

Le Président

Rennes, le 17 mai 2013

Monsieur le Président
Association Palais du Grand Large
1, quai Duguay-Trouin
35400 Saint-Malo

Par lettre du 9 avril 2013, je vous ai fait parvenir le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes sur la gestion des exercices 2008 et suivants de l'association Palais du Grand Large.

La réponse de la collectivité ayant apporté un concours financier, seule parvenue à la chambre dans le délai légal d'un mois, est jointe au rapport d'observations définitives pour constituer avec lui un document unique qui vous est notifié ci-après.

En application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, cet envoi est également transmis à la collectivité, ayant apporté un concours financier et sera porté à la connaissance de son assemblée délibérante. Il deviendra alors communicable dès la première réunion de celle-ci.

Je vous invite, en conséquence, à communiquer vous-même à l'organe délibérant de l'association Palais du Grand Large, ce rapport d'observations définitives.

Michel RASERA
Conseiller maître à la Cour des comptes

SOMMAIRE

1	LA REVUE DES COMPTES	6
1.1	LES INSCRIPTIONS HORS BILAN	6
1.2	L'ORGANISATION COMPTABLE	6
2	LA SITUATION FINANCIERE	6
2.1	L'ABSENCE D'ELEMENT ACTIF	6
2.2	LA GARANTIE DE LA VILLE (ARTICLE 16 DE LA CONVENTION INITIALE) :	6
2.3	L'EVOLUTION DES PRODUITS	7
2.4	LA BAISSSE DU RESULTAT.....	7
3	LE FONCTIONNEMENT ASSOCIATIF.....	7
3.1	LA VIE ASSOCIATIVE	7
3.1.1	<i>Les membres de l'association</i>	<i>7</i>
3.1.2	<i>L'assemblée générale.....</i>	<i>8</i>
3.1.3	<i>Le conseil d'administration</i>	<i>10</i>
3.2	LES DELEGATIONS DE SIGNATURES	10
3.3	LES ASSISTANCES EXTERNES.....	11
3.3.1	<i>La certification des comptes</i>	<i>11</i>
3.3.2	<i>L'assistance d'un avocat.....</i>	<i>11</i>
4	LA CONVENTION AVEC LA VILLE.....	12
4.1	LES LOYERS	12
4.1.1	<i>La gratuité des loyers en 2009 et 2010</i>	<i>12</i>
4.1.2	<i>Le nouveau loyer à compter de 2011</i>	<i>13</i>
4.2	UNE CONVENTION IRREGULIERE	13
4.2.1	<i>Une mission d'intérêt général.....</i>	<i>13</i>
4.2.2	<i>Qui ne peut être confiée à un tiers sans mise en concurrence</i>	<i>13</i>
5	LE PERSONNEL.....	14

Association Palais du Grand Large OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE BRETAGNE Exercices 2008 et suivants

La chambre régionale des comptes de Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme 2012, au contrôle des comptes et à l'examen de l'association du Palais du Grand Large à compter de l'exercice 2008. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 29 mai 2012.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières avec M. RAULIC, président de l'association a eu lieu le 25 juillet 2012.

Lors de sa séance du 9 novembre 2012, la chambre a arrêté ses observations provisoires qui ont été communiquées au président de l'association le 11 décembre 2012.

En application des dispositions de l'article R. 241-12 du code des juridictions financières, des extraits ont été adressés à des tiers mis en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 26 mars 2013, a arrêté ses observations définitives.

Résumé

L'association Palais du Grand Large gère et exploite le palais des congrès de la ville de Saint-Malo. Au 31 décembre 2011, cette association disposait d'un actif net de 1,3 M€ pour un chiffre d'affaires de 2 M€ ; à la fin de l'exercice, le résultat était déficitaire de 0,191 M€.

Résultats courants et nets					
Exercices	2008	2009	2010	2011	2012
Résultat courant	49 313 €	-52 571 €	-149 114 €	-189 936 €	-112 524 €
en % des produits d'exploitation	2%	-3%	-9%	-9%	-6%
Résultat net	41 636 €	-45 808 €	-171 745 €	-191 664 €	-112 524 €
en % des produits d'exploitation	1%	-3%	-11%	-10%	-6%

(Source: comptes financiers 2008 à 2011 et DAF pour 2012)

Le Palais du Grand Large appartient à la ville de Saint-Malo. C'est un équipement de première importance pour l'économie locale. Avec l'organisation de plus d'une centaine de manifestations, le palais des congrès génère environ 35 M€ de retombées économiques par an.

