'autorisation de remisage à domicile, alors que plusieurs agents en bénéficient.

Il incombe au premier chef à la commune d'établir des carnets de bords pour chaque véhicule du parc. Or la commune n'a pas été en mesure d'en présenter un seul, bien que celui-ci soit mentionné dans le règlement intérieur communiqué³⁰.

La commune indique que la future acquisition d'un logiciel de gestion de flotte destiné à optimiser l'entretien des véhicules disposera d'un traceur badge et d'un guidage par satellite, qui fera office de carnet de bord.

La chambre demande à la commune de mettre en place sans délai un système de contrôle effectif de l'utilisation des véhicules de la flotte, un règlement et une procédure de remisage à domicile pour encadrer son usage.

En réponse aux observations de la chambre, le maire s'engage à améliorer la procédure de suivi par l'acquisition d'un logiciel de gestion de la flotte, la tenue d'un carnet de bord et l'attribution d'une carte individuelle. En outre, il précise que le 1^{er} avril 2025, le conseil municipal a adopté une délibération fixant pour 2025 les modalités d'utilisation et d'autorisation de remisage à domicile des véhicules de service, mesure dont la chambre, à ce stade, n'a pas évalué l'efficacité.

Recommandation n° 9. (Performance) : Mettre en place un système de contrôle de l'usage des véhicules de la flotte municipale, un règlement d'usage et une procédure de remisage à domicile.

³⁰ Règlement intérieur du 6 juillet 2016, article 31 : [...] « Le carnet de bord sera complété à chaque déplacement ».

3.4 Le cabinet du maire

3.4.1 Emplois autorisés

L'article 10 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987³¹ encadre le nombre de collaborateurs de cabinet d'un maire pouvant être recrutés, selon les strates démographiques. Ainsi, lorsque la population de la commune est inférieure à 20 000 habitants, l'effectif maximum des collaborateurs du cabinet d'un maire est fixé à un agent.

Ces emplois doivent être créés par l'organe délibérant et sont nommés directement par l'autorité territoriale³². Si les missions d'un collaborateur de cabinet ne sont définies par aucun texte, l'article 5 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 précise néanmoins que la décision par laquelle un collaborateur de cabinet est recruté doit déterminer les fonctions exercées. Ses missions doivent donc être définies dans son contrat de travail.

Au 1^{er} janvier 2024, selon l'organigramme transmis par la commune, deux agents sont rattachés au cabinet du maire, à temps complet : une contractuelle, unique agent ayant le grade de collaborateur de cabinet, et une titulaire de la fonction publique, adjoint administratif territorial.

La fiche de poste de l'adjoint administratif indique qu'elle est bien rattachée au cabinet et que sa supérieure hiérarchique est la collaboratrice de cabinet, ce qui ne respecte pas la règle d'un agent telle que prévue par l'article 10 du décret du 16 décembre 1987 précité.

Sur ce point, le maire indique que l'adjoint administratif concerné ne fait désormais plus partie du cabinet, ce dont la chambre prend note.

3.4.2 Crédits ouverts et rémunération

Pour qu'un collaborateur de cabinet puisse être recruté, les crédits budgétaires doivent être disponibles au chapitre et à l'article correspondant, l'inscription budgétaire étant soumise à décision de l'organe délibérant³³. Le montant de sa rémunération doit être précisé sur l'arrêté de nomination, ainsi que les éléments sur la base desquels elle est déterminée. Elle est fixée par l'autorité territoriale et plafonnée conformément à l'article 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987³⁴.

La délibération du 9 juin 2020, qui reconduit l'emploi de collaborateur de cabinet, fixe le crédit afférent maximum qui figurera au budget à hauteur de 18 650 € pour une durée de six mois. Bien que le poste soit inscrit aux annexes des comptes administratifs, le montant des crédits ouverts n'y est pas renseigné, excepté pour l'année 2023 où il figure dans l'état du personnel.

³¹ Décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales - Légifrance (legifrance.gouv.fr).

³² Cf. article L. 333-1 du CGFP.

³³ Article L. 313-1 du CGFP et article 3 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987.

³⁴ Cf. articles 5 et 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987.

