



Rapport d'observations définitives

COMMUNE DE OUISTREHAM

(Département du Calvados)

Exercices 2015 à 2018

Observations délibérées le 19 septembre 2019

SOMMAIRE

SYNTHESE	1
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS ET OBLIGATIONS DE FAIRE	2
I - RAPPEL DE LA PROCEDURE	3
II - LES RELATIONS AVEC L'INTERCOMMUNALITE	3
A - Les transferts de compétences auprès de la communauté urbaine	3
B - Les actions de mutualisation.....	3
1 - La mise en commun des services de police municipale avec Colleville-Montgomery.....	4
2 - Les mutualisations avec la CUCLM	4
III - LA GESTION INTERNE	5
A - La gestion des ressources humaines.....	5
1 - Le temps de travail.....	5
2 - La lutte contre l'absentéisme	5
3 - Les relations avec le comité des œuvres sociales du personnel	6
B - La commande publique	6
1 - L'organisation et la formalisation des procédures.....	6
2 - Le contrôle de la passation de certains marchés	7
C - Les délégations de service public.....	7
1 - La DSP du casino municipal	7
2 - La DSP des marchés d'approvisionnement	8
3 - La DSP du camping municipal.....	9
4 - La DSP du stationnement payant	11
5 - La DSP de la piscine « <i>Aquabella</i> ».....	15
6 - La DSP de la fourrière automobile.....	16
IV - LA FIABILITE DES COMPTES	17
A - La qualité de l'information financière et budgétaire	17
1 - Les rapports d'orientations budgétaires	17
2 - La fiabilité des prévisions	18
3 - Le suivi du patrimoine	18
B - La fiabilité des comptes	18
1 - Les amortissements.....	18
2 - Les provisions	19
V - LA SITUATION FINANCIERE	20
A - Le budget principal	20
1 - L'évolution des charges	20
2 - L'évolution des produits	22
3 - Le financement des dépenses d'équipement.....	24
4 - Les modalités de financement de quelques équipements	24
5 - La gestion de la dette et la capacité de désendettement	26
B - Les budgets annexes.....	28
VI - CONCLUSION : LA PROSPECTIVE A 2023	28
A - La section de fonctionnement.....	28
B - La section d'investissement	29

SYNTHESE

Située sur le littoral de la Côte de Nacre, Ouistreham est une station de tourisme balnéaire réputée qui attire de nombreux visiteurs, notamment étrangers, l'histoire de la commune étant fortement associée au Débarquement de 1944.

Surclassée dans la catégorie des communes de 20 000 à 40 000 habitants et offrant un cadre de vie enviable, comme l'atteste l'importance de son parc de résidences secondaires, elle connaît une légère baisse de sa population depuis 2010, comptant 9 253 habitants en 2017. Plus récemment, la notoriété de la commune tend à s'affirmer avec le développement de ses équipements portuaires.

Face à une situation financière que la chambre qualifiait de préoccupante en 2015, en raison notamment de son lourd endettement, la commune a recherché de nouvelles ressources sans relever ses taux d'imposition et a réduit ses charges de fonctionnement. Les transferts de compétences, dont celles de la voirie, des espaces verts et de l'éclairage public, ont conduit à une réduction du périmètre budgétaire. Faute de disposer des marges de manœuvre nécessaires, la collectivité a choisi de recourir à la gestion déléguée de certains services publics, dont le financement de la réhabilitation et de la mise aux normes d'équipements (camping et piscine) ou la perception de produits tarifaires pour un service initialement gratuit (stationnement). Ces démarches n'ont pas encore généré les ressources attendues.

Du fait d'une baisse de ses produits de gestion plus marquée que celle de ses charges, elle n'a pu disposer d'une capacité d'autofinancement nette positive qu'en 2018, à la faveur du report à 2019 du paiement d'une partie de sa dette. Selon sa prospective à 2023 et au regard des différents engagements financiers qu'elle a pris, la commune verra sa situation financière se dégrader fortement à partir de 2019. Alors qu'elle dispose d'une épargne brute faible et d'un pouvoir fiscal réduit du fait de la suppression annoncée de la taxe d'habitation, elle a choisi en 2019 d'abaisser de 5 % le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Sa capacité à autofinancer ses investissements serait négative jusqu'en 2023, les annuités en capital de sa dette étant croissantes. En l'état actuel, la commune n'a d'autre choix que de poursuivre sa politique de maîtrise des dépenses de fonctionnement et d'engager une démarche de mutualisation avec la communauté urbaine de Caen-la-Mer (CUCLM).

Souhaitant se désendetter, elle envisage de financer en partie ses investissements en poursuivant sa politique de cessions immobilières qui, par nature, ne peut être que limitée dans le temps et générer des montants aléatoires de produits. Elle devra ajuster le calendrier de réalisation de ses ambitieux projets d'investissements à ses capacités financières. Les participations qu'elle entend solliciter auprès des partenaires pour financer ses équipements restent à confirmer, ces partenaires étant eux-mêmes soumis à des contraintes financières et, pour certains, aux effets de la réforme de la fiscalité locale. A titre d'exemple, le projet de centre des relations franco-britanniques, dont le marché de maîtrise d'œuvre a été résilié en première instance par une décision du juge administratif et qui a déjà coûté presque 1 M€, n'apparaît pas soutenable financièrement pour la commune.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Engager avec l'intercommunalité et les autres communes membres une démarche approfondie de mutualisation des services, sur la base d'études préalables de faisabilité et d'estimation des économies attendues ;
2. exercer son droit de contrôle sur les comptes des délégataires, afin de s'assurer de l'exact montant des compensations et indemnisations qu'elle leur verse ;
3. actualiser la délibération fixant les modalités d'amortissement ;
4. poursuivre la politique de maîtrise des dépenses de fonctionnement ;
5. ajuster le calendrier de réalisation et le financement des projets d'investissement aux capacités financières de la commune.

OBLIGATIONS DE FAIRE

6. Etablir l'inventaire physique du patrimoine communal afin de s'assurer de l'exhaustivité et de la valorisation de chaque élément qui le compose ;
7. régulariser les relations avec l'association du comité des œuvres sociales du personnel en concluant des conventions de versement des subventions de fonctionnement supérieures à 23 000 € ;
8. mettre fin au dispositif de versement de primes aux agents communaux par le truchement de l'association du comité des œuvres sociales du personnel.

I - RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Ouistreham à partir de l'année 2015. Par lettre en date du 21 janvier 2019, le président de la chambre en a informé M. Romain Bail, maire en fonctions durant toute la période sous revue. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 22 mai 2019 entre M. Bail et le rapporteur.

Outre le suivi des recommandations du précédent rapport de la chambre, l'examen de la gestion de la commune a principalement porté sur les relations avec les intercommunalités, la gestion interne de la commune et notamment le contrôle des contrats de délégation de service public, ainsi que la situation financière.

Lors de sa séance du 6 juin 2019, la chambre a arrêté ses observations provisoires, qui ont été transmises dans leur intégralité à M. Bail et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. M. Bail y a répondu par deux courriers des 2 et 11 septembre 2019. L'une des personnes mises en cause y a répondu par courrier du 30 août 2019.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 19 septembre 2019, les observations ci-après. En l'absence de réponse écrite dans le délai imparti par la loi ce rapport devra être communiqué au conseil municipal lors de sa plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

II - LES RELATIONS AVEC L'INTERCOMMUNALITE

A - Les transferts de compétences auprès de la communauté urbaine

Ouistreham a rejoint au 1^{er} janvier 2013 la communauté d'agglomération de Caen-la-Mer (CUCLM), devenue communauté urbaine en 2017.

La période sous revue a été notamment marquée par le transfert à la CUCLM des compétences relatives à la distribution d'eau potable (déléguée en 2018 au syndicat mixte « Eau du bassin caennais »), au tourisme (transfert de 0,195 M€ de produit net de taxe de séjour) et « littoral » (transfert d'un agent communal).

Le transfert le plus important a concerné la compétence de la voirie et des espaces verts en 2017. Au total, 40 emplois communaux (39,57 équivalents temps plein - ETP) ont été transférés à la CUCLM pour un montant total de charges nettes de 1,32 M€. Des mises en commun d'agents ont eu lieu par conventions de mises à disposition partielles « ascendantes » (17 agents pour 3,37 ETP) auprès de la CUCLM (remboursements de 0,13 M€ en 2017 et 2018) et de mises à disposition « descendantes » (8 agents pour 1,54 ETP) auprès de la commune (remboursements de 0,078 M€ en 2017, 0,61 M€ en 2018).

Au titre de l'exercice de cette compétence communautaire, un dispositif de « *droit de tirage* » a été institué, permettant aux conseillers communautaires des communes membres d'engager, sur arrêté de délégation du président de la CUCLM, les crédits relatifs à des opérations à réaliser sur leur territoire. Par délibération du 16 janvier 2017, le conseil municipal de Ouistreham a décidé de :

- demander à la CUCLM un droit de tirage de 0,659 M€ au titre duquel les dépenses engagées seront déduites de l'attribution de compensation versée à la commune ;
- verser à la CUCLM un fonds de concours modulable annuellement en fonction des besoins et des capacités financières de la commune à hauteur de 0,2 à 0,3 M€.

Ce dispositif apparaît en décalage avec la conception habituelle de l'exercice d'une compétence par l'échelon intercommunal, en application de la loi.

B - Les actions de mutualisation

Dans un contexte budgétaire contraint, la mise en commun de moyens et de services entre différentes structures doit permettre l'exercice rationalisé de compétences, d'en renforcer l'efficacité, et le cas échéant, d'en élargir le périmètre territorial à partir de coûts maîtrisés.

1 - La mise en commun des services de police municipale avec Colleville-Montgomery

Par délibération du 3 juillet 2017, la commune de Ouistreham a mis en commun ses effectifs de police avec ceux de la commune de Colleville-Montgomery, pour les missions de surveillance notamment en période estivale.

Les agents de Ouistreham ont d'abord été mis à disposition par convention pour 200 heures annuelles (3 500 € de remboursement), afin notamment de pallier les périodes d'absence du seul policier de l'autre commune. Puis, par délibération du 29 janvier 2018, le conseil municipal de Ouistreham a approuvé l'aménagement de la convention initiale et créé un poste de gardien brigadier permettant la mutation de l'agent de Colleville-Montgomery.

La mise à disposition, pour trois ans renouvelable, d'un ETP d'agent de police municipale ouistrehamais a été autorisée contre un remboursement de 0,047 M€ annuels.

2 - Les mutualisations avec la CUCLM

Par délibération du 1^{er} juin 2015, le conseil municipal a autorisé la création d'un service commun chargé des autorisations du droit des sols (article L. 5211-4-2 du CGCT) s'adressant à toutes les collectivités dont les communes membres de la CUCLM.