La gestion de cet équipement a été confiée à l'association éponyme créée en 1987 (8 membres à l'heure actuelle) par une convention pour une durée indéterminée.

Lors du précédent contrôle en 2002, la chambre notait que l'association bénéficiait de l'aide de la ville de Saint-Malo sous la forme d'un loyer fixé par celle-ci (693 000 F) à un niveau nettement inférieur à ses coûts d'une part, et d'une garantie d'équilibre de ses comptes d'autre part. Par ailleurs, la chambre relevait que l'association n'était toujours pas administrée conformément aux statuts. Il a fallu attendre janvier 2013 pour que le fonctionnement de l'association respecte les dispositions statutaires et réglementaires.

L'exploitation de cet équipement d'intérêt général relève d'un service public à caractère industriel et commercial ; dès lors, les modalités de gestion ne sauraient rester à l'écart des dispositions relatives aux marchés publics ou aux délégations de service public. La convention, qui donne en gestion ce bien pour une durée indéterminée et qui garantit encore l'équilibre financier de l'association, méconnaît les dispositions du code des marchés publics et du code général des collectivités territoriales. Sa renégociation ne pourra se faire sans mise en concurrence.

Malgré l'assistance d'un conseil juridique et d'un commissaire aux comptes (CAC), le fonctionnement de cette association s'écarte de dispositions statutaires ou légales :

- jusqu'en 2013, l'assemblée générale n'a jamais procédé à la nomination du commissaire aux comptes qui intervient depuis 1987 sans lettre de mission,
- les procédures de désignation des membres méconnaissent les dispositions statutaires,
- les décisions essentielles ne sont retracées dans aucun compte rendu de conseil d'administration ou d'assemblée générale

Au-delà d'un formalisme nécessaire pour assurer un fonctionnement transparent des instances, ces manquements sont de nature à favoriser une insécurité juridique.

Après en avoir été exonérée en 2009 et 2010, l'association s'acquitte d'un loyer annuel de 190 000 €. Ce loyer qui permet d'assurer l'équilibre financier de l'association ne tient pas compte de la réalité économique.

En 2011, les avantages extraconventionnels attribués au personnel ont été évalués à 100 000 € ; cette information n'a pas été portée à la connaissance du conseil d'administration. La chambre invite l'association à informer ses instances dirigeantes de ces différents avantages.

L'association Palais du Grand Large

Créée en 1987, l'association gère et exploite le Palais du Grand Large conformément à la convention conclue à cet effet avec la ville de Saint-Malo. Le conseil d'administration de cette association est composé de chefs d'entreprises malouins dont certains ont des liens avec l'activité touristique.

Au 31 décembre 2011 l'association disposait d'un actif net de 1,3 M€ pour un chiffre d'affaire de 2 M€ et un résultat déficitaire de 0,191 M€. Elle emploie une vingtaine de personnes.

Le Palais du Grand Large est un équipement de toute première importance pour l'économie locale. Les retombées économiques des manifestations sont estimées à 35 M€ par an.

Selon le site internet du Palais du Grand Large, *« l'association du Palais du Grand Large ne bénéficie d'aucune aide de la part des collectivités territoriales. Sa philosophie est de rendre le meilleur service dans le respect d'un équilibre financier »*.

Le Palais du Grand Large appartient à la ville Saint-Malo. Situé en front de mer, il dispose d'un emplacement exceptionnel entre la Chaussée du Sillon et le Quai Duguay-Trouin. Ce bien reconstruit en 1954 abritait jusqu'en 1984 le Grand Casino, date à laquelle il est devenu pour partie centre des congrès. Il a été estimé en 2011 à plus de 26 M€ par un cabinet spécialisé. La ville assure les obligations du propriétaire, l'association celles du locataire.