En outre, les arrêtés de nomination ne précisent ni le montant de sa rémunération, ni l'emploi de référence utilisé pour mesurer le plafonnement, ni les articles et chapitres budgétaires correspondants à ces dépenses. Seul l'indice majoré est précisé (467).

Dans ces conditions, la lecture du contrat ne permet pas de s'assurer du respect du plafond imposé par la législation.

En revanche, la chambre a constaté que la rémunération servie est conforme aux montants inscrits au budget.

3.4.3 La question de la limite d'âge et de la situation de cumul emploi-retraite

Le recrutement d'un collaborateur de cabinet est tenu de respecter les conditions de limite d'âge en vigueur dans la fonction publique, comme l'a rappelé la juridiction administrative³⁵. L'article L. 556-11 du code général de la fonction publique pose le principe de la limite d'âge des emplois de contractuels de droit public à 70 ans.

Les collaborateurs de cabinet appartiennent à cette catégorie en vertu de l'article 1 du décret du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale, qui cite l'article L. 133-1 du CGCT relatif aux collaborateurs de cabinet.

Au-delà de cette limite, un collaborateur de cabinet ne peut être ni recruté, ni maintenu en fonction.

L'actuelle titulaire de cet emploi ayant dépassé cette limite fixée par la législation en vigueur, la commune de Honfleur aurait dû mettre fin à son contrat de travail, et ce, indépendamment de la qualité de ses états de service.

La chambre demande au maire de mettre fin à ce contrat de travail irrégulier.

Recommandation n° 10. (Régularité) : Régulariser les emplois de cabinet (article L. 556-1 du code général de la fonction publique).

3.5 Les rémunérations

3.5.1.1 Régime indemnitaire et nouvelle bonification indiciaire

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)³⁶ de la commune de Honfleur a été révisé par une délibération du 28 mars 2023.

³⁵ Conseil d'État, 8 novembre 2000, département de la Corse du sud, req. n° 209322 et Cour Administrative d'Appel de Nancy, 6 mai 2003, commune de Saint-Martin-sur-le-Pré, arrêt n° 98NC01948.

³⁶ Cf. décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, modifié par le décret n° 2022-1455 du 23 novembre 2022.

Neuf groupes de fonctions sont répartis entre les trois catégories de personnel A, B et C, à raison de trois groupes par catégories, bien que la circulaire du 5 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du RIFSEEP préconise de prévoir, au plus, deux groupes pour les corps de la catégorie C. La délibération liste précisément les fonctions et les cadres d'emplois éligibles par groupe de fonction. Les montants de l'IFSE³⁷, exprimés en euros bruts, respectent les plafonds applicables³⁸.

Le dispositif du RIFSEEP prévoit le versement d'un complément indemnitaire annuel (CIA), part variable obligatoire gratifiant l'engagement professionnel et la manière de servir – principe qui a bien été retranscrit dans la délibération du 28 mars 2023 – mais aucun versement n'a été effectué entre 2019 et 2023.

Le nouveau régime indemnitaire n'appelle pas d'observation.

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) est attribuée mensuellement pour certains emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulière, dans des conditions fixées par décrets³⁹. Elle est réservée aux seuls fonctionnaires, titulaires et stagiaires. En décembre 2023, 49 agents bénéficient de la NBI, soit 17,88 % de l'ensemble des agents⁴⁰.

3.6 Le temps de service

3.6.1.1 Audit et nouvelle délibération

Le conseil municipal a adopté une délibération relative au règlement du temps de travail du personnel de la commune de Honfleur le 28 mars 2023. Ce règlement, qui a été soumis à l'avis du comité social territorial, abroge les règles d'organisation et de gestion du temps de travail en vigueur antérieurement au 1^{er} avril 2023 et est devenu exécutoire à compter de cette date.

Cette remise à plat a été précédée d'un audit destiné à accompagner la commune dans sa volonté de refondre le temps de travail et le RIFSEEP afin de se conformer à la réglementation et d'améliorer la gestion de son personnel.

Bien que cette nouvelle organisation soit intervenue tardivement par rapport aux obligations légales⁴¹, elle permet de rectifier d'anciennes irrégularités qui perduraient, qui étaient déjà soulignées par le précédent rapport de la chambre (suppression des journées du maire, harmonisation de la journée de solidarité, proratisation des droits à congés) et de mettre en place de nouveaux dispositifs (instauration du télétravail).