La commune a approuvé (délibération du 28 septembre 2015) les modalités de la mise à disposition partielle de deux de ses agents auprès du service commun, la masse salariale cumulée pour 2015 et 2016 représentant 0,045 M€.

La commune n'adhère plus à ce service commun depuis 2018, l'ordonnateur soulignant son caractère trop centralisateur et l'obligation pour les administrés de se rendre à Caen pour effectuer leurs démarches.

La commune indique recourir depuis 2008 à des groupements de commande (contrôles de sécurité et de maintenance réglementaire des bâtiments, fourniture de consommables, prestations informatiques, équipements individuels de travail), dont l'autorité de coordination est la CUCLM.

Aucun bilan financier attestant des éventuelles économies réalisées par le truchement de ces groupements de commande, n'a été produit par la commune.

Selon l'ordonnateur, de nouvelles mutualisations pourront être engagées après que la mesure des effets du changement important qu'a constitué la création de la CUCLM en 2017, aura été prise.

La chambre observe qu'en l'état actuel, la mutualisation des services entre la commune et la CUCLM apparaît très peu développée.

Comme elle l'a fait dans son précédent rapport, elle recommande à la commune d'engager avec l'intercommunalité et les autres communes membres une démarche approfondie de mutualisation notamment des fonctions support en réalisant préalablement des études de faisabilité et d'estimation des économies et gains attendus.

III - LA GESTION INTERNE

A - La gestion des ressources humaines

Dans son précédent rapport, la chambre recommandait à la commune de développer le pilotage de sa gestion des ressources humaines notamment par une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, afin de mieux maîtriser sa masse salariale.

Le contrôle a permis de constater que la collectivité avait pris diverses mesures en ce sens, dont :

- l'évaluation des agents à partir de la tenue d'un entretien professionnel annuel ;
- l'instauration récente du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel tant pour la part de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise au 1^{er} janvier 2018 que pour la part du complément indemnitaire annuel à partir de 2019 ;
- l'amélioration du suivi de la masse salariale à partir de l'appréciation de la part des différents éléments affectant son évolution (cf. *infra*) ;
- un suivi plus rigoureux des emplois et des effectifs, et notamment la suppression de postes vacants à la suite de mobilités, de départs en retraite ou du non-renouvellement d'emplois d'agents contractuels.

Toutefois, des marges d'amélioration demeurent, notamment dans les domaines suivants.

1 - Le temps de travail

La commune a décidé d'appliquer depuis le 1^{er} janvier 2019, la durée légale annuelle de 1 607 heures à ses agents (délibération du 3 décembre 2018).

L'ordonnateur a indiqué que l'achèvement du déploiement de l'outil automatisé de contrôle du temps de travail auprès des personnels des services de police et des écoles était effectif depuis le 1^{er} septembre 2019.

2 - La lutte contre l'absentéisme

Bien que la commune ait entamé des réflexions sur la pénibilité au travail et sur le document unique sur les risques professionnels, elle n'a pas mis en place un plan de lutte contre l'absentéisme.

Calculé à partir d'éléments qu'elle a produits lors du contrôle, ce risque pour causes de maladie représente un surcoût de 0,293 M€ (0,192 M€ pour la maladie ordinaire) en 2018.

L'ordonnateur estime pour sa part que l'évolution de la pyramide des âges induit une augmentation des absences pour maladie, en raison de la pénibilité des tâches de nombreux agents.

La chambre recommande une nouvelle fois à la commune de mettre en place un plan de lutte contre l'absentéisme.

3 - Les relations avec le comité des œuvres sociales du personnel

La commune verse à cette association des subventions annuelles de fonctionnement supérieures à 23 000 €, sur la base d'une convention de principe du 26 mai 2014 renouvelable par tacite reconduction.

Or cette convention ne précise ni le montant, ni les conditions d'utilisation de la subvention tels que le requièrent la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et son décret d'application n° 2001-495 du 6 juin 2001.

Les subventions communales sont, au moins en partie, utilisées par l'association pour verser des primes à ses adhérents, notamment et comme le prévoient ses statuts et le règlement qui lui est annexé, « *une prime de départ en retraite calculée sur le nombre d'années de présence et la valeur de l'indice 100 au 1^{er} janvier de l'année en cours (base soumise aux cotisations sociales)* » sur « *pièce justificative fournie par l'administration* ».

En l'état, cette prime s'apparente à un élément de rémunération versé irrégulièrement, dans la mesure où la détermination des primes et indemnités à verser aux agents communaux relève de la seule responsabilité directe de la commune, dans le cadre des textes en vigueur.

En réponse, l'ordonnateur a produit un courrier de l'association du 8 août 2019 précisant qu'elle envisage une actualisation de la convention précitée et la refonte du dispositif de la prime de départ en retraite, pour la remplacer par une nouvelle prestation conforme à la réglementation. Il précise que ces régularisations pourraient intervenir au dernier trimestre 2019.

Tout en prenant acte des intentions exprimées par l'ordonnateur et l'association, la chambre estime que la commune doit régulariser ses relations avec l'association du comité des œuvres sociales du personnel sur ces deux points.

B - La commande publique

1 - L'organisation et la formalisation des procédures

Dans son précédent rapport, la chambre recommandait à la commune de réorganiser et coordonner la fonction achat en vue d'un meilleur respect du code des marchés publics.

La commune indique avoir confié en 2018 la coordination des procédures à un agent administratif qui vise l'ensemble des marchés de travaux et de prestations, émis par tous les services municipaux. Pour garantir la continuité du service, un agent technique est en cours de formation. Leurs fiches de poste montrent que leurs missions ne portent pas exclusivement sur la commande publique.

La commune précise ne pas disposer d'un guide des procédures de préparation, de passation et d'attribution des marchés publics. Elle n'a pas défini de montant minimum en-dessous duquel les achats et prestations sont passés sans formalités.

Si elle a produit les plannings prévisionnels de réalisation physique des principales opérations de travaux pour l'année 2018, elle n'a pas transmis les extractions d'outils de gestion permettant de suivre les différentes phases d'exécution juridique et financière de chaque lot pour chaque marché. Elle précise que des réunions régulières entre les services permettent de suivre les procédures avec rigueur.

Tout en prenant acte de ces différents éléments, la chambre recommande à la commune de formaliser ses procédures de marchés publics et de se doter des outils nécessaires au suivi financier de leur exécution.

2 - Le contrôle de la passation de certains marchés

Le marché de maîtrise d'œuvre sur concours pour la construction du centre des relations franco-britanniques (cf. *infra*) a été notifié le 3 novembre 2017 à une société pour un montant total de 1,67 M€ HT.

Ce marché a été, dans un premier temps, suspendu dans son application par un jugement du tribunal administratif de Caen du 10 avril 2018 à la suite d'un déféré préfectoral, puis résilié par un autre jugement de première instance de la même juridiction du 16 juillet 2019.

En revanche, les vérifications opérées sur les procédures de passation des marchés à procédure adaptée d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mise en place de la délégation de service public (DSP) de la piscine (42 870 € TTC), des travaux du centre d'activités nautiques (2,2 M€ TTC) et de l'extension de la crèche multi-accueil (0,439 M€ TTC), n'appellent pas d'observation majeure.

C - Les délégations de service public

Dans son précédent rapport, la chambre recommandait à la commune de veiller à clarifier la rédaction des conventions de DSP dans le respect des textes. A cet effet, la commune a fait le choix de se faire assister par des cabinets spécialisés lors de la conduite des négociations et pour la rédaction des contrats conclus durant la période sous revue.

Certaines marges d'amélioration continuent, toutefois, d'exister en ce domaine.

1 - La DSP du casino municipal

a - *Le cadre contractuel*

Par contrat de type affermage conclu le 19 mai 2010, la commune a délégué l'exploitation du casino et de ses équipements pour une durée de douze ans à compter du 1^{er} novembre 2010. Le contrat n'est pas détachable de la convention d'occupation des locaux communaux, conclue à la même date.

Durant la période sous revue, trois avenants ont été conclus avec l'exploitant délégataire qui est la « *société fermière du casino de Riva-Bella* » (SFCRB), société par actions simplifiée, entièrement contrôlée par la société de participation deauvillaise.

Le premier avenant, signé le 25 mars 2016, improprement intitulé « *avenant n° 1 à la convention d'occupation du casino municipal* », modifie expressément ladite convention pour y intégrer la mise à disposition de 45 places de stationnement supplémentaires, d'une part, mais aussi la convention d'exploitation en précisant que le délégataire pourra imputer l'intégralité des frais liés à l'occupation des places sur le budget de 1,80 % du produit brut des jeux, d'autre part.

En revanche, l'essentiel des stipulations de cet avenant qui concerne la mise en œuvre de l'extension de la zone de stationnement, l'utilisation des places (biens de retour) ainsi que les modalités de calcul et de versement de la redevance annuelle (12 375 € par an), ne modifient pas expressément des clauses précises des deux conventions précitées.

Un avenant correctif devrait y remédier.

Deux autres avenants du 21 octobre 2016, qui modifient en des termes identiques les deux conventions citées *supra*, autorisent le délégataire à sous-louer, au titre d'activité accessoire du service public délégué, la discothèque du casino.

Par convention de sous-occupation du domaine public du 24 novembre 2016, les locaux de la discothèque ont été sous-loués à la société KNBL jusqu'au 31 octobre 2022.

Si la présentation de la délibération du 17 octobre 2016 précise qu'il a été convenu que cette sous-location n'entraînerait pas de préjudice pour la commune, ni les deux conventions précitées, ni leurs avenants, ne le mentionnent expressément.

Or, si la convention du 24 novembre 2016 stipule que la commune exerce son contrôle sur les activités du sous-locataire par le truchement du délégataire, la collectivité n'en est pas signataire. En l'état, elle ne dispose donc d'aucun moyen direct de contrôle sur les activités du sous-locataire et ne peut que s'en remettre à l'action de la SFCRB.

Les aléas liés à la fréquentation de la discothèque ont des effets sur celle du casino, comme l'indiquent les rapports annuels d'activité du délégataire. Dès lors, la conclusion d'avenants aux conventions de la DSP et de sous-occupation garantissant la commune contre tout préjudice pouvant résulter de la sous-location de la discothèque, apparaît s'imposer.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé que ces différents points seraient intégrés dans la négociation en vue du renouvellement du prochain contrat de DSP. Cette orientation à moyen terme ne règle pas, dans l'intervalle, les déséquilibres sur le stationnement, d'une part, et sur la sous-location de la discothèque, d'autre part.

b - Les résultats de la DSP

Les rapports annuels d'activité établis par le délégataire durant la période 2015-2017 ont été soumis au débat du conseil municipal, conformément aux textes.