Le Palais du Grand Large a été divisé en trois lots :

- le lot n° 1 correspond au Casino qui comprend le bar, la brasserie, une salle de jeux, un dancing, des réserves, des bureaux et un hall d'accueil. Ce casino est exploité par le groupe Barrière.
- le lot n° 2 est le parc de stationnement d'une centaine de places qui est exploité par la société Q-PARK dans le cadre d'une délégation de service public (DSP).
- le lot n° 3 est celui du palais des congrès ; il comprend 2 halls d'entrée, des salles de conférences, des salles de spectacle et congrès, des salles des fêtes, des cuisines, bar, 2 rotondes à différents usages, bureau d'exploitant, salles de commissions, archives, reprographie et locaux techniques en dépendant, le tout représentant une surface de plancher de 7 293 m²¹.

C'est ce lot n° 3 qui a été confié à l'association Palais du Grand Large par voie de convention.

¹ Après des travaux d'extension en 1993, sa superficie est de 7 800 m².

1 LA REVUE DES COMPTES

1.1 Les inscriptions hors bilan

Jusqu'en 2011, l'association avait un crédit-bail en cours avec un fournisseur de photocopieurs ; aujourd'hui, elle bénéficie des garanties de la ville de Saint-Malo sur deux prêts en cours. Ces informations devraient être retranscrites respectivement au compte 8016 redevance de crédit-bail restant à courir et au compte 8021 « Avals, cautions, garanties reçues ».

Il a été pris acte de la nécessité d'inscription des engagements hors bilan, notamment pour les garanties obtenues de la ville sur les deux lignes d'endettement à moyen terme.

1.2 L'organisation comptable

Il n'existait pas procédures écrites pour la comptabilité jusqu'en septembre 2012. La chambre a pris note de la certification ISO 9001. L'association ajoute qu'une procédure de gestion des achats extérieurs rédigée dans le cadre de la certification est applicable. Elle précise en outre que l'ensemble des procédures comptables sont en cours d'écriture.

2 LA SITUATION FINANCIERE

2.1 L'absence d'élément actif

Avec la convention passée avec la ville qui met à disposition le bâtiment avec ses aménagements, l'association n'a dans son actif que les fauteuils acquis pour 600 000 € lors des travaux d'aménagement et de restructurations de l'auditorium. Cette faiblesse des éléments d'actif rapportée aux dettes indique une capacité d'apurement du passif en régression constante et, en 2011, bien trop proche du seuil critique de 1. La surface financière de l'association ne lui laisse plus aucune marge de manœuvre pour l'avenir.

Endettement et solvabilité				
	2008	2009	2010	2011
Actif	1 103 851 €	1 014 259 €	1 391 978 €	1 319 693 €
Dettes	672 806 €	629 022 €	1 178 486 €	1 297 864 €
Capacité apurement passif	1,6	1,6	1,2	1

Ne disposant d'aucune réserve stable de haut de bilan, les derniers résultats ayant consommé peu à peu les faibles réserves (report à nouveau) l'association reconnaît que sa situation nette comptable est proche de zéro. Cette situation aurait dû faire l'objet d'une note d'information du commissaire aux comptes à destination des dirigeants. Pour sa part, le commissaire aux comptes indique qu'« il assiste à chaque conseil d'administration d'arrêté des comptes et à chaque assemblée générale, et qu'il ne manque pas d'examiner en compagnie des dirigeants les documents prévisionnels, établis de manière scrupuleuse depuis de nombreux exercices ».

2.2 La garantie de la ville (article 16 de la convention initiale) :

Les dispositions de l'article 16, qui n'ont jamais été modifiées, pourront être invoquées à l'égard de la ville, de façon à assurer la pérennité du fonctionnement de l'association. La viabilité de l'association dépend par conséquent de la garantie que lui accorde la ville pour l'exploitation de l'immeuble.

Cette garantie, comme l'a reconnu le président, devra être mentionnée hors bilan.

2.3 L'évolution des produits

Les produits sont en recul sur la période 2008-2010, un redressement a eu lieu en 2011 qu'il conviendra cependant de confirmer en 2012.

	2008	2009	2010	2011
Produits d'exploitation	2 863 697	1 689 733	1 618 250	2 015 579
Evolution /n-1		-69 %	-4 %	20 %

Cette érosion est d'autant plus alarmante que la situation globale des comptes de l'association ne présente pas une situation favorable.

2.4 La baisse du résultat

Le résultat se dégrade sur toute la période (2008-2011) malgré le sursaut des produits constaté en 2011. L'association estime que le recul des produits durant la période 2009-2010 est la conséquence de la fermeture de l'établissement du fait des travaux de rénovation complète de l'auditorium.