³⁷ Le RIFSEEP se compose de deux éléments : l'Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA).

³⁸ Cf. Article L. 714-5 du code général de la fonction publique, CC (QPC) n° 2018-727 du 13 juillet 2018.

³⁹ Décr. n° 93-863 du 18 juin 1993, décr. n° 2006-779 du 3 juil. 2006 et décr. n° 2006-780 du 3 juil. 2006, décr. n° 2001-1274 du 27 décembre 2001 et 2001-1367 du 28 décembre 2001.

⁴⁰ Au 31 décembre 2023, la commune compte 274 agents selon le tableau des effectifs communiqué par la ville.

⁴¹ La loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 demandait aux collectivités territoriales d'appliquer de manière effective la durée de 1 607 heures au plus tard le 1^{er} janvier 2022.

Les principes posés par le nouveau règlement sont conformes au cadre légal. La durée hebdomadaire du travail est fixée à 35 heures⁴². Le décompte du temps de travail s'effectue sur la base de 1 607 heures annuelles⁴³.

3.6.1.2 Des heures supplémentaires largement répandues

La commune ne possède pas de dispositif de contrôle automatisé du temps de service, qui est obligatoire lorsque des heures supplémentaires sont instituées, en vertu de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

La délibération du 20 mars 2002 institue les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). Celle du 20 février 2008 met à jour les règles au regard de la réglementation et celle du 2 octobre 2009 aligne les repos compensateurs sur les règles d'indemnisation. Le 28 mars 2023, un règlement du temps de travail du personnel de la commune est adopté, abrogeant les dispositions antérieures.

Il n'y a pas de limitation des cadres d'emplois ou fonctions pouvant en bénéficier dans la délibération.

Le principe du règlement du temps de travail prévoit un repos compensateur, l'indemnisation constituant l'exception. Pourtant, la pratique témoigne du contraire, avec 6 717 heures rémunérées contre 107 heures récupérées en 2023. La commune indique, qu'en réalité, elle n'a pas connaissance d'une partie importante de ces récupérations, qui ont lieu dans le service concerné. Le maire informe la chambre avoir désormais mis en place ce suivi, ce dont elle prend note.

De 2021 à 2023, 130 à 146 agents différents assuraient des heures supplémentaires, dont 80 à 90 agents les dimanches et jours fériés et 55 à 70 agents la nuit (22 h à 7 h).

Tableau n° 20 : Heures supplémentaires rémunérées au sein de la commune de Honfleur

<i>Heures</i>	<i>Agents</i>	<i>Heures</i>	<i>Montants</i>
<i>Supplémentaires</i>	102	2 071	29 572
<i>Supplémentaires - dimanche et jours fériés</i>	87	1 999	48 427
<i>Supplémentaires - nuit</i>	55	213	6 287
Total 2021		4 283	84 286
<i>Supplémentaires</i>	112	3 580	53 840
<i>Supplémentaires - dimanche et jours fériés</i>	89	2 711	69 851
<i>Supplémentaires - nuit</i>	71	402	12 314
Total 2022		6 693	136 005
<i>Supplémentaires</i>	103	3 671	57 335
<i>Supplémentaires - dimanche et jours fériés</i>	80	2 389	64 684

⁴² Décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.

⁴³ Article premier du décret n° 2000-815 du 25 août 2000, modifié par décret n° 2020-1427 du 20 novembre 2020.

<i>Heures</i>	<i>Agents</i>	<i>Heures</i>	<i>Montants</i>
<i>Supplémentaires - nuit</i>	60	657	20 571
<i>Total 2023</i>		6 717	142 590

Source : état produit par la commune

Ainsi, en 2023, avec 130 bénéficiaires, plus de la moitié des 246 agents de la commune exerçaient des heures supplémentaires.

En réponse à ces observations, le maire explique notamment ce volume par le nombre d'événements organisés et les travaux supplémentaires découlant des tensions sur le recrutement. Il indique toutefois, que, le pilotage peut être amélioré, et, à cet égard, que le cycle de travail du service de la « propreté urbaine » sera réévalué pour générer moins d'heures supplémentaires.