Selon ces rapports, entre les saisons (de novembre à octobre) 2014/2015 et 2016/2017, le chiffre d'affaires du casino avant prélèvements (Etat et commune) a progressé de 8 % (+ 1,056 M€ à 14,737 M€) grâce à l'activité des jeux. Les fréquentations du casino et du restaurant observent toutefois une baisse progressive, respectivement de 6 % à 231 932 entrées et de 12 % à 18 000 couverts.

Le total des recettes perçues par la commune sur les jeux du casino a progressé de 10 % entre les saisons 2014/2015 (1,645 M€) et 2017/2018 (1,812 M€). En 2017, elles représentaient 18 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal. La moyenne de la redevance d'occupation perçue par la commune est de 95 000 € annuels.

Dans la mesure où la date d'échéance du contrat de DSP actuel est fixée à fin octobre 2022, la chambre recommande à la commune d'engager les réflexions en vue de préparer la prochaine procédure de mise en concurrence.

2 - La DSP des marchés d'approvisionnement

A la suite de l'avis rendu le 11 septembre 2014 par la chambre sur saisine préfectorale, le maire de Ouistreham – élu depuis quelques mois - n'a pas notifié le contrat de concession initialement attribué par délibération du 27 février 2014 à une société, pour l'exploitation des marchés communaux d'approvisionnement.

La décision de retrait du contrat a été notifiée par courrier du maire du 6 novembre 2014 à cette société, qui a en a demandé l'annulation devant le juge administratif.

La reprise en régie de la gestion des marchés d'approvisionnement à l'échéance du contrat initial au 30 avril 2015 a été approuvée par la délibération du 30 mars 2015.

Par jugement du 4 février 2016, le tribunal administratif de Caen a rejeté la requête de la société et le surplus des conclusions présentées par la commune.

Dans un souci de sécurité juridique, la chambre recommande à la commune d'arrêter un dispositif pour acter définitivement son désengagement d'une promesse de vente signée avec la société pour la construction initialement prévue d'un bâtiment appelé à abriter une partie du marché couvert.

3 - La DSP du camping municipal

Par délibération du 1^{er} juin 2015, le conseil municipal a approuvé le recours à une DSP visant à confier, à compter de 2016, la gestion du camping à un fermier qui aurait à sa charge les investissements notamment de remise aux normes des locaux. Il justifie ce choix par le fait que la commune est « *contrainte par les absences conjuguées des ressources financières et d'entretien/rénovation du camping municipal depuis des années.* »

La DSP a été attribuée à la société « *groupe Seasonova* », par délibération du 14 décembre 2015. Or ni cette délibération, ni le rapport de sa présentation soumis au conseil municipal, ne contiennent les motifs fondant explicitement le choix du candidat retenu tel que le requiert l'article L. 1411-5 du CGCT.

a - *Les principales caractéristiques du contrat*

Le contrat de DSP a été conclu le 21 décembre 2015 pour une durée « *envisagée* » de vingt ans avec le délégataire précité. Ce dernier a été autorisé à le céder à la société à responsabilité limitée « *Riva-Bella développement* », créée le 11 février 2016.

Le délégataire est chargé de la réalisation, à ses frais, d'investissements sur toute la durée du contrat incluant un programme de travaux pour les trois premières années d'exploitation composé d'une tranche « *a minima* » et d'une tranche « *a maxima* ». En l'état, ce programme triennal ne revêt qu'un caractère indicatif, est dénué de tout engagement précis pour le délégataire, les montants, les conditions et les délais de réalisation même prévisionnels des travaux, n'étant pas précisés.

Un avenant devrait être conclu pour y remédier afin de garantir à la commune la connaissance et le suivi de la valeur comptable de ces équipements, qui ont vocation à devenir des biens de retour à l'échéance du contrat.

Par un courrier du 2 septembre 2019, la commune a intégré ce point dans ses demandes auprès du délégataire, dans la perspective de leurs échanges sur le rapport d'activité 2018 et en vue de l'élaboration du rapport pour 2019.

Au regard de leur nature et de la durée d'amortissement des équipements concernés (rénovation, remise aux normes et mise en accessibilité de locaux, création d'un espace aquatique, de nouveaux hébergements, de matériels et de véhicules...) s'échelonnant entre 5 et 15 ans selon le rapport d'activité 2017 du délégataire, la durée de 20 ans « *envisagée* » du contrat apparaît anormalement longue.

Cette insuffisance du contrat doit de plus être rapprochée de l'absence d'objectifs de fréquentation (ex. objectif de taux de remplissage) assignés au délégataire pendant la durée du contrat, la commune n'ayant produit aucune étude préalable sur ce point.

Le délégataire verse à la commune une redevance d'occupation fixée à 10 % du chiffre d'affaires des activités d'hébergement, avec un minimum de 50 000 €, après déduction des commissions de commercialisation, ces dernières et leurs tarifs n'étant pas fixés.

La chambre considère qu'un avenant au contrat, que l'ordonnateur indique préparer, devrait remédier à cette incertitude, qui peut avoir des effets financiers au regard de la durée du contrat et de la faible évolution des montants de redevance perçus par la commune depuis 2016 (cf. *infra*).

b - Les rapports d'activité du délégataire

Les rapports annuels d'activité de la DSP pour 2016 et 2017 ont été soumis au conseil municipal, conformément aux textes.

Les comptes du délégataire sont certifiés par un cabinet d'expertise comptable, conformément au contrat.

Ils doivent être complétés par les éléments relatifs à la situation des biens mobiliers et immobiliers nécessaires à l'exploitation, l'état du suivi de leur renouvellement et du programme contractuel d'investissements, l'état des autres dépenses de renouvellement réalisées dans l'année, l'inventaire des biens de retour et de reprise ainsi que les engagements ayant des incidences financières liées à la DSP.

La qualité du service et les mesures pour une meilleure satisfaction des usagers doivent être analysées, à partir d'indicateurs à définir contractuellement par les parties.

Compte tenu des lacunes apparues sur le document relatif à l'exercice 2017, les comptes rendus techniques devront à l'avenir être mis en conformité avec les stipulations contractuelles, en étant complétés notamment par les éléments suivants : les effectifs en nombre et leurs qualifications, les taux d'occupation par type d'hébergement, les prestations fournies, la copie des réclamations et des réponses apportées aux clients ainsi que les données relatives aux recettes des activités annexes.

Bien que disponibles pour chaque exercice, les chiffres de fréquentation par catégorie d'hébergement sont moins détaillés dans le rapport 2017 que dans celui de 2016. A l'avenir, ils devront être analysés en tendance par rapport aux exercices précédents.

Ces différents éléments ont été demandés par courrier de la commune, auprès du délégataire (Cf. *supra*), en vue de l'élaboration du prochain rapport annuel d'activité.

c - Les premiers résultats de la DSP

Selon les rapports annuels d'activité 2016 et 2017 du délégataire, le nombre total de séjours (hors résidentiels) progresse de 26 % (8 559 en 2017) pour un nombre de nuits et de nuitées respectivement en hausse de 30 % et de 29 %. En volume, ces évolutions proviennent essentiellement de l'exploitation des emplacements nus (tentes) et dans une moindre mesure des hébergements locatifs.

La durée moyenne de séjour (DMS) passe de 2,08 à 4,22 jours, soit un niveau très proche de la moyenne observée sur la côte de Nacre (4,55) et dans le Calvados (4,39). Pour les emplacements nus, la DMS passe de 1,95 à 2,03 jours, soit un indicateur inférieur d'un jour par rapport aux moyennes pour la Côte de Nacre et le Calvados.

Les résultats des deux premiers exercices d'exploitation de la DSP du camping apparaissent en deçà des objectifs assignés par le contrat. Cette tendance semble se confirmer pour 2018 en raison de l'évolution des besoins de la clientèle pour des séjours de courte durée et des effets négatifs que la proximité de migrants pourrait générer.

Selon le compte d'exploitation prévisionnel (CEP) annexé au contrat, la commune était censée percevoir un montant de redevance de 55 600 € en 2016, 80 700 € en 2017 et 101 700 € en 2018. Or la commune indique avoir perçu 50 000 € en 2016, 51 000 € en 2017 et 52 000 € en 2018, correspondant aux montants contractuels minimums.

4 - La DSP du stationnement payant

Par délibération du 1^{er} juin 2015 motivée par la volonté de favoriser une meilleure rotation des véhicules et la recherche de nouvelles recettes pour alimenter les finances communales, le conseil municipal a approuvé le principe d'une taxe de stationnement prélevée durant la période du 1^{er} avril au 30 septembre. Le recours à une DSP pour la mise en place et l'exploitation du service a été décidé le même jour par une délibération distincte.

Les vérifications opérées à partir des pièces établies lors de la procédure de mise en concurrence n'appellent pas d'observation.

Le 23 novembre 2015, le conseil municipal a approuvé l'attribution du contrat de DSP, après négociation, à la société « *Vinci Park* », seul candidat soumissionnaire.

a - Le périmètre et les conditions d'exploitation du service délégué

Le contrat de DSP a été conclu le 1^{er} décembre 2015 pour une durée « *envisagée* » de huit ans avec la société « *Vinci Park France* », ultérieurement dénommée « *Indigo* ». Les missions du délégataire consistent en la mise en place des équipements neufs nécessaires à l'exploitation de 1 054 places de stationnement ainsi que la gestion des relations et la collecte des droits de stationnement auprès des usagers.

Le délégataire, qui exploite le service à ses risques et périls, peut subdéléguer une partie des tâches qui lui sont confiées, ce qui a été le cas des travaux d'investissement nécessaires à l'exploitation (0,537 M€ HT - valeur août 2015), qui ont été attribués à d'autres sociétés du « *groupe Vinci Park* ».

Ces travaux étant amortis sur douze ans, soit une durée plus longue que la DSP, la commune devra verser à « *Indigo* » leur valeur non amortie, en fin de contrat.

La régie de recouvrement des droits de stationnement¹ a été créée par arrêté du maire du 25 février 2016 (conseil municipal du 27 juin 2016). La commune indique qu'elle sollicitera le contrôle des comptes de cette régie auprès du comptable public.

b - Les conditions financières

Les conditions financières de la délégation reposent sur :

- la rémunération du délégataire, qui est constituée par l'essentiel des recettes perçues auprès des usagers que lui reverse la commune ;
- l'absence de toute participation financière de la commune pour assurer l'équilibre financier de l'exploitation tel que ressortant du CEP annexé au contrat et qui est fondé sur un taux de respect du stationnement payant sur la voirie de 60 % ;

¹ Les fonds sont collectés (tirelires horodatées), comptés puis transportés immédiatement au receveur communal et donnent lieu à un relevé contradictoire d'opérations.