Quant à la progression des charges de personnel, elle résulte de l'embauche de salariés pour l'entretien quotidien et le nettoyage des locaux qui auparavant étaient sous traités, ce qui a eu pour effet d'augmenter la masse salariale et de diminuer les charges d'exploitation.

Equilibre financier					
Exercices	2008	2009	2010	2011	2012
Résultat courant	49 313 €	-52 571 €	-149 114 €	-189 936 €	-112 524 €
en % des produits d'exploitation	2 %	-3 %	-9 %	-9 %	-6 %
Résultat net	41 636 €	-45 808 €	-171 745 €	-191 664 €	-112 524 €
en % des produits d'exploitation	1 %	-3 %	-11 %	-10 %	-6 %

(Source: comptes financiers 2008 à 2011 et DAF pour 2012)

Cette situation mérite d'autant plus d'attention que l'association ne présente pas un actif important. La clôture de 2012 se soldant une nouvelle fois par un déficit (- 119 000 €), dès lors, il n'est pas exclu que les dispositions de l'article 16² de la convention puissent s'appliquer.

3 LE FONCTIONNEMENT ASSOCIATIF

3.1 La vie associative

3.1.1 Les membres de l'association

² L'article 16 : « la ville de Saint-Malo assure chaque année l'équilibre financier de l'association par l'octroi d'une subvention ».

La dernière transmission de la composition du bureau à la sous-préfecture de Saint-Malo a été faite en 1997 : l'association comptait 8 membres dont seuls 4 étaient encore en fonction en mars 2012.

L'absence de transmission de la composition n'est pas conforme aux dispositions de l'article 5 de la loi de 1901 modifié par l'ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005 : « *Les associations sont tenues de faire connaître, dans les trois mois, tous les changements survenus dans leur administration, ainsi que toutes les modifications apportées à leurs statuts* ».

La dernière assemblée générale de mars 2012 a enregistré deux nouveaux membres, en remplacement de deux membres démissionnaires. Ce changement a donné lieu à déclaration en préfecture.

La distinction entre membres fondateurs et nouveaux membres prévue à l'article 5 des statuts semble avoir été perdue de vue.

La procédure d'agrément pour les nouveaux membres prévue par l'article 6 des statuts reste inappliquée. Pour faire partie de l'association, les nouveaux membres doivent être agréés par le conseil d'administration « *qui statue à la majorité des deux tiers sur les demandes d'admission qui lui sont présentées. La candidature d'un nouveau membre doit être présentée par au moins deux membres* ». L'examen des procès-verbaux des conseils d'administration et des assemblées générales ne permet pas de retrouver de demande d'admission, ni de présentation des nouvelles candidatures par deux membres déjà en place, ni d'agrément du conseil d'administration.

La seule instance qui ait traité de cette question est l'assemblée générale du 5 mars 2012 : la septième résolution de cette assemblée traitant de cette question indique simplement que : « *l'assemblée générale, décide de nommer en qualité de nouveaux membres du Conseil d'administration* ». Les nouveaux membres qui n'ont pas fait de demandes d'admission, n'ont pas été présentés par deux administrateurs et n'ont pas été agréés par le conseil d'administration. Ce mode de désignation des membres est non-conforme aux statuts, et de nature à fragiliser les décisions des instances.

3.1.2 L'assemblée générale

L'assemblée générale ordinaire (article 11 des statuts) « *a notamment pour objet de statuer sur :*

- *l'approbation des comptes annuels de l'association,*
- *la nomination ou le remplacement des membres du conseil d'administration,*
- *toutes décisions concernant la gestion et le fonctionnement de l'association et notamment la fixation du montant des cotisations des membres* ».

L'examen des divers comptes rendus montre que ces obligations sont respectées, à l'exception du 3^{ème} point « cotisations » puisqu'aucune cotisation n'a été mise en place. Suite à cette observation, des cotisations ont été mises en place à compter de 2013.

Par ailleurs, la lecture du rapport financier de l'exercice inscrit à l'ordre du jour des assemblées générales n'a jamais été faite, l'association n'ayant pas été en mesure de le présenter lors du contrôle. Il ne figure pas en annexe du compte rendu des assemblées générales de 2009, 2010, 2011 et 2012.