Deux agents communaux représentent à eux seuls autour de 25 % des heures supplémentaires effectués les dimanches et jours fériés et 25 % à 30 % des indemnités versées à ce titre (pour environ 80 à 90 agents assurant des heures supplémentaires durant ces périodes).

Tableau n° 21 : Concentration d'heures supplémentaires rémunérées sur deux agents

	2021		2022		2023	
	<i>en heures</i>	<i>en euros</i>	<i>en heures</i>	<i>en euros</i>	<i>en heures</i>	<i>en euros</i>
<i>M. X</i>	269	6 519	300	7 871	296	8 119
<i>M. Y</i>	296	8 628	300	9 137	292	9 191
<i>Total pour ces deux agents</i>	565	15 147	600	17 008	588	17 311
<i>Total des HS dimanches et jours fériés</i>	1 999	48 427	2 711	69 851	2 389	64 684
<i>Part</i>	28 %	31 %	22 %	24 %	25 %	27 %
<i>Total général des HS Honfleur</i>	4 283	84 286	6 693	136 005	6 717	142 589
<i>Part</i>	13 %	18 %	13 %	13 %	9 %	12 %

Source : CRC, retraitements

En outre, certains agents récupèrent des volumes de jours importants, en dépit du décompte parcellaire évoqué plus haut : 16 agents ont ainsi bénéficié de 118 jours de récupérations en 2021 et 90 jours pour 19 agents en 2022 (mais seulement 10 heures en 2023).

La chambre recommande une revue générale du dispositif d'heures supplémentaires, qui doit être précisé, évalué et soumis à un contrôle automatisé.

3.7 Un dispositif d'astreintes large et insuffisamment formalisé

En début de période, la délibération du 24 février 2015 autorisait le versement d'astreintes au personnel des services techniques (tout grade de la filière technique), au personnel chargé de la gestion des salles et du grenier à sel, au responsable de la police municipale et aux responsables de service susceptibles d'être appelés le week-end ou la nuit pour intervenir.

La commune a mis à jour son régime d'astreinte par la délibération du 1^{er} juillet 2024, après avis du comité social territorial. Celle-ci énumère les motifs de recours aux astreintes, le personnel concerné et les modalités d'application. L'annexe du règlement intérieur adopté le 20 mars 2023 détaille par ailleurs le régime de compensation et d'indemnisation des astreintes. Ces différentes dispositions sont conformes aux textes en vigueur⁴⁴.

**Tableau n° 22 : Organisation des astreintes selon l'annexe du règlement du temps de travail
– mars 2023**

<i>Cas de recours aux astreintes</i>	Emplois concernés	Modalités d'organisation
<i>Astreinte exploitation bâtiments municipaux et espaces publics</i>	Agents des services techniques compétents pour intervenir en cas de besoin	Planning par semestre et roulement entre les agents
<i>Astreinte viabilité hivernale</i>	Agents des services techniques compétents pour intervenir en cas de besoin	Planning période hivernale et roulement entre les agents
<i>Astreinte exploitation salles municipales</i>	Agents des salles	Planning et roulement
<i>Astreintes décision</i>	Directrice des services techniques Autres emplois de catégorie A	Planning et roulement
<i>Astreinte d'exploitation Police municipale</i>	Chef de service de police municipale	Annualisées, même nombre tous les mois

Source : commune

Le montant de l'indemnisation des astreintes s'est élevé à 42 354 € en 2022, pour 32 agents, et à 44 165 € en 2023, pour 29 agents⁴⁵.

La délibération prévoit que seuls les agents de la filière technique peuvent assurer des astreintes par principe et ouvre cette possibilité pour la filière de la police municipale.

⁴⁴ Décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, décret n° 2005-542 du 19 mai 2005, décret n° 2015-415 du 14 avril 2015, arrêté min. du 14 avril 2015, arrêté min. du 3 novembre 2015.

⁴⁵ Selon les données communiquées par la commune.