- un dispositif « d'intéressement » selon lequel la rémunération du délégataire et la quote-part des recettes conservée par la commune sont établies sur l'assiette totale des recettes et par référence à un seuil annuel global à savoir :
 - jusqu'à ce seuil, la rémunération du délégataire correspond à 100 % des recettes collectées ;
 - au-delà de ce seuil, les recettes perçues sont indexées et partagées entre le délégataire (45 %) et le délégant (55 %).

c - La vie du contrat

Durant la période sous revue, trois avenants ont été conclus.

Le premier avenant, signé le 21 décembre 2016, prévoit notamment l'adaptation des modalités de rémunération du délégataire qui conduit à porter le seuil de partage des recettes de 0,185 à 0,145 M€ HT et la valeur non amortie des équipements à lui rembourser en fin de contrat de 0,179 à 0,156 M€ HT, ainsi que l'actualisation du CEP, avec une réduction annuelle de 20 000 € sur les charges d'exploitation en 2017 (- 27 000 € en 2023).

Le deuxième avenant, conclu le 15 décembre 2017, concerne la mise en œuvre du nouveau régime d'occupation temporaire du domaine public et conduisant à faire acquitter à l'usager qui n'a pas payé en tout ou partie la redevance due au titre de la durée effective de son stationnement, un forfait de post-stationnement.

Le troisième avenant, signé le 26 mars 2019, intègre la modification de politique tarifaire de la commune qui étend la gratuité sur un certain nombre d'emplacements pour les habitants ayant leur résidence principale à Ouistreham. Cette mesure conduit à une perte annuelle de recettes estimée à 72 000 € pour le délégataire et à la fixation du seuil de partage des recettes à 166 000 € HT.

Le contrôle ayant relevé qu'aucun CEP n'est annexé à ces deux derniers avenants, la commune indique qu'elle introduira une demande en ce sens auprès du délégataire.

d - Les observations qu'appelle le contrat modifié

La durée du contrat est marquée par une incertitude puisque son article I.7 stipule qu'il prendra « effet à la date de sa notification au délégataire, après transmission au contrôle de légalité », la date d'effet étant « envisagée au 1^{er} décembre 2015 », d'une part, et que « la durée de la délégation est de huit ans à compter de la mise en place du parc en enclos Place Alfred Thomas », d'autre part.

Dans un souci de sécurité juridique, un avenant devrait être conclu entre les parties pour confirmer la date effective d'entrée en vigueur du contrat et sa durée, la commune indiquant qu'elle envisage de solliciter le délégataire sur ce point.

Comme pour la DSP du camping, en cas de réexamen des conditions financières du contrat, le caractère substantiel de la modification de l'économie générale du contrat et des recettes n'étant pas précisément défini, son appréciation relèverait donc du juge administratif, en cas de litige.

Le contrat et ses avenants ne fixent aucun objectif au délégataire en nombre de véhicules stationnés payants ou de transactions pour la durée de la délégation. Un avenant pourrait intégrer des indicateurs tel qu'un objectif d'amélioration du taux de respect du stationnement.

Bien qu'ils comportent chacun une stipulation indiquant que les clauses du contrat initial « *non modifiées par le présent avenant et non contrares aux dispositions de ce dernier, restent applicables de plein droit* », les trois avenants précités n'ont pas conduit à une actualisation exhaustive et détaillée des clauses du contrat initial.

A titre d'exemple, l'avenant n° 2 (Cf. *supra*) intègre le principe du versement au délégataire d'une subvention d'exploitation de 12 400 € HT alors que le contrat stipule l'absence de toute participation financière de la commune pour assurer l'équilibre financier du contrat.

Les places de stationnement du parc de la place Thomas étant devenues des emplacements de voirie, le montant de la redevance d'occupation n'a pas été expressément modifié. La question de l'évolution voire de la suppression de cette redevance se pose, ce que la lecture de l'avenant n° 1 ne permet pas de déduire. Or, dans son rapport d'activité 2017, le délégataire considère que cette redevance n'est plus due.

Dans un souci de sécurité juridique, un avenant de toilettage de l'ensemble des stipulations du contrat initial et de ses annexes (dont le CEP) devrait être établi par les parties, afin de tirer les conséquences des mesures contenues dans les avenants précités, ce que la commune envisage de proposer au délégataire lors du bilan de la DSP à l'automne 2019.

e - Les rapports annuels d'activité du délégataire

Les rapports annuels d'activité de la DSP pour 2016 et 2017 ont été soumis au conseil municipal, conformément aux textes.

Pour satisfaire aux stipulations de l'article V.1.1 du contrat, le compte annuel de résultat de l'exploitation doit être accompagné des attestations émanant de l'organisme qui les a certifiés pour chaque exercice. Les données comptables doivent être complétées d'un inventaire des biens de retour et de reprise du service délégué.

Afin d'être conformes à celles de l'article V.1.3 du contrat, les rapports d'activité doivent être complétés des pièces et données suivantes :

- les attestations de polices d'assurance et leurs justificatifs de paiement, les rapports des organismes réglementaires, les copies des réclamations et des réponses apportées, la liste des contrats de sous-traitance et/ou d'entretien, l'état des procédures initiées à la suite d'actes de vandalisme, le relevé des actes d'incivilité, en ce qui concerne le compte rendu technique et financier ;
- les éléments d'analyse de la qualité du service rendu à partir des indicateurs d'appréciation définis à l'annexe 10 du contrat et les mesures prises par le délégataire pour une amélioration de la satisfaction des usagers.

La commune précise qu'elle entend saisir le délégataire de ces demandes de compléments, lors de la réunion de bilan de la DSP à l'automne 2019, ce dernier ayant indiqué être prêt à répondre aux sollicitations exprimées par son délégant notamment dans le cadre de l'exercice de ses prérogatives de contrôle.

f - Les résultats de la DSP

L'évolution de l'activité entre 2016 et 2017 doit être analysée avec précaution en raison de la modification du périmètre du service délégué (requalification du parc de la place Thomas).

Le nombre de visiteurs ayant utilisé les places de stationnement payant baisse de 3 % à 123 989 en 2017. Les recettes se sont réduites de 6 % à 237 748 €, cette évolution étant due, outre la baisse de la fréquentation générale, à :

- l'utilisation de certaines places de stationnement pour des événements festifs (58 places occupées pour la fête foraine) pendant des périodes de forte fréquentation ;
- la faible fréquentation des emplacements situés près de la plage en raison des conditions météorologiques peu favorables et de la proximité de places de stationnement gratuites.

Le résultat net avant impôts de la délégation a atteint 59 821 en 2016 et 24 008 € en 2017.

Selon les éléments provisoires fournis par le délégataire pour l'exercice 2018 (application du régime de la redevance d'occupation domaniale), de nouvelles baisses ont affecté la fréquentation (120 819 visiteurs) et les recettes (232 897 €).

g - Les recettes perçues par la commune

Les recettes perçues par la commune au titre du dispositif d'intéressement après application du seuil contractuel indexé, étaient initialement prévues en montant cumulé pour les huit exercices à 0,876 M€, ramené à 0,713 M€ en application de l'avenant n° 1.

Elles se sont élevées à 17 240 € en 2016 et 33 318 € en 2017 (17 240 € en 2016 et 55 776 € en 2017 mentionné au CEP actualisé par l'avenant n° 1). Le reversement attendu pour 2018 est de 30 430 €, contre 71 385 € au CEP actualisé.

Après déduction des frais de personnel communal affecté au contrôle (44 500 € charges employeurs incluses par an en 2016 et 2017, 4 agents pour 1,33 ETP), du manque à gagner théorique de la neutralisation des 45 emplacements mis gratuitement à la disposition du délégataire du casino (5 582 €) et l'ajout des deux redevances citées *supra* (5 000 € par an), il apparaît que la commune a supporté une charge nette de 27 842 € en 2016 et de 11 764 € en 2017.

Selon les résultats provisoires 2018, la commune percevrait une recette nette de 2 348 €, compte tenu de la réduction des frais de personnels à 15 500 € (2 agents pour 0,5 ETP) et du versement de la subvention d'exploitation (12 400 €) instaurée par l'avenant n° 2.

Ces premiers résultats apparaissent éloignés de l'objectif initial assigné par la commune, qui s'estimait tenue de trouver de nouvelles recettes en raison de sa situation financière dégradée (délibération du 1^{er} juin 2015).

Le périmètre du service délégué ne concernant qu'une partie de la voirie communale en partie contiguë à celle de la commune de Colleville-Montgomery où le stationnement est gratuit, les mesures prises pour l'adaptation du service n'ont pas contribué à favoriser une augmentation de l'activité et des recettes afférentes.

La commune devrait s'interroger sur le principe du maintien en l'état de ce dispositif, qu'elle décide de continuer à déléguer le service ou de le gérer en régie, à l'échéance du contrat.

5 - La DSP de la piscine « Aquabella »

a - *La procédure de mise en concurrence*

Avant 2018, la piscine était exploitée par la commune en régie. Par délibération du 4 septembre 2017, le conseil municipal a approuvé le principe d'une concession de service public pour la gestion de la piscine municipale incluant la réalisation des travaux nécessaires à l'exploitation du service.

Les modalités de mise en concurrence n'appellent pas de remarque majeure. Le conseil municipal du 17 septembre 2018 a approuvé le choix de la société « *Action développement loisir* » (nom commercial de « *Espace Récréa* »), en qualité de concessionnaire.

b - *Les principales caractéristiques du contrat.*

Selon le contrat de concession conclu le 2 octobre 2018 pour une durée de quinze ans, le délégataire supporte le financement total de la construction des équipements, pour laquelle il est censé contracter un emprunt de quatorze ans au taux prévisionnel de 2,11 % représentant des annuités totales de 0,24 M€ et un montant cumulé de 3,37 M€.

Selon les plannings de réalisation, l'ouverture de l'équipement est prévue pour juillet 2020.

Les équipements constituent des biens de retour à l'échéance du contrat.

c - *Les conditions financières*

Les droits d'entrée (recettes tarifaires) ainsi que l'ensemble des recettes perçues par le délégataire doivent lui permettre d'assurer l'équilibre financier de la DSP dans des conditions normales de fréquentation et d'exploitation. Les tarifs sont approuvés annuellement par la commune, sur proposition du délégataire.

La fréquentation prévisionnelle (hors institutionnelle de 5 400 entrées par an) passerait de 19 000 entrées en 2020 à environ 34 000 en 2021 et, jusqu'à 36 500 entrées à partir de 2024 pour un planning d'ouverture annuel courant (entre 2021 et 2032) de 39 semaines.

Le délégataire verse à la commune une redevance domaniale annuelle constituant la contrepartie de la mise à disposition des biens nécessaires à la concession comprenant :

- une part fixe d'occupation domaniale fixée à 1 500 HT par an ;
- une part variable qui correspond au reversement pour chaque exercice d'un montant calculé, en cas d'excédent entre le résultat brut d'exploitation commercial et ce même résultat prévisionnel indexé figurant au CEP (après imputation des pertes éventuelles des années précédentes depuis le démarrage du contrat) ; le montant du reversement correspond à l'addition de sommes issues de l'application de pourcentages progressifs (20, 25 et 30 %) au montant de l'excédent réparti en trois tranches (de 0 à 40 000 €, de 40 000 à 80 000 € et au-delà de 80 000 €).