Les comptes rendus d'assemblées (dont les deux derniers n'étaient toujours pas signés au 21 juin 2012) montrent que la vie associative est pour le moins peu retracée au sein de l'association. Ces documents avaient été rédigés peu de temps avant le contrôle.

C'est à l'assemblée générale que revient la désignation du commissaire aux comptes. L'article L. 612-1 du code de commerce dispose que « *les personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique, le montant hors taxes du chiffre d'affaires ou les ressources et le total du bilan dépassent, pour deux de ces critères, des seuils fixés par décret en Conseil d'État, doivent établir chaque année un bilan, un*

compte de résultat et une annexe. Les modalités d'établissement de ces documents sont précisées par décret. Ces personnes morales sont tenues de nommer au moins un commissaire aux comptes et un suppléant (...) ».

Le dernier alinéa de l'article L. 612-1 du code de commerce prévoit que même si les seuils visés au premier alinéa ne sont pas atteints, les personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique peuvent nommer un commissaire aux comptes et un suppléant. Dans ce cas, ils sont tenus aux mêmes obligations et exercent les mêmes pouvoirs que si leur désignation avait été obligatoire.

La nomination du commissaire aux comptes se fait selon les dispositions de l'article L. 823-1 du code de commerce : « *En dehors des cas de nomination statutaire, les commissaires aux comptes sont désignés par l'assemblée générale ordinaire dans les personnes morales qui sont dotées de cette instance ou par l'organe exerçant une fonction analogue compétent en vertu des règles qui s'appliquent aux autres personnes ou entités* ».

Le commissaire aux comptes qui assure cette mission depuis 1987 sans jamais avoir fait l'objet de désignation par l'assemblée générale vient d'être désigné à compter de 2013 pour un mandat de 6 ans.

3.1.3 Le conseil d'administration

L'article 13 des statuts prévoit que l'association est administrée par un conseil dont les membres sont choisis au sein de l'assemblée générale. Les administrateurs sont élus pour une durée de 3 ans et rééligibles.

L'article 16 précise que « *l'association pourra avoir un personnel permanent ou temporaire rétribué. L'embauche du directeur et de tout cadre sera décidée par le Conseil d'administration sur proposition du président* ».

L'examen des procès-verbaux du conseil d'administration n'a pas permis de trouver la décision d'embauche du directeur actuel.

Deux autres dossiers auraient également mérité eu égard à leur importance d'être soumis à cette instance :

- La participation au financement de la rénovation de l'auditorium,
- La signature de l'avenant n° 3 à la convention du 25 mars 2010.

Il n'est pas fait mention de ces sujets dans les comptes rendus.

3.2 Les délégations de signatures

Selon l'article 15 « *[...] le trésorier tient les comptes de l'association et, sous la surveillance du président, il effectue tous paiements et reçoit toutes sommes ; il procède avec l'autorisation du conseil au retrait, au transfert et à l'aliénation de tous biens et valeurs* ».

A ce jour, le trésorier n'a donné aucune délégation. Cependant, le responsable administratif et financier a signé en qualité de directeur administratif et financier, un document attestant la mise à la retraite de l'ancien directeur afin que ce dernier puisse bénéficier de son indemnité de départ ; il signe les chèques sans limitation de montant ; il dispose de larges pouvoirs en l'absence de délégation du trésorier.

La régularisation qui est indispensable est en cours.

3.3 Les assistances externes

3.3.1 La certification des comptes

Conformément au droit commun, le commissaire aux comptes est nommé pour six exercices par l'assemblée générale ordinaire ou par l'organe délibérant. La non désignation d'un commissaire aux comptes, ou sa désignation irrégulière entraîne la nullité des assemblées et des sanctions pénales. La norme d'exercice professionnelle 200 (NEP-200) impose au commissaire aux comptes de respecter les dispositions du code de déontologie de la profession. Il doit réaliser sa mission d'audit des comptes conformément aux textes légaux et aux normes d'exercice professionnel relatives à cette mission. L'absence de désignation du CAC par l'assemblée générale méconnaît cette norme.

Selon la norme d'exercice professionnelle 210 (NEP-210), il est nécessaire que ce dernier définisse les termes et conditions de ses interventions. A cet effet, il doit les consigner dans une lettre de mission. En l'absence de désignation, ce document ne peut être produit.