Tableau n° 23 : Coût des astreintes et répartition par service

<i>SERVICE</i>	2022	Nombre agents	2023	Nombre agents
<i>Bâtiment</i>	4 371,60 €	6	3 502,40 €	5
<i>Batolune</i>	477,60 €	1	1 751,20 €	1
<i>Centre technique</i>	1 244,44 €	2	875,60 €	3
<i>Direction des services techniques</i>	2 904,00 €	1	2 904,00 €	1
<i>Espaces verts</i>	8 001,80 €	10	8 979,70 €	7
<i>Grenier à sel</i>	7 960,00 €	3	6 984,90 €	3
<i>Mécanique</i>	2 547,20 €	2	3 582,00 €	2
<i>Police municipale</i>	5 260,68 €	1	5 260,68 €	1
<i>Voirie</i>	9 586,80 €	7	10 324,70 €	6
<i>Total</i>	42 354,12 €	32	44 165,18 €	29

Source : commune de Honfleur, retravaillé CRC

La chambre note l'effectif important mobilisé pour les astreintes : par exemple, 19 agents mobilisés (astreintes de semaine) en avril 2023.

L'astreinte « neige », qui dure de novembre à avril paraît un dispositif large, dont le coût n'est pas proportionné au risque encouru par la survenue d'événement neigeux.

La chambre invite la commune à réévaluer l'ampleur du dispositif.

Un agent du centre technique réalise des astreintes régulières alors que la délibération n'ouvre cette possibilité, à titre « exceptionnel, que pour les cadres d'emplois autres que techniques ou appartenant à la filière de la police municipale ». Le maire indique que le conseil municipal a régularisé la situation en élargissant la possibilité d'astreinte à tous les cadres d'emplois.

Deux agents assurent seuls sur une ligne d'astreinte tous les mois, mais sans couvrir une période complète. Le premier effectue une astreinte de décision (selon l'annexe du règlement du temps de travail) et perçoit 242 € par mois pour deux semaines d'astreinte par mois. Le DGS indique qu'il prend l'astreinte le reste du temps, mais qu'aucun planning ou dispositifs écrits ne le formalise. Le second perçoit 438 € par mois, correspondant à 11 nuits et trois week-ends par mois, ne permettant de couvrir une durée continue.

Dès lors, faute de justificatifs précis, le paiement de ces agents peut apparaître comme des compléments de rémunération déguisés. Le maire informe la chambre en réponse aux observations, que la commune va supprimer l'astreinte de police et formaliser l'astreinte de direction.

La commune a transmis les plannings d'astreintes de sécurité et de neige 2022 et 2023, le planning des astreintes de sécurité des salles pour le second semestre 2023 et les plannings du grenier à sel.

Tous les agents qui bénéficient d'indemnités d'astreintes peuvent être rattachés à une ligne d'astreinte. Certaines incohérences sont toutefois constatées, en raison de modifications ultérieures apportées manuellement voire non précisées. Il conviendrait dès lors de mieux formaliser les modifications réalisées.

Les plannings communiqués ne détaillent pas le type d’astreinte (semaine, nuit, week-end), il est donc difficile de croiser les données avec les plannings et bulletins de paie ou tableaux communiqués, qui eux ne mentionnent pas la date des astreintes.

3.8 Logements de fonction

3.8.1 Un dispositif correctement formalisé

En vertu de l’article L. 721-1 du CGFP, l'organe délibérant des collectivités territoriales et de leurs établissements publics a compétence pour établir la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué, gratuitement ou moyennant redevance, en raison notamment des contraintes liées à leur exercice.

Ces contraintes sont appréciées selon la distinction entre « concession de logement par nécessité absolue de service » et « convention d’occupation précaire avec astreinte », posée par les articles R. 2124-65 et R. 2124-68 du code général de la propriété des personnes publiques⁴⁶.

Dans l’une et l’autre situation, l’occupant supporte l’ensemble des réparations incombant à tout preneur à bail, ainsi que les charges locatives afférentes au logement, déterminées conformément à la législation relative aux loyers de locaux à usage d’habitation. Il doit aussi s’acquitter des impôts et taxes attachés à l’occupation du logement et est également tenu de souscrire une assurance, contre les risques dont il doit répondre en qualité d’occupant⁴⁷.

Les décisions individuelles d’attribution sont ensuite prises par l’autorité territoriale. L’arrêté doit indiquer la localisation, la consistance et la superficie des locaux mis à disposition, 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 concession⁴⁸.