Les contributions à verser par la commune au concessionnaire se composent :

- d'une compensation forfaitaire d'investissements, versée durant quatorze ans à partir de 2020 et devant être strictement affectée par le délégataire à la réalisation du centre aquatique, pour un montant total cumulé de 2,77 M€ (95 % du financement total à mobiliser par le délégataire) ;

- d'une compensation tarifaire pour sujétions de service public fixée pour la durée du contrat à 0,143 M€ en moyenne annuelle (montant cumulé de 2 M€) et qui est indexée annuellement par l'application d'une formule multi-indices et peut faire l'objet d'un réexamen en cas de modification du périmètre du service, des conditions d'exploitation ou de décision de la commune ;
- d'une compensation financière pour contraintes institutionnelles de service public au titre de la mise à disposition de l'équipement en faveur des établissements scolaires, dont le montant annuel est de 10 800 € indexé à partir d'une formule multi-indices, soit un montant initial cumulé de 0,15 M€ pour la durée du contrat.

Hors redevances perçues, charges fiscales et indexation des compensations assumées par la commune, la charge totale cumulée supportée par cette dernière pendant les quatorze années d'exploitation déléguée s'élève à 4,92 M€ (0,35 M€ par an). Les compensations pour sujétions et contraintes publiques représentent 35 % du montant du chiffre d'affaires prévisionnel cumulé (6 M€) pour la durée du contrat.

En l'état actuel, le montant total cumulé de cette charge est de 5,52 M€ après ajout du reversement contractuel au délégataire de la valeur nette comptable des équipements (biens de retour) restant à amortir à l'échéance du contrat (0,6 M€).

Le CEP fait apparaître un résultat net d'exploitation de 18 500 € par an en moyenne.

d - Les observations qu'appelle le contrat de concession

Le compte prévisionnel 2020-2033 précité apparaît incomplet dans la mesure où :

- il détaille les montants des charges d'exploitation (52 à 53 % de frais de personnel) mais pas ceux des recettes, celles-ci correspondant au seul chiffre d'affaires ;
- les compensations pour sujétions et contraintes publiques n'y figurent pas.

Un avenant devrait actualiser et compléter en ce sens le CEP.

Après déduction des compensations de service public et institutionnelles (0,176 M€), le montant des recettes commerciales (entrées et prestations associées) s'élèverait en 2021, première année pleine d'exploitation, à 0,23 M€ pour une fréquentation (hors institutionnelle) estimée de 33 885 entrées/passages (6,79 € par entrée/passage à comparer au tarif public fixé de 5,5 € et de 6,5 € en période estivale).

En l'absence d'études de prévisions de fréquentation préalables à la mise en œuvre de la DSP, la commune doit rester vigilante sur l'évolution de cet élément, le réexamen du contrat étant prévu pour tenir compte de l'évolution des conditions économiques et techniques et de son économie générale et pour s'assurer que la formule d'indexation est bien représentative des coûts réels d'exploitation.

6 - La DSP de la fourrière automobile

Pour la période 2015-2018, la commune n'a produit ni les pièces de la procédure de mise en concurrence, ni le contrat de DSP signé, ni les rapports annuels d'activité du délégataire.

Initialement, la commune a tenté de renouveler ce contrat de DSP auprès du délégataire « sortant » sans procédure de mise en concurrence et en se fondant sur la délibération du 30 mars 2015 autorisant le lancement de la précédente mise en concurrence. Pour ce motif, le préfet a demandé au maire de retirer ce contrat considéré comme irrégulier

et de respecter les nouvelles règles de passation des DSP, la procédure simplifiée trouvant à s'appliquer dans le cas d'espèce.

La nouvelle DSP a été attribuée au concessionnaire « sortant », seul candidat à avoir soumissionné, après une phase de mise en concurrence infructueuse puis des négociations de gré à gré telles que prévues par les textes.

Le contrat de DSP a été signé le 30 novembre 2018 avec effet rétroactif au 1^{er} juin 2018.

Sur ce point, la commune précise qu'entre juin et novembre 2018, il n'y a pas eu d'enlèvement de véhicules, aucune situation dangereuse nécessitant la réquisition des services de la gendarmerie n'étant intervenue, par ailleurs.

Ce contrat reprend les clauses habituelles d'une concession de service, les tarifs appliqués par le délégataire étant fixés et plafonnés par arrêté interministériel. Aucun régime de pénalité ou de sanction pour défaut d'application du contrat n'y est stipulé.

La commune n'a produit aucune pièce relative à la communication en conseil municipal des rapports annuels d'activité du délégataire pour la période 2015-2018. Elle devra veiller à l'avenir à respecter cette formalité comme le prévoient les textes.

Au regard du nombre important de DSP auxquelles la commune a recours et du poste de contrôleur de gestion en partie créé à cet effet, la chambre lui recommande de veiller à faire usage de son droit de contrôle et d'audit sur les comptes des délégataires afin de s'assurer des justes compensations qu'elle aura à leur verser.

IV - LA FIABILITE DES COMPTES

A - La qualité de l'information financière et budgétaire

1 - Les rapports d'orientations budgétaires

Conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT, la commune a soumis au débat du conseil municipal, préalablement au vote du budget primitif, un rapport d'orientations budgétaires (ROB) pour chaque exercice.

En ce qui concerne la situation de l'endettement, les éléments contenus dans ces rapports témoignent de la mise en œuvre par la commune de la recommandation contenue dans le précédent rapport de la chambre d'informer régulièrement l'assemblée délibérante de la réduction de la part des emprunts à risques dans l'encours total de la dette.

Ces ROB comportent une information substantielle sur les relations financières avec les intercommunalités, le suivi des résultats des DSP ainsi que les priorités déterminant l'équilibre général du budget principal et des budgets annexes.

Ils gagneraient toutefois à être complétés par des données chiffrées sur les évolutions prévues des montants à inscrire dans chaque chapitre budgétaire pour l'exercice concerné, s'agissant notamment des investissements non soumis au dispositif des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP).

2 - La fiabilité des prévisions

La fiabilité des prévisions budgétaires peut être mesurée notamment par le taux d'exécution des crédits inscrits en section de fonctionnement comme en section d'investissement.

Les taux d'exécution des dépenses et recettes de fonctionnement apparaissent satisfaisants.

En investissement, le taux moyen d'exécution des recettes, après prise en compte des restes à réaliser (RAR), demeure faible, évoluant entre 37 et 61 % (soit 49 % en moyenne).

En ce qui concerne les dépenses d'investissement, leur taux moyen d'exécution est de 83 % (86 % en 2018).

La période a ainsi été marquée par une amélioration des taux d'exécution des opérations, qui procède en partie du recours à des outils de suivi des principales opérations d'équipement. La chambre encourage la commune à poursuivre ses efforts de fiabilisation de ses prévisions et à renforcer le pilotage budgétaire de ses investissements.

3 - Le suivi du patrimoine

Le bilan d'une collectivité doit donner une image fidèle, complète et sincère de la situation de son patrimoine. La tenue rigoureuse de l'inventaire physique de l'ensemble des biens relève de la responsabilité de l'ordonnateur et permet d'établir l'inventaire comptable reflétant la valeur de l'ensemble des immobilisations.

En l'absence d'inventaire physique, la commune a produit l'état de l'actif établi par le comptable. Selon ce dernier, la collectivité dispose d'un actif d'une valeur nette de 78,7 M€.

La commune précise qu'un recensement précis des immobilisations est effectué en fin d'année. Ce mode de suivi, moins rigoureux que celui reposant sur l'enregistrement systématique des biens dès leur entrée ou leur sortie du patrimoine, accroît le risque d'omission et de valorisation imparfaite des immobilisations. Des travaux de rapprochement sont aussi prévus avec les services de la trésorerie.

Au vu de ces constats, la chambre rappelle à la commune l'obligation que lui font les textes, d'établir son inventaire physique afin de s'assurer de l'exhaustivité de son patrimoine et de l'exacte valorisation de chacun de ses éléments. La commune a indiqué avoir décidé de faire appel à un prestataire pour l'assister dans cette démarche à partir de 2020.

B - La fiabilité des comptes

1 - Les amortissements

L'amortissement des immobilisations permet de constater chaque année leur dépréciation et de dégager les ressources destinées à les renouveler.

Les modalités d'amortissement des biens de la commune reposent sur une délibération d'octobre 1996 qui mériterait d'être actualisée au regard des évolutions affectant tant la structure patrimoniale de la collectivité que les dispositions de la nomenclature M14.

Les écritures d'amortissement consistent à inscrire en dépense de fonctionnement une dotation annuelle aux comptes du chapitre 68 « *dotations aux amortissements* » et la

même somme en recettes d'investissement aux comptes du chapitre 28 « *amortissements des immobilisations* ».

Or, durant la période sous revue, des écarts sont constatés en ce qui concerne ces inscriptions, dont le montant le plus important relève de l'exercice 2018 (près de 100 000 €).

Au cours de la période 2015-2016, l'écart observé de 16 083 € au compte 6862 résulte d'écritures d'amortissement imparfaitement réalisées au titre de l'étalement des indemnités de renégociation de la dette pour des montants de 0,103 M€ et 0,150 M€.

L'ordonnateur a indiqué qu'il solliciterait le comptable public afin de corriger cet écart.

En 2018, un montant de 91 083 € correspond à l'amortissement de l'indemnité compensatrice par recapitalisation, dans l'encours, des nouveaux contrats conclus en 2017 au titre de la désensibilisation d'emprunts à taux structurés (cf. *infra*).

Tout en prenant acte de l'intention exprimée par l'ordonnateur de saisir prochainement le conseil municipal à cet effet, la chambre recommande à la commune d'actualiser sa délibération fixant les modalités d'amortissement.

2 - Les provisions

Les provisions pour risques et charges sont destinées à couvrir un risque ou une charge susceptible de générer une sortie de ressources vis-à-vis d'un tiers, sans contrepartie au moins équivalente et dont la réalisation est rendue probable par un événement survenu ou en cours. Les communes, conformément aux dispositions des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT, doivent inscrire à leur budget, au titre des dépenses obligatoires, une provision dès l'ouverture d'un contentieux contre la commune.

Sur ce point, la commune indique n'avoir fait l'objet que d'une dizaine de contentieux dont la plupart présentent des enjeux financiers limités au cours de la période sous revue.

Or, en 2017, elle a été condamnée à verser 15 000 € d'indemnités au titre d'un contentieux de travaux sur la voie publique, ce montant n'ayant pas fait l'objet d'une provision. Il est aussi observé que le compte 6227 « *frais d'actes et de contentieux* » a comptabilisé en moyenne 19 000 € de frais chaque année.

La seule comptabilisation de provisions pour risques et charges n'est intervenue qu'en 2018 pour un montant de 80 000 €, au titre du contentieux avec l'Etat portant sur la suspension du marché de maîtrise d'œuvre sur concours en vue de la construction du centre des relations franco-britanniques – cf. *infra* (délibération du 17 septembre 2018).

Il appartient à la commune de constituer systématiquement des provisions dès l'ouverture des contentieux, conformément aux dispositions du CGCT.

V - LA SITUATION FINANCIERE

A - Le budget principal

Ce budget a connu un effet de structure significatif du fait des transferts de compétences intervenus en faveur de la CUCLM, dont celui de la voirie et des espaces verts en 2017, engendrant des réductions de charges et de recettes (attribution de compensation).

Après avoir engagé une procédure de marché de partenariat (article L. 1414-1 du CGCT) annulée par le juge administratif², qui a représenté pour elle une charge nette de 244 000 euros, l'ordonnateur indiquant que cette opération aurait permis de collecter des plans et données techniques utilisés ultérieurement, la commune a transféré pour dix ans sa compétence d'éclairage public au syndicat départemental d'énergies du Calvados (SDEC).

Souhaitant réduire ses charges et rechercher des recettes nouvelles, la commune a recouru à l'externalisation d'un certain nombre de prestations et de services publics, ce qui l'a conduite à supporter d'autres charges nouvelles.

Durant la période sous revue, ce budget est marqué par une réduction très sensible de son excédent brut de fonctionnement jusqu'en 2017 (- 0,83 M€ à 0,24 M€), sous l'effet d'une baisse moins rapide des charges que des produits de gestion. Cet indicateur s'est redressé en 2018 pour atteindre un niveau comparable à celui de 2015 (1 M€).

Très faible en 2015 (0,46 M€) et 2016 (0,4 M€, soit 3 % des produits de gestion), la capacité d'autofinancement (CAF) brute est devenue négative en 2017 (- 0,15 M€). Sa restauration en 2018 (0,76 M€) résulte de la baisse des charges.

1 - L'évolution des charges

Observant une baisse annuelle moyenne de 8,4 %, les charges de gestion passent de 11,7 M€ en 2015 à 9 M€ en 2018.

Cette évolution provient, pour l'essentiel, de la réduction des charges nettes résultant des transferts de compétences, pour un montant cumulé de 2,7 M€ à partir de 2017, et des efforts de gestion sur les charges de personnel.

A l'exception des autres charges de gestion, la plupart des postes enregistrent une baisse.

a - Les charges à caractère général

Les charges à caractère général observent une baisse de 23 %, passant de 2,6 M€ en 2015 à 2,4 M€ en 2017, puis 2 M€ en 2018.

Cette évolution porte sur la plupart des postes. Parmi les plus importants, le poste des « *achats stockés et non stockés* » passe de 1,3 M€ en 2015 à 1 M€ en 2017 puis 0,8 M€ (- 15,6 % par an en moyenne), et celui des « *entretien et réparations* » observe une réduction annuelle moyenne de 19 % (de 0,346 M€ à 0,26 M€ puis 0,186 M€).

² Jugement n° 1601640 du 20 octobre 2016 du tribunal administratif de Caen – Décision n°16NT04074 du 16 mars 2018 de la cour administrative d'appel.

Le recours à l'externalisation concourt à cet allègement des charges. La collectivité ayant délégué les prestations de maintenance et de fonctionnement de son éclairage public au SDEC, le poste de charges « *énergie – électricité* » s'est nettement réduit, passant de 0,283 M€ (2017) à 0,174 M€ (2018). Les marchés de location de véhicules municipaux ont aussi contribué à la baisse des achats et des frais d'entretien.

Cependant, cette politique d'externalisation mise en œuvre depuis 2016 s'est traduite par la montée en puissance d'autres postes de charge, dont ceux :

- des « *autres services extérieurs* », qui a plus que doublé entre 2015 et 2018, passant de 0,1 M€ à 0,254 M€ (+ 38,5 % par an), sous l'effet du reversement à partir de 2016 d'une partie des produits du stationnement payant au titre de la rémunération du délégataire (0,2 M€ par an en moyenne) - cf. *infra* ;
- des « *locations et charges de copropriété* », qui est passé de 0,069 M€ à 0,154 M€ (+ 32 % par an), sous l'effet des frais de location des véhicules municipaux.

b - Les charges de personnel

Après déduction des remboursements pour les mises à disposition qui progressent nettement (0,043 M€ en 2015, 0,16 M€ en 2017 et 0,24 M€ en 2018), les charges de personnel, charges sociales incluses, ont baissé de 2 M€ pour s'établir à 5,47 M€ en 2018.

Passant de 5,2 M€ en 2015 à 4,2 M€ en 2017 puis 3,8 M€ en 2018, la rémunération totale non « chargée » des personnels communaux a baissé en moyenne annuelle de 9,4 %.

La baisse a surtout porté sur les agents titulaires (3,2 M€ en 2018 contre 4,3 M€ en 2015), ce que la commune explique par sa politique de non-remplacement des postes vacants ou en cas d'absences.

La rémunération principale des agents titulaires (2,9 M€ en 2018) connaît une baisse de 6,5 % en moyenne depuis 2015. Le montant de leurs régimes indemnitaires s'est également réduit, passant de 0,75 M€ en 2015-2016 à 0,3 M€ en 2018.

Les effectifs communaux en ETP pourvus observent une baisse de 48 unités pour atteindre 136 à fin 2018 du fait essentiellement :

- de la suppression de 12 ETP de postes devenus vacants (départs en retraite, mutations, non-renouvellement de contrats) au titre de la politique de maîtrise de ces charges, telle que recommandée par la chambre dans son précédent rapport ;
- du transfert à la CUCLM de 40 ETP au titre des compétences en matière de voirie et d'espaces verts, représentant une masse salariale de 1,32 M€.

Selon la commune, les coûts supplémentaires générés par les mesures nationales entre 2016 et 2018 se sont élevés à 0,22 M€ (0,13 M€ de revalorisation du point d'indice et 0,09 M€ au titre de la réforme des « *Parcours professionnels carrières et rémunérations* »).

Pour la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires, le montant total cumulé des charges de personnel nettes des aides perçues du fonds d'amorçage (83 000 €) s'est établi à 74 000 € pour la période 2015-2017. La commune a rétabli le régime de la semaine de quatre jours à compter de la rentrée 2017/2018, ce qui lui a permis de réaliser des économies.

c - Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion enregistrent une croissance annuelle moyenne de 21 %, passant de 0,313 M€ à 0,554 M€ entre 2015 et 2018.

Les dépenses de « *contribution aux organismes de regroupement* », qui comptaient pour 21 % du total de ces charges en 2015, en représentent 49 % en 2018 (0,27 M€) et correspondent, pour l'essentiel, à la contribution au SDEC.

d - Les subventions versées

Les subventions versées aux associations ont été nettement réduites, passant de 1,11 M€ à 0,71 M€ (dont - 0,33 M€ au titre du tourisme du fait du transfert de cette compétence et de la station nautique, à compter de 2017), tandis que celle versée au centre communal d'action sociale a été supprimée en 2018 (88 000 € en 2015, 30 000 € en 2017).

e - Les charges financières

Ces charges, qui s'établissaient en moyenne à 0,48 M€ au cours des exercices 2015 et 2016, ont connu un « pic » à 1,5 M€ en 2017, résultant de la comptabilisation de 1,139 M€ d'indemnités compensatrices recapitalisées au sein du nouvel encours issu de la désensibilisation d'emprunts à taux structurés réalisée en 2017 (cf. *infra*).

A la suite de cette mesure, ce poste observe son niveau le plus bas en 2018 (0,294 M€).

2 - L'évolution des produits

Entre 2015 et 2017, les produits de gestion se sont réduits de 22 %, passant de 12,76 à 10 M€, montant stabilisé en 2018.

Cette évolution s'explique par la forte réduction des produits de la fiscalité reversée résultant des transferts de compétence (attribution de compensation), la contraction des ressources institutionnelles (dotations étatiques) et l'atonie des ressources d'exploitation.

a - Les produits de la fiscalité

Les ressources fiscales s'établissent en moyenne à 7,1 M€ au cours de la période.

Les produits des impôts locaux (taxes foncières et d'habitation) connaissent une hausse de 0,3 M€ à 4,56 M€ en 2018 (+ 2,2 % par an en moyenne).

Le dynamisme relatif des bases d'imposition résulte essentiellement de leurs revalorisations successives en loi de finances. Disposant d'indicateurs d'imposition favorables (part de foyers imposables et niveau médian du revenu disponible par unité de consommation), la commune a maintenu ses taux d'imposition entre 2015 et 2018 :

- à 5,42 % pour la taxe d'habitation (TH), soit un niveau très inférieur à la moyenne de sa strate de référence en 2017 (15,13 %) ;
- à 25,59 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, soit un niveau supérieur à la moyenne de la strate (20,85 %) ;
- à 27,80 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties (52,44 % pour la moyenne de la strate).

La TH présentait en 2015 un taux d'imposition faible, une forte proportion de résidences secondaires et une politique d'abattement favorable.

Par délibération du 21 septembre 2015, le conseil municipal a supprimé les abattements facultatifs et ramené les taux d'abattements obligatoires pour les personnes à charge à 10 et 15 %. Cette mesure a entraîné un produit fiscal supplémentaire de 0,125 M€ dès 2016, les cotisations individuelles pour un foyer fiscal avec deux personnes à charge augmentant de 60 € en moyenne au titre de l'imposition communale.

Lors de sa séance du 18 mars 2019, le conseil municipal a approuvé une baisse de 5 % des taux d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties (24,31 %) générant une baisse de recettes estimée à 0,179 M€, dont la commune estime qu'elle devrait être comblée en partie par l'effet dynamique des bases, avec une revalorisation de 2,2 %.

Les produits fiscaux issus des activités des services et du domaine et des activités industrielles (taxe sur l'électricité) évoluent peu, s'établissant respectivement à 2,15 M€ (dont 1,88 M€ par an de produits des jeux du casino) et 0,23 M€ par an en moyenne. Pour les premiers, la commune souligne la hausse des droits de place de 0,1 à 0,185 M€.

b - La fiscalité reversée

Les produits de la fiscalité reversée par l'Etat et l'intercommunalité ont été divisés par six entre 2015 et 2018, passant de 2,64 M€ à 0,44 M€ en raison des évolutions de l'attribution de compensation (AC) de la commune, dont le montant annuel est passé d'un reversement à la commune de 2,16 M€ en 2015-2016 à un reversement de celle-ci à la CUCLM de 0,57 M€ en 2017 après déduction des charges nettes transférées au titre des compétences voirie, espaces verts et tourisme. Après approbation du montant des charges et des produits nets transférés par la commune à 0,205 M€, le montant définitif de l'AC pour 2018 a été fixé à - 0,363 M€ (délibération du 3 décembre 2018).

c - Les ressources institutionnelles

Alors qu'elles représentaient 14 % du total des produits de gestion en 2015 (1,7 M€), ces ressources ne comptent plus que pour 10 % en 2018 (1,04 M€).

Cette évolution repose essentiellement sur les réductions observées par :

- la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui est passée de 1,1 M€ en 2015 à 0,60 M€ en 2018, dans le cadre de la participation à l'effort de redressement des comptes publics ;
- des participations des partenaires institutionnels aux projets de la collectivité, qui se sont contractées d'un tiers (0,4 M€ en 2015 pour 0,267 M€ en 2018), surtout celles de l'Etat et de la région (- 0,1 M€).

d - Les ressources d'exploitation

Ces ressources varient peu entre 2015 et 2018 (1,4 M€ en moyenne annuelle).

Les produits des services et du domaine et des remboursements de frais ont connu une hausse notable (+ 13 % par an, de 0,65 à 0,93 M€), résultant de la progression :

- des recettes d'utilisation du domaine, qui sont passées de 0,035 M€ en 2015 à une moyenne annuelle de 0,253 M€ à partir de 2016, du fait de l'encaissement des produits issus de la DSP du stationnement public, ces derniers étant reversés au délégataire après déduction de l'intéressement de la commune (cf. *supra*) ;
- des remboursements de frais de personnel au titre des mises à disposition notamment auprès de la CUCLM (cf. *supra*), de 0,043 M€ en 2015 à 0,16 M€ en 2017 puis 0,2 M€ en 2018.

En sens inverse, les recettes de tarification de travaux, études et prestations de services baissent de 0,12 M€ pour s'établir à 0,443 M€ en 2018. Les redevances et droits des services périscolaires en représentent la part la plus importante (0,311 M€).

Les recettes issues des autres produits de gestion courante se composent, à 80 %, des revenus locatifs (0,5 M€ par an depuis 2016).

3 - Le financement des dépenses d'équipement

Au cours de la période sous revue, la commune a réalisé 6,5 M€ de dépenses d'équipement dont 71 % (4,6 M€) en 2016 et 2017.

De 2015 à 2017, la commune a été dans l'incapacité de couvrir ses annuités de remboursement en capital de la dette (de - 0,2 à - 0,59 M€), nécessitant la mobilisation d'autres ressources pour financer ces équipements. L'autofinancement net s'est redressé en 2018 (0,3 M€), à la faveur du report à 2019 des annuités de remboursement en capital des trois emprunts à taux structurés désensibilisés en 2017 (cf. *infra*).

La collectivité a fait appel à ses ressources propres à hauteur de 5 M€ et à son fonds de roulement (1,5 M€).

Les produits de cession (2,9 M€), principalement mobilisés en 2015 (0,93 M€) et en 2018 (1,1 M€), ont représenté 58 % des recettes d'investissement (hors emprunts).

Les autres recettes d'investissement sont constituées de 0,7 M€ de subventions perçues, de 0,65 M€ de taxes locales d'équipement et d'aménagement et de 0,5 M€ de fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

Après déduction des financements propres, il en résulte un besoin de financement cumulé de 2,72 M€ dont 2,34 M€ en 2017, année au cours de laquelle la CAF nette a été la plus fortement négative. Ce besoin a été partiellement comblé par la mobilisation du fonds de roulement (1,58 M€), principalement en 2017.

Sont venues s'y ajouter les indemnités de désensibilisation d'une partie des emprunts à taux structurés de la commune pour un montant de 1,139 M€, la recapitalisation de ces indemnités étant intégrée dans l'encours des nouveaux contrats conclus en 2017 (cf. *infra*).

4 - Les modalités de financement de quelques équipements

a - *Deux exemples d'équipements culturels*

1) *La promenade de la Paix*

A la suite des commémorations du 70^{ème} anniversaire du débarquement (2014), qui se sont en partie déroulées sur son territoire, la commune a décidé de renforcer sa notoriété en complétant l'aménagement en platelage de bois exotique de l'allée n° 4 « *commando franco-britannique* », par celui de la promenade de la Paix sur un kilomètre de plage.

Le principe de l'opération et son plan de financement ont été approuvés par délibération du 25 janvier 2016. Dans le cadre d'une autorisation de programme (AP) portée à 1,215 M€, les tranches ferme et optionnelle n° 1 ont été réalisées, celle optionnelle n° 2 étant en cours. Au 4 avril 2019, l'opération a généré 0,74 M€ TTC de dépenses sur 0,85 M€ TTC engagés.

Après déduction des subventions annoncées de la part de co-financeurs pour un montant total de 0,122 M€, la charge nette de la commune pour cette opération atteint 0,728 M€.

2) *Le centre des relations franco-britanniques*

Par délibération du 21 mars 2016, le conseil municipal a approuvé le principe du programme scientifique et culturel d'un centre d'interprétation des relations franco-britanniques. Cette structure muséale a pour finalité de raconter l'histoire des relations franco-britanniques depuis le Moyen Age, le point d'orgue en étant la deuxième guerre mondiale.

L'estimation de l'opération à réaliser sur une surface de 9 000 m² sur le front de mer (dont 2 265 m² consacrés à l'espace muséal) s'élève à 14,872 M€ TTC, avec une date de livraison et d'inauguration prévue initialement pour décembre 2019.

Le marché de maîtrise d'œuvre sur concours d'architecte, attribué pour 1,67 M€ HT (2 M€ TTC), a été résilié par une décision de justice de première instance (cf. *supra*, III, B).

Des interrogations sont apparues sur la robustesse du plan de financement initial dont :

- un montant de FCTVA en recettes pour 2 M€, pour lequel le préfet du Calvados a appelé l'attention du maire sur la non-éligibilité de tout ou partie des dépenses relatives à cet investissement dans l'hypothèse où le bien serait mis à la disposition d'un tiers non éligible au FCTVA ou dans celle de l'utilisation du bâtiment pour les besoins d'une activité soumise à la TVA ;
- le don d'un trust britannique de 2,48 M€, le préfet du Calvados ayant rappelé au maire que le document produit lors du conseil municipal du 4 septembre 2017 était un faux, le maire faisant sur ce point l'objet d'une procédure judiciaire pendante devant la cour d'appel.

Par délibération du 23 octobre 2017, le conseil municipal a approuvé un plan de financement actualisé de l'opération rebaptisée « *centre des relations franco-britanniques* » (CRFB) au sein duquel le FCTVA (16,04 %) représenterait 2,439 M€, les subventions des co-financeurs 9,9 M€ et l'autofinancement 2,518 M€ (20 % du montant total HT).

Selon l'ordonnateur, les coûts engagés par la commune au titre du CRFB se limitent à un montant de 0,374 M€ correspondant aux seules prestations d'études d'avant-projet réalisées par la société attributaire du marché de maîtrise d'œuvre.

L'instruction conduite à partir des éléments produits par la commune démontre qu'alors que les travaux n'ont pas encore débuté, cette dernière a supporté entre 2015 et 2018 un montant total de 0,99 M€ dont 0,76 M€ de dépenses d'investissement (études, indemnités, assistance à maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre) et 0,23 M€ de dépenses de fonctionnement (0,17 M€ de charges de personnel et 60 000 € de frais de réception, de mission et de promotion du projet). En outre, une provision de 80 000 € pour le contentieux avec l'Etat a été enregistrée en 2018.

La délibération du 18 mars 2019 confirme le montant de l'AP de 14,872 M€ pour cette opération et n'approuve pas l'inscription de crédits de paiement pour 2019.

En l'état actuel, les participations éventuelles des partenaires co-financeurs restent à confirmer, ce qui pose la question de la capacité de la collectivité à financer cette opération

qui représente une charge nette de 14,5 M€ pour la commune, dans l'hypothèse d'une issue favorable des procédures contentieuses en cours.

De plus, le site prévu d'implantation de l'équipement étant très proche du rivage de la Manche, sa construction resterait soumise au respect des règles relatives à la prévention des inondations (risque de submersion marine).

b - La location-acquisition des locaux pour les services communaux

Afin de réorganiser son centre technique et d'installer son service événementiel, le maire a conclu le 19 octobre 2018 devant notaire un bail et un contrat synallagmatique de promesse de vente d'une durée de 12,5 années, avec une société civile immobilière (SCI) et portant sur un bâtiment artisanal de 3 854 m².

Les valeurs vénale et locative mensuelle du bien ont été estimées respectivement à 0,704 M€ HT (0,845 M€ TTC) et 3 500 € (4 200 € TTC) par les services de la direction générale des finances publiques.

Au titre de ce dispositif de location-acquisition, la commune verse à la SCI :

- un loyer annuel de 28 800 € par 12 mensualités de 2 400 € TTC, soit un montant total cumulé en fin de bail de 0,36 M€ ;
- des acomptes sur acquisition de 3 600 € TTC mensuels incluant le montant du dépôt de garantie de 65 000 €, soit un montant total cumulé de 0,54 M€ à l'échéance, date à laquelle la commune devra également s'acquitter d'un montant confirmatif d'acquisition de 0,24 M€, soit un montant de cession de 0,78 M€.

Au terme de l'opération, la commune aura déboursé, hors revalorisation légale des loyers, paiement des charges locatives et remboursement des impôts et taxes afférents à l'immeuble à la SCI, un montant cumulé de loyers et de coûts d'acquisition de 1,14 M€.

Dans l'hypothèse où l'une des parties viendrait à refuser de signer l'acte authentique de vente à l'échéance du contrat, l'acte notarié stipule que l'autre partie pourra saisir le tribunal compétent sous un mois, afin de faire constater la vente. La partie défaillante supporterait, dans ce cas, les frais de justice et des pénalités à titre de dommages et intérêts (65 000 €).

Un dénouement anticipé de l'opération à l'initiative de la SCI conduirait la commune à demander le remboursement des acomptes d'acquisition qu'elle lui aura déjà versés.

Ce remboursement serait conditionné à la solvabilité du vendeur, le contrat précité prévoyant l'absence d'hypothèque à la date de son échéance. Cette condition ne doit pas être négligée par la commune dans la mesure où, au 3 septembre 2017, le bien était grevé d'hypothèques pour des garanties d'emprunt émanant de deux créanciers pour un montant total de 0,855 M€, dont la date d'exigibilité est fixée à 2022.

5 - La gestion de la dette et la capacité de désendettement

Au cours de la période 2015-2017, l'encours de la dette consolidé au 31 décembre se situait en moyenne à 12,3 M€.

Avec un taux apparent de 4,1 % de la dette consolidée, quasi-exclusivement détenue par des budgets relevant de la M14, l'ensemble des produits détenus au 31 décembre 2016 se répartissait ainsi qu'il suit.

Tableau n° 1 : Classification des emprunts

Structure	Nombre de produits	Montant de l'encours	Part dans l'encours
1A	3	993 218,08 €	9 %
3B	2	1 545 500,85 €	14 %
4B	1	3 123 734,95 €	28 %
3D	1	2 887 513,20 €	26 %
1E	1	2 766 402,75 €	24 %

Source : retraitement CRC – comptes administratifs

Au regard de sa situation financière dégradée, la commune s'est engagée, par décision du maire du 11 avril 2017 agissant par délégation de son conseil municipal, dans une démarche de renégociation et de désensibilisation portant sur trois emprunts structurés. Cette information a été fournie au conseil municipal dès le 29 mai 2017, comme le recommandait la chambre dans son précédent rapport.

En raison de leur classification en termes de niveau de risque, les trois emprunts à désensibiliser n'étaient pas éligibles au fonds de soutien créé par l'Etat afin d'alléger le coût associé au remboursement anticipé d'emprunts.

Le protocole transactionnel, conclu le 21 avril 2017 avec la société française de financement local, a permis de neutraliser les risques des trois emprunts et de maintenir la durée résiduelle de remboursement.

Outre le remboursement du capital et des intérêts dus, la désensibilisation a abouti à la prise en charge par la collectivité d'un montant total de 2,324 M€ d'indemnités compensatrices dérogatoires, dont :

- 1,139 M€ par recapitalisation dans l'encours des nouveaux contrats ;
- 1,185 M€ qui ont été pris en compte par le prêteur dans la fixation des taux retenus pour chaque contrat de prêt (délibération du 3 juillet 2017), le taux fixe de refinancement de 2,46 % appliqué à ces trois nouveaux contrats apparaissant nettement supérieur aux taux pratiqués en avril 2017, qui évoluaient entre 1,79 % et 1,85 % pour une durée moyenne de 146 mois.

En permettant une réduction des charges financières de - 1,019 M€ en section de fonctionnement, le réaménagement de la dette a parallèlement conduit à alourdir les dépenses d'investissement de 1,139 M€.

Toutes choses égales par ailleurs et sans préjuger des évolutions qui auraient pu affecter les index utilisés pour calculer les charges d'intérêts dans les contrats initiaux, la désensibilisation a généré un surcoût global d'annuités de 0,12 M€, dont le conseil municipal n'a pas été explicitement informé, y compris lors de sa séance du 29 mai 2017.

Afin de retrouver de nouvelles marges de manœuvre budgétaires, la commune a souhaité qu'il soit procédé au report du premier versement de la nouvelle annuité en capital due à l'organisme prêteur en 2019, aucune somme n'étant versée à ce titre en 2017 et 2018.

Cette mesure à l'effet provisoire a permis à la commune d'afficher une CAF nette légèrement positive à fin 2018. Elle la conduira inéluctablement à mobiliser des ressources propres plus conséquentes pour maintenir l'équilibre de son budget dès 2019.

Le transfert de la voirie et des espaces verts à la CUCLM au 1^{er} janvier 2017 a donné lieu à la conclusion d'une convention de dette récupérable du 27 décembre 2017, par laquelle la CUCLM rembourse durant la période 2017-2031 des montants cumulés d'annuités

de 2,86 M€ au titre du capital et 0,405 M€ au titre des intérêts. Au cours de l'exercice 2018, la commune a perçu 0,691 M€ de recettes d'investissement au titre du remboursement en capital dû pour les exercices 2017 et 2018. S'y ajoutent les recettes de fonctionnement de 0,134 M€ perçues pour le remboursement des intérêts de la dette récupérable.

Au 31 décembre 2018, le capital restant dû s'établit à 11,5 M€ après déduction de l'emprunt de 1,3 M€ du BA « *eau potable* » transféré à la CUCLM.

La capacité de désendettement du budget principal, qui dépasse le seuil d'alerte, était de 15 ans en 2018, à comparer à la moyenne de 4,2 années³ pour les communes de moins de 10 000 habitants.

Selon l'ordonnateur, afin de disposer de la souplesse nécessaire au financement de sa gestion courante, la commune a procédé à l'ouverture d'une ligne de trésorerie de 1 M€ par délibération du 17 septembre 2018.

B - Les budgets annexes

En 2016, le résultat cumulé des cinq budgets annexes communaux atteignait le montant de 0,622 M€, issu principalement des excédents de fonctionnement dégagés par les BA « *eau potable* » et « *locations de salles* ».

Le nombre de ces budgets s'est réduit à deux, à la suite de la dissolution du budget « *camping* » dont la gestion a été confiée à un délégataire privé (cf. *supra*) et du transfert des budgets « *eau potable* », « *ZA le Maresquier* » et « *Gemapi* » en faveur de l'intercommunalité.

Au 31 décembre 2018, les budgets annexes « *transport* » et « *locations salles* » ont dégagé un résultat cumulé de 0,364 M€ du fait des reports des excédents.

VI - CONCLUSION : LA PROSPECTIVE A 2023

La commune a établi une prospective pour la période 2019-2023 du budget principal à partir des résultats définitifs de l'exercice 2018, en considérant qu'aucun nouveau transfert de compétence n'interviendrait, que les taux d'imposition seraient maintenus et que les effets de la suppression de la taxe d'habitation seraient entièrement compensés par l'Etat.

A - La section de fonctionnement

Au titre des recettes de fonctionnement qui diminueraient de 1 %, sont prévues :

- une faible augmentation (1 %) des produits d'impôts et taxes divers, avec un supplément de produit d'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux de 0,4 M€ attendu à partir de 2021 au titre de l'installation d'une base de maintenance dans le cadre du projet de la construction du parc éolien de Courseulles-sur-Mer (mise en service prévue en 2022⁴ mais cadre contractuel à définir) ;
- une baisse globale de 24 % des participations et dotations (dont - 43 % pour la DGF) ;
- une baisse de 25 % des produits des services et du domaine.

³ Source : DGCL « *Les collectivités locales en chiffres 2018* » (p.48).

⁴ Source : www.parc-eolien-en-mer-du-calvados.fr.

La hausse des dépenses de fonctionnement (+ 2 %) procéderait essentiellement des charges à caractère général en raison du versement des contributions pour sujétions et contraintes publiques au délégataire de la piscine à partir de 2020 (150 000 € par an).

Les charges de personnel seraient stabilisées à 5,61 M€ par an, la commune indiquant poursuivre sa politique rigoureuse de maîtrise de la masse salariale, en remplaçant « au cas par cas » les postes vacants (22 départs en retraite prévisionnels) et ainsi compenser les surcoûts issus des revalorisations indiciaires et des mesures de carrière.

Il en résulterait une réduction de moitié de sa CAF brute à 0,274 M€ en 2023.

L'annuité du remboursement en capital de la dette enregistrerait une forte progression à 1 M€ en 2019, en raison du report du versement des annuités 2017 et 2018 négocié dans le cadre de la désensibilisation des trois emprunts structurés (cf. *supra*), puis 0,95 M€ en moyenne jusqu'en 2023.

La commune ne serait donc pas en mesure d'autofinancer ses investissements, sa CAF nette étant négative durant toute la période.

B - La section d'investissement

Les dépenses nouvelles d'équipement atteindraient un montant cumulé de 16,75 M€ (6,75 M€ en 2019 puis une moyenne de 2,5 M€ par an jusqu'en 2023), dont :

- 5,2 M€ pour l'achèvement de certaines opérations soumises à AP/CP (2,5 M€ pour le centre d'activités nautiques dont le site est soumis aux risques de submersion, 0,84 M€ pour la création d'un tiers-lieu/Maison des associations, 0,4 M€ pour la promenade de la Paix, 0,37 M€ pour l'église Saint-Samson, 0,87 M€ pour la mise en accessibilité et 0,28 M€ pour la rénovation thermique des bâtiments) ;
- 5 M€ en première estimation et sans calendrier de réalisation précis pour des équipements nouveaux : halle aux poissons (1 M€), extension du cinéma municipal (1 M€), extension et réhabilitation de salles de sports (3 M€).

Au titre du droit de tirage sur les opérations de voirie communautaire, le versement de fonds de concours communaux est prévu pour 0,581 M€, les dépenses engagées au titre de ce dispositif par la CUCLM venant s'ajouter au montant de l'AC que lui reverse la commune.

Pour les opérations de rénovation d'éclairage à réaliser entre 2019 et 2022 pour un total de 1,6 M€ (convention de 2017 et avenant du 17 juillet 2018 avec le SDEC), les contributions communales s'élèveront à 0,79 M€ et un reversement de taxe communale sur la consommation finale d'électricité à 0,39 M€.

Le financement des équipements reposerait sur :

- des produits de cession à hauteur de 17,5 M€, dont 14,74 M€ en 2023 (dont 7,18 M€ pour la cession du bassin de plaisance et 7,56 M€ pour réaliser deux opérations d'urbanisation) ;
- des subventions attendues (60 à 80 % du montant HT des équipements nouveaux) ;
- des prélèvements sur le fonds de roulement.

Aucun emprunt supplémentaire ne serait conclu, ce qui permettrait de réduire le montant de l'encours de 42 % à 6,7 M€ en 2023.

Le financement, même partiel, des travaux du CRFB, à ce jour non engagés, n'est pas intégré dans la prospective. Cette opération, dont le marché de maîtrise d'œuvre a été résilié par une décision de première instance du juge administratif, n'apparaît pas soutenable financièrement, faute d'un plan de financement solide.

*

Dans ce contexte, la commune devra faire face aux effets financiers de l'externalisation de plusieurs services publics dans un cadre permettant la prise en charge de tout ou partie des équipements qu'elle n'a pas été en mesure de financer.

Les ressources nouvelles qu'elle envisage de tirer au titre des rémunérations calculées en fonction des résultats des DSP récemment conclues (stationnement payant et piscine), ne se sont pas encore concrétisées.

Face à la forte dégradation prévisible de la situation financière de la commune, la chambre invite la collectivité à poursuivre sa politique de maîtrise des dépenses de fonctionnement et à envisager, pour autant que des gains financiers puissent en être attendus, une démarche de mutualisation avec la CUCLM.

Au regard de l'important programme d'investissements déjà engagé et du poids des annuités de remboursement de sa dette, la commune entend poursuivre une politique de cessions immobilières qui, par nature, ne peut être permanente et génère des produits aléatoires.

La chambre lui recommande d'ajuster le calendrier de réalisation et le financement de ses projets d'investissement à ses capacités financières, les partenaires susceptibles d'y contribuer étant eux-mêmes soumis à des contraintes et aux incertitudes des effets de la réforme annoncée de la fiscalité locale.