Les procédures développées par le commissaire aux comptes devraient le conduire à mener des investigations approfondies sur le mode de gouvernance. L'environnement étant moins structuré et canalisé que le secteur commercial, sa valeur ajoutée tient notamment à son rôle pédagogique fort auprès des dirigeants et des administrateurs, leur rappelant, le cas échéant, leurs responsabilités et leurs obligations. (cf. NEP 250. Prise en compte du risque d'anomalies significatives dans les comptes résultant du non-respect des textes légaux et réglementaires).

Le fait que des engagements juridiques importants ayant des conséquences financières ne soient pas présentés en assemblée générale est constitutif d'un risque de non-respect des textes légaux et réglementaires. La signature de l'avenant n° 3 qui n'a fait l'objet d'aucun examen en assemblée générale s'inscrit dans cette problématique.

Le président de l'association est propriétaire d'hôtels situés à proximité immédiate du Palais du Grand Large. Dans le cadre des prestations qu'il offre aux congressistes, le Palais du Grand Large dispose d'un service hôtelier chargé de réserver les hébergements pour les congressistes qui le souhaitent ; des conventions sont établies entre le Palais du Grand Large et les hôtels définissant ces prestations. Deux conventions qui ont été signées avec les hôtels appartenant aux membres de l'association auraient dû faire l'objet d'une information au titre des conventions réglementées malgré leur faible montant. (NEP-550. Relations et transactions avec les parties liées).

Au surplus, les dispositions de l'article L. 612-5 du code de commerce sont susceptibles de s'appliquer à l'égard des conventions signées entre l'association et les établissements hôteliers appartenant à son président. Même si le président exerce ses fonctions à titre bénévole, ces conventions démontrent qu'il n'y a jamais eu absence d'intérêts de sa part.

3.3.2 L'assistance d'un avocat

Depuis plusieurs années, l'association fait appel à un cabinet d'avocat qui assure une double mission d'assistance juridique et d'assistance sociale ; l'assistance juridique de l'association concernant les conseils d'administration, les assemblées générales devrait faire l'objet d'un suivi plus rigoureux au regard des prestations fournies : production tardive des documents, consistant pour la plupart du temps en des copier-coller de documents existants.

4 LA CONVENTION AVEC LA VILLE

La convention conclue le 5 mars 1987 pour une durée indéterminée entre la ville et l'association mettait à disposition de cette dernière à titre gratuit (jusqu'en 1993) le Palais du Grand Large.

L'article 16 de cette convention stipule que « *la ville de Saint-Malo assure chaque année l'équilibre financier de l'association par l'octroi d'une subvention* ». Bien que cette disposition n'ait jamais été mise en œuvre, elle garantit encore l'équilibre financier de l'association gestionnaire, excluant tout risque d'exploitation pour le gestionnaire.

Un premier avenant en novembre 1990 a prévu que l'association peut demander à la ville de mettre à sa disposition un personnel et du matériel d'appoint et que l'association s'engage à mettre à disposition, toute l'année, les salles nécessaires aux réceptions organisées directement par la ville (location de l'immobilier à titre gratuit et paiement au tarif normal des prestations annexes).

Le second avenant de mai 1993 a assuré le financement de travaux d'extension et de restructuration du bâtiment permettant la mise à disposition de nouvelles salles d'une superficie de 520 m². Ces travaux qui ont été financés par la ville ont conduit à fixer un loyer correspondant à 50 % du montant de l'annuité de l'emprunt. A compter du 1^{er} janvier 1994, ce loyer a été perçu pendant 15 ans. En 2008, dernière année, il s'élevait à 105 647 €³.

En 2008, il a été décidé d'entreprendre la restructuration complète de l'auditorium pour permettre l'accueil de grands congrès (1 000 congressistes), ce qui positionnerait, selon l'association, le palais du Grand Large sur un marché porteur. Si une partie de ces travaux (20 % du montant total correspondant au lot mobilier et équipements son et lumière) devait être prise en charge par l'association à hauteur d'environ 700 K€, l'essentiel devait rester à la charge de la ville et devait servir de base de calcul pour le nouveau loyer à compter du 1^{er} janvier 2011.

Un troisième avenant du 25 mars 2010 a fixé ce loyer à 190 000 €. Pour déterminer ce montant, les services de la ville de Saint-Malo sont partis du montant des travaux de l'avant-projet définitif (2 998 625 €) desquels a été déduite la participation de l'association (688 000 €), le reste à la charge de la ville (2 310 625 €) ayant servi de base de calcul : $2\,310\,625\,€ / 12 = 192\,550\,€$ par an.

4.1 Les loyers

4.1.1 La gratuité des loyers en 2009 et 2010

L'avenant n° 2 a mis en place un premier loyer pour 15 ans à compter de 1993⁴, le dernier loyer prévu au titre de cet avenant a été perçu en 2008. Cet avenant étant échu, aucun loyer n'a été perçu en 2009, les services municipaux ayant fait savoir que la convention initiale qui prévoyait une mise à disposition à titre gratuit s'appliquait de nouveau.

Avec le troisième avenant, l'association a été exonérée expressément de loyer pour 2010 « *compte tenu de la gêne occasionnée par les travaux et l'absence de réservation possible du 1^{er} janvier au 30 avril 2010, l'association « Palais du Grand Large » estimant avoir à faire face à un équilibre précaire pour l'année 2010* ».

³ Le terme « LOYER » qui n'apparaissait pas dans la convention initiale parce que les locaux étaient mis à disposition à titre gratuit, a été introduit dans l'avenant n° 2 et repris dans l'avenant n° 3.

⁴ ARTICLE 8 modifié par avenant n 2 (applicable à compter de l'exercice 1994) - LOYER – CONTRIBUTIONS - IMPOTS ET CHARGES « : Il prendra effet au 19 janvier 1994 et sera payable en deux fois, les 30 juin et 30 novembre de chaque année, pour se terminer le 30 décembre 2008. ».

Cependant, il était prévu que si le résultat de l'exercice 2010 s'avérait excédentaire, l'association s'engagerait à reverser ce surplus, au plus tard avant le 31 décembre 2011 à la ville de Saint-Malo. Aucun compte n'a été produit à la mairie venant justifier l'absence de versement d'un éventuel surplus.

4.1.2 Le nouveau loyer à compter de 2011

Le loyer n'est fixé qu'en considération d'un équilibre financier déconnecté de toutes réalités économiques. Fixé à 190 000 €, il correspond à l'annuité d'un prêt de 2,3 M€ à 4 % sur 15 ans.

4.2 Une convention irrégulière

La poursuite de cette convention sans mise en concurrence pour une durée indéterminée méconnaît les dispositions légales.

4.2.1 Une mission d'intérêt général

L'objectif d'intérêt général est exposé dans l'article 2 de la convention : *« le palais des congrès de Saint-Malo constitue un élément essentiel des grands équipements de l'agglomération malouine, au cœur d'une région dans laquelle le tourisme joue un rôle important. Il doit constituer un pôle moteur dans la vie économique et l'animation de la Cité et de son environnement. Conçu comme un outil au service du développement du tourisme et de l'économie malouine, il doit permettre à Saint-Malo de devenir rapidement une véritable ville de congrès et, à ce titre, constituer un moyen privilégié de promotion de la cité corsaire ».*

Le Palais du Grand Large présente un intérêt touristique et économique majeur : chaque année plus d'une centaine de manifestations sont organisées permettant l'accueil d'environ 120 000 visiteurs. Les retombées économiques de ces manifestations sont estimées à 35 M€.

La convention qui met à disposition le Palais du Grand Large confie à l'association une mission de service public. Cette analyse est confirmée par la jurisprudence : la gestion d'équipement de ce type (salles de conférences, salles des fêtes, salles de congrès et de spectacles) est une mission de service public qui peut être déléguée à une personne privée (TC, 19 décembre 1998, n° 02541 ; CE 18 janvier 1985, Ville d'Aix en Provence, req. n° 51534).

Tant les conditions de création de l'association que les objectifs assignés relèvent d'une mission de service public. Dans l'exposé des motifs de la convention, il est indiqué que « la mission assignée au Palais du Grand Large qui doit constituer un pôle moteur dans la vie économique et l'animation de la Cité et de son environnement pour permettre à Saint-Malo de devenir rapidement une véritable ville de congrès et à ce titre, constituer un moyen privilégié de promotion de la Cité Corsaire ; au surplus, dans cette même convention, il est mentionné « qu'il est apparu souhaitable aux responsables municipaux de confier à une association (constituée conformément aux règles de la loi de 1901) la gestion du Palais du Grand large ».

En l'espèce, il s'agit bien d'un service public et non d'une simple occupation du domaine public, comme le soutiennent les services municipaux.

4.2.2 Qui ne peut être confiée à un tiers sans mise en concurrence

En l'état actuel, la convention relève de la catégorie des marchés publics. L'association ne porte aucun risque d'exploitation ; elle bénéficie d'une réduction de loyer, assortie le cas échéant d'une garantie d'équilibre financier.

Cette convention ne peut donc continuer à être appliquée. Une mise en concurrence avant désignation de l'exploitant du Palais s'impose.

5 LE PERSONNEL

Au 1^{er} janvier 2012, l'association comptait 21 salariés dont 7 cadres. La convention collective est la « Syntec » dont relève le personnel des bureaux d'études techniques, des cabinets d'ingénieurs conseils et des sociétés de conseils ; elle est également retenue pour les sociétés dont l'activité principale est l'organisation ou l'accueil de manifestations économiques types foires, salons, congrès et réunions d'entreprises, ou les prestations de services liées à ces activités.

En novembre 2008, au vu des bons résultats prévisibles cette année, « le directeur et le président décident oralement » de l'attribution d'une prime exceptionnelle. *« Il s'agissait d'une enveloppe de 20 000 € à répartir au bon vouloir de la direction. Montant total distribué 19 700 € »*. Les modalités de décision et d'attribution de cette prime ont manqué de transparence

Pour l'année 2011, les avantages extra-conventionnels sont d'environ 100 000 € ; leurs modalités d'attribution n'ont fait l'objet d'aucune information au conseil d'administration.

- 67 669 € au titre d'un accord d'intéressement ;
- 20 000 € au titre d'un régime de retraite par capitalisation
- 8 314 € au titre d'un 13^{ème} mois non prévu par la convention collective accordé par « décision orale entre le président et le trésorier », à l'ancien directeur.
- 11 000 € pour une prime annuelle,
- 4 000 € pour prime de bilan qui a été « acceptée par le Président et le trésorier, oralement ».

Si le président de l'association considère qu'il lui appartient de décider de l'attribution des primes et gratifications, car il s'agit, selon lui, d'actes de gestion courante, il lui revient toutefois d'en informer le conseil d'administration.

La chambre invite l'association à informer ses instances dirigeantes des différents avantages octroyés à son personnel.

Délibéré le 26 mars 2013

Michel RASERA

Conseiller maître à la Cour des comptes

ANNEXE 1 : ANALYSE FINANCIERE

	2008	2009	2010	2011
Autonomie financière				
recettes provenant de la collectivité				
produits d'exploitation	2 863 697	1 689 733	1 618 250	2 015 579
Evolution /n-1		-69%	-4%	20%
Equilibre financier				
résultat courant	49313	-52571	-149114	-189936
en % des produits d'exploitation	2%	-3%	-9%	-9%
résultat net	41636	-45808	-171745	-191664
en % des produits d'exploitation	1%	-3%	-11%	-10%
Marges de manœuvres				
ressources stables (situation nette + dettes à lt)	575 562	478 256	1 021 698	720 832
actif immobilisé	1 276 903	466 623	985 167	880 986
FdR	-701 341	11 633	36 531	-160 154
en /prod d'exploitation	-0,245	0,007	0,023	-0,079
en nb de mois de recettes courantes	-2,9	0,1	0,3	-1,0
Trésorerie				
disponibilités (moins concours bancaires à ct)	183 277	367 901	287 193	220 257
en /prod d'exploitation	0,064	0,218	0,177	0,109
en nb de mois de recettes courantes	0,8	2,6	2,1	1,3
Endettement et solvabilité				
actif	1 103 851	1 014 259	1 391 978	1 319 693
dettes	672 806	629 022	1 178 486	1 297 864
capacité d'apurement du passif	1,6	1,6	1,2	1,0
résultat	41636	-45808	-171745	-191664
DAP	150137	105633	137080	153437
dette à LT	144517	93019	808206	699004
capacité de désendettement en nb années	0,8	1,6	-23,3	-18,3
Rigidité des charges				
frais de personnel	1 001 094	876 576	923 620	970 351
charges d'exploitation	nc	1 943 494	1 852 044	2 190 523
tx rigidité		45%	50%	44%
source: bilan et compte de résultat de l'association				