Par délibération du 30 juin 2015, le conseil municipal a réactualisé les emplois bénéficiant d’un logement de fonction, dont le nombre s’établit à dix. Ces emplois sont tous des postes de gardiennage, sept d’entre eux bénéficient d’une concession de logement pour nécessité absolue de service (NAS) et trois d’une concession de logement pour occupation précaire avec astreinte (COP). La délibération précise bien l’obligation, pour les bénéficiaires, de s’acquitter des

⁴⁶ La concession pour nécessité absolue de service correspond aux situations dans lesquelles « l’agent ne peut accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate ». Elle comporte la gratuité de la prestation du logement nu (articles R. 2124-65 et R. 2124-67 CG3P).

La convention d’occupation précaire avec astreinte concerne les autres situations de mise à disposition de logements, quand les fonctions confiées à l’agent n’ouvrent pas droit au bénéfice d’un logement pour nécessité absolue de service. Elle ne peut être accordée que si l’agent est tenu à un service d’astreinte. Elle emporte paiement, par l’agent bénéficiaire, d’une redevance ne pouvant être inférieure à 50 % de la valeur locative réelle des locaux occupés (article R. 2124-68 du CG3P).

⁴⁷ Cf. article R. 2124-71 du code général de la propriété des personnes publiques.

⁴⁸ Cf. article R. 2124-65 code général de la propriété des personnes publiques.

charges courantes et pose la distinction entre nécessité de service et occupation précaire avec astreinte.

Au 1^{er} septembre 2023, cinq agents bénéficient d'un logement de fonction, dont trois pour NAS. Si aucun de ces cinq agents ne figurent dans les plannings d'astreinte communiqués par la commune, ils occupent cependant tous un poste de gardiennage, conformément à la délibération votée en 2015⁴⁹.

Les arrêtés d'attribution détaillent les logements (adresse, superficie, consistance) et précisent bien qu'il s'agit d'un avantage en nature soumis à cotisations et imposable et que les charges courantes liées au logement sont acquittées par le bénéficiaire. Ces charges étant payées par la commune, des forfaits sont calculés, basés sur la consommation réelle.

D'après les bulletins de paie, tous les logements de fonction (NAS ou occupation précaire avec astreinte) sont considérés comme des avantages en nature et sont soumis à cotisations et contributions ainsi qu'à imposition sur le revenu.

3.8.2 Des irrégularités constatées

La chambre a relevé des anomalies concernant deux bénéficiaires.

La première anomalie est mineure et formelle puisqu'il s'agit d'une incohérence entre l'arrêté d'attribution du logement et la convention d'occupation précaire avec astreinte, qui mentionne un octroi pour NAS. Mais il s'agit bien d'une occupation précaire avec astreinte : la redevance mensuelle d'un montant de 124,08 € correspond à 50 % de la valeur locative du logement, bien que l'avantage en nature exprimé sur son bulletin de salaire s'élève à 272,12 €. L'agent ne bénéficie toutefois pas d'heures d'astreintes depuis 2020.

En revanche, la chambre relève une incohérence substantielle dans la deuxième situation entre la convention et la délibération précitée. En effet, alors qu'il devrait s'agir d'une occupation précaire avec astreinte, la convention attribue le bénéfice d'un logement pour NAS et dispense le bénéficiaire d'assurer des heures d'astreintes. L'avantage n'a donc pas de contrepartie.

La chambre recommande donc à la commune de mettre à jour la délibération votée le 30 juin 2015. Le maire indique qu'il entend régulariser les deux situations rapidement, ce dont la chambre prend note.

La chambre relève également la « convention de mise à disposition d'un logement par utilité de service » du 9 mai 2017, d'un logement indiqué comme étant d'une superficie de 100 m² dans une propriété de la commune ouvert pour partie à la visite, pour une « redevance » mensuelle de 250 € et moyennant l'entretien et le gardiennage de l'ensemble des espaces de la propriété.

En outre, le montant de la contrepartie financière versée par l'occupant semble sans commune mesure avec le niveau de loyers pour la commune de Honfleur et s'apparenterait à une libéralité.

En réponse aux observations de la chambre, le maire précise que la convention a été modifiée, car le logement ne serait que de 62 m², que l'occupant ne serait pas un agent municipal mais a

⁴⁹ Pour nécessité absolue de service : la gardienne de l'hôtel de ville, la gardienne de l'immeuble le Crevettier, le gardien du musée Eugène Boudin.

réalisé des travaux dans le logement. Il met également en avant une situation sociale particulière.

La chambre rappelle que si le bénéficiaire n'est pas agent municipal, il ne saurait donc être logé dans le cadre du « service » et en contrepartie de prestations, modalités fixées par la commune dans la convention qui l'assimile à un logement de fonctions.

Au regard de l'humidité invoquée par le bénéficiaire, la chambre rappelle également, que la commune propriétaire doit effectuer les travaux et s'assurer du bon état général des logements pour lesquels elle consent une occupation et engage sa responsabilité.

Quant à la prise en compte d'une situation d'urgence sociale, elle ne peut être accordée que dans des conditions assurant l'égal accès de tous au service public du logement social.

En tout état de cause, cette situation n'est pas régulière et la chambre recommande à la commune de clarifier et de sécuriser les modalités de location de ce logement, en établissant un bail qui n'inclut pas une contrepartie de prestation de service et à un tarif plus conforme au marché locatif.

Recommandation n° 11. (Régularité) : Mettre fin aux trois avantages de logement irrégulièrement constitué (article L. 721-1 et suivants du code général de la fonction publique).

ANNEXES

Annexe n° 1. Cessions.....	54
Annexe n° 2. Glossaire.....	56

Annexe n° 1. Cessions

Tableau n° 24 : Cessions immobilières de Honfleur sur la période

	Date	Désignation du bien	Prix de cession	Délibérations	Périmètre et prix	Avis du service des Domaines	Évaluation	Acte de de vente (prix, superficie)
Budget Commune	28/04/2022	Parcelle terrain Avenue Jacques Cartier	507 436	27/09/2021	27 805 m2 pour 430 699 €, soit 15,49 € par m ²	Avis du 4 février 2015 - délai d'un an	15,49 € par m ² pour 41 795 m ² , soit 647 405 € (parcelles modifiées)	27 805 m ² 507 449 €
	30/06/2022	Parcelle terrain Cours Albert Manuel	65 000	10/07/2020	205 m2 pour 65 000 €, soit 307 € par m ²	Avis du 12 juin 2019 - délai de 24 mois	205 m ² , pour 169 € soit 34 645 €	208 m ² 165 000 €
Budget Lotissement	27/04/2023	Parcelle F543 Chemin des Monts	114 965	14/12/2021	2 655 m ² à 137 000 €, soit 51,6 m ²	Avis du 26/10/2021 transmis (après demande actualisation conseil municipal) - délai de 24 mois	2 655 m ² à 137 000 €, soit 51,6 € par m ²	2 655 m ² 114 965 € HT (137 000 avec la TVA) -

	Date	Désignation du bien	Prix de cession	Délibérations	Périmètre et prix	Avis du service des Domaines	Évaluation	Acte de de vente (prix, superficie)
	17/11/2020	Parcelles F561, 565, 568 Chemin des Monts	75 281	11/12/2019	2 623 m ² , soit 28,7 m ²	Avis du 24 décembre 2015 - délai de 2 ans	48 € m ² pour 11 122 m ² , soit 533 856 € (parcelles modifiées)	2 623 m ² 75 281 € HT
	28/08/2019	Parcelle F544 Chemin des Monts	114 970	03/10/2018	2 655m ² , soit 43 m ²	Avis du 24 décembre 2015 - délai de 2 ans	48 € m ² pour 7 810 m ² , soit 374 880 € (pour trois parcelles)	2 655 m ² 114 979 HT

Source : CRC, d'après les délibérations, avis du service des Domaines et actes de vente

Annexe n° 2. Glossaire

Sigle	Désignation
AP	Autorisation de programme
CAF	Capacité d'autofinancement
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCPHB	Communauté de communes du Pays de Honfleur-Beuzeville
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGFP	Code général de la fonction publique
CIA	Complément indemnitaire annuel
CP	Crédit de paiement
DGS	Directeur général des services
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DOB	Débat d'orientations budgétaires
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETP	Équivalent temps plein
FRNG	Fonds de roulement net global
IAT	Indemnité d'administration et de technicité
IFSE	Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
MAD	Mise à disposition
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROB	Rapport sur les orientations budgétaires
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties