



Rapport d'observations définitives

COMMUNE DE SAINT-VALERY-EN-CAUX

(Seine-Maritime)

Exercices 2015 à 2020

Observations délibérées le 2 décembre 2021

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| Synthèse..... | 1 |
| Principales recommandations | 2 |
| Obligations de faire | 2 |
| I - RAPPEL DE LA PROCEDURE..... | 2 |
| II - LA COMMUNE DANS SON ENVIRONNEMENT | 3 |
| A - Présentation de la commune | 3 |
| B - Les relations avec l'intercommunalité | 4 |
| 1 - La communauté de communes de la Côte d'Albâtre | 4 |
| 2 - Le pôle d'équilibre territorial et rural du « plateau de Caux-Maritime »..... | 5 |
| III - LA PROCEDURE BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES | 5 |
| A - La procédure budgétaire | 5 |
| 1 - L'information budgétaire | 5 |
| 2 - La programmation pluriannuelle des investissements | 6 |
| B - La fiabilité des comptes..... | 7 |
| 1 - Les restes à réaliser | 7 |
| 2 - Les provisions..... | 7 |
| 3 - Le suivi du patrimoine et les amortissements | 8 |
| 4 - Les régies | 9 |
| IV - LA SITUATION FINANCIERE..... | 10 |
| A - Évolution des produits et des charges de gestion | 10 |
| 1 - Les produits de gestion..... | 11 |
| 2 - Les charges de gestion..... | 12 |
| B - L'investissement..... | 12 |
| 1 - Les dépenses d'investissement..... | 12 |
| 2 - Le financement des investissements | 13 |
| C - La situation bilancielle | 15 |
| 1 - Le fonds de roulement et la trésorerie | 15 |
| 2 - L'endettement..... | 15 |
| V - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES..... | 16 |
| A - Le pilotage de la fonction « ressources humaines »..... | 16 |
| B - Les effectifs | 16 |
| C - L'organisation du temps de travail | 17 |
| D - L'absentéisme | 17 |
| 1 - L'évolution du taux d'absentéisme..... | 17 |
| 2 - La politique de remplacement..... | 18 |
| 3 - Les actions mises en place pour lutter contre l'absentéisme | 18 |
| E - Les rémunérations | 19 |
| 1 - Le RIFSEEP | 19 |
| 2 - Les heures supplémentaires..... | 19 |
| 3 - Les avantages en nature : le cas des logements..... | 20 |

| | |
|--|-----------|
| VI - LA GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE..... | 21 |
| A - L'organisation de la commande publique | 21 |
| 1 - Le pilotage de la commande publique | 21 |
| 2 - Le poids des marchés publics | 21 |
| 3 - L'information relative à la commande publique..... | 22 |
| B - La passation et l'exécution des marchés | 23 |
| 1 - Le marché relatif aux prestations de télécommunication numériques (2016) | 23 |
| 2 - Le marché relatif aux travaux de rénovation de la médiathèque (2017) | 23 |
| 3 - Le marché relatif à la construction de la maison de santé pluridisciplinaire (2019) | 24 |
| VII - LA CONCESSION DE SERVICE PUBLIC RELATIVE À LA GESTION ET L'EXPLOITATION DU CASINO | 25 |
| A - Le cadre général de la concession | 25 |
| B - L'activité du casino | 26 |
| 1 - Les activités de jeux | 26 |
| 2 - Le restaurant | 27 |
| 3 - Le bar | 27 |
| 4 - Le cinéma | 27 |
| 5 - Les animations..... | 27 |
| C - Les retombées financières pour la commune | 28 |
| 1 - Les résultats financiers du casinotier..... | 28 |
| 2 - Les recettes perçues par la commune..... | 28 |
| 3 - Les investissements réalisés par le concessionnaire | 30 |
| D - Les contrôles opérés sur la concession | 30 |
| 1 - Les rapports annuels du concessionnaire | 30 |
| 2 - Les autres modalités de contrôle de la concession | 31 |
| VIII - LA POLITIQUE D'AIDE AUX ASSOCIATIONS | 31 |
| A - Évolution des aides versées aux associations..... | 31 |
| 1 - Les aides directes..... | 31 |
| 2 - Les aides indirectes | 31 |
| B - Les conditions d'attribution des aides versées aux associations..... | 32 |
| 1 - La procédure d'attribution | 32 |
| 2 - La participation d'élus directement intéressés aux travaux du conseil municipal | 32 |

SYNTHESE

Située sur le littoral du département de la Seine-Maritime, la commune de Saint-Valery-en-Caux compte environ 4 200 habitants. Elle appartient depuis 2001 à la communauté de communes de la Côte d'Albâtre, elle-même membre du pôle d'équilibre territorial et rural du « *Plateau de Caux-Maritime* ».

Sur le plan budgétaire, outre le caractère incomplet de l'information fournie aux élus, les crédits inscrits en investissement sont faiblement consommés en raison notamment d'une absence de programmation pluriannuelle et de l'utilisation lacunaire du système de gestion en autorisations de programme/crédits de paiement. Une attention particulière devra également être portée aux restes à réaliser inscrits en fin d'année, aux provisions obligatoires, au suivi du patrimoine et aux régies.

Si la commune a connu en 2018 et 2020 une insuffisance d'autofinancement, les charges de gestion courante ont globalement baissé de - 8,77 % et des marges de manœuvre existent encore en matière fiscale. Par ailleurs, les conséquences de la crise liée au COVID 19 apparaissent pour le moment limitées (environ 373 000 €), grâce notamment à la compensation d'une partie des pertes de recettes par la dotation exceptionnelle mise en place par la loi de finances rectificative pour 2020.

La gestion des ressources humaines recèle encore des marges de progrès. Malgré un taux d'absentéisme supérieur à 15 % depuis 2018, la collectivité n'a pas mis en place de stratégie formalisée pour y remédier. La délibération relative au versement des indemnités pour travaux supplémentaires n'est pas conforme à la réglementation. La commune a également conclu avec plusieurs agents et un élu des conventions d'occupation de logements lui appartenant en contrepartie de loyers très en deçà des prix du marché sans que ces avantages en nature soient déclarés.

En matière de commande publique, il appartiendra à la commune de mettre en place un véritable suivi de l'exécution des marchés passés, qui apparaît particulièrement défaillant. Le marché relatif aux « *prestations de télécommunication numérique* » signé en 2016 montre à cet égard la nécessité d'une rédaction plus rigoureuse des marchés et d'une formalisation des procédures d'exécution.

La commune est propriétaire d'un casino dont l'exploitation est confiée à un opérateur privé dans le cadre d'une concession de service public renouvelée en novembre 2014 pour une durée de vingt ans. Les retombées du casino pour la ville sont relativement importantes tant du point de vue touristique et culturel qu'en termes budgétaires. Les recettes perçues à ce titre représentent en moyenne 11 % du total des recettes réelles de fonctionnement, à l'exception de l'exercice 2020 marqué par une perte de recettes estimée à 275 000 € liée à la fermeture du casino dans le cadre des différents confinements.

Enfin, s'agissant des associations, les aides indirectes, qui représentent pourtant près d'une fois et demie le montant des aides directes versées par la commune, ne font pas l'objet d'un suivi précis. Il appartient également à la commune de clarifier ses relations avec certaines associations qui constituent des zones de risques.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Se doter d'un outil de programmation pluriannuelle des investissements et fiabiliser la gestion en autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP) ;
2. revoir le pilotage de la commande publique (élaboration d'un véritable guide, mise en place d'un outil de suivi financier, mise en ligne des données essentielles sur le site internet) ;
3. faire compléter la maquette du rapport d'activité du casino (enrichissement du contenu, harmonisation des méthodes de suivi des données financières) ;
4. se doter d'un outil de suivi des subventions et des avantages en nature accordés aux associations.

OBLIGATIONS DE FAIRE

5. Se conformer aux exigences prévues par les textes en matière d'information budgétaire (adoption de la maquette budgétaire officielle complète, contenu du rapport sur les orientations budgétaires) ;
6. améliorer la fiabilité des comptes (sincérité des restes à réaliser, provisions obligatoires, amortissement des immobilisations acquises depuis 1996, apurement des comptes d'immobilisations en cours) ;
7. prendre une nouvelle délibération autorisant le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires conforme à la réglementation en vigueur ;
8. régulariser la situation des agents bénéficiant d'avantages en nature en matière de logement (délibération nominative, actualisation des bulletins de salaire).

I - RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Saint-Valery-en-Caux pour les exercices 2015 à 2019. Par lettres en date des 1^{er} et 16 février 2021, le président de la chambre en a informé respectivement Monsieur Jean-François Ouvry, maire de la commune en fonctions, et Madame Dominique Chauvel, maire entre avril 2014 et mai 2020. Par lettres du 23 mars 2021, le président de la chambre a informé Monsieur Ouvry et Madame Chauvel de l'extension du contrôle à l'exercice 2020.

Le contrôle a notamment porté sur le fonctionnement interne de la commune, l'information budgétaire et la fiabilité des comptes, la situation financière, la gestion des ressources humaines, la commande publique, la concession de service public relative à l'exploitation du casino et la politique d'aide aux associations.

Un entretien de fin de contrôle avec le rapporteur a eu lieu le 14 avril 2021 pour M. Ouvry, et le 19 avril 2021 pour Madame Chauvel.

Lors de sa séance du 26 mai 2021, la chambre a arrêté ses observations provisoires, qui ont été transmises dans leur intégralité à Madame Chauvel et Monsieur Ouvry, et, chacun pour ce qui le concerne, au directeur du casino et au directeur régional de la société Orange. Seul M. Ouvry a répondu.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 2 décembre 2021, le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué au maire en fonction et à son prédécesseur en fonction au cours de la période examinée. En l'absence de réponse écrite dans le délai imparti par la loi, ce rapport devra être communiqué par le maire au conseil municipal lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

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

II - LA COMMUNE DANS SON ENVIRONNEMENT

A - Présentation de la commune

Située sur le littoral du département de la Seine-Maritime, à égale distance entre Dieppe (34 km) et Fécamp (31 km), la commune de Saint-Valery-en-Caux est une station balnéaire d'une superficie d'environ 10,5 km².

Comme beaucoup d'autres collectivités du territoire, la commune connaît une baisse continue de sa population depuis plusieurs années (- 6,88 % sur la période sous revue). Elle comptait 4 167 habitants fin 2020, dont plus d'un tiers a plus de 60 ans.

La commune abrite un nombre important de résidences secondaires, lesquelles représentent environ 23 % du total des logements de la ville.

Le taux de chômage au sens du recensement¹, qui s'élevait à 17,5 % en 2021 selon l'observatoire des territoires, est supérieur à la moyenne nationale (13,4 %). Le même constat peut être fait s'agissant du taux de pauvreté des ménages (16 % en 2018 selon l'INSEE contre 14,1 % au niveau national).

La commune bénéficie d'un flux touristique important tout au long de l'année grâce notamment à son accès maritime (plage, port de plaisance) et à la diversité de son patrimoine culturel (théâtre le « *Rayon Vert* » bénéficiant de l'appellation « *scène conventionnée d'intérêt national* » depuis 2019, Maison Henri IV, casino) et cultuel (église paroissiale, chapelle Notre-Dame de Bon-Port, etc.).

Elle assure, à travers son centre communal d'action sociale, la gestion d'une résidence non médicalisée « *Les Camélias* » pour personnes âgées autonomes comprenant 44 logements, et a porté le projet de construction d'une maison de santé pluri-professionnelle qui devait initialement ouvrir au mois de mars 2020.

¹ Le taux de chômage au sens du recensement de la population est le rapport entre le nombre de chômeurs et la population active. La population active comprend la population active ayant un emploi (ou population active occupée) et les chômeurs.

² Selon l'article 1^{er} de l'arrêté du 5 mai 2017 fixant les conditions d'attribution et le cahier des missions et des charges de l'appellation « *Scène conventionnée d'intérêt national* », cette appellation reconnaît la qualité d'un programme d'actions artistiques et culturelles. Elle est attribuée pour une durée de quatre ans renouvelable, et implique la signature d'une convention quadriennale d'objectifs entre la structure bénéficiaire de l'appellation, le préfet de région, la ou les collectivités partenaires et la structure.

Enfin, la commune de Saint-Valery-en-Caux a été retenue pour faire partie du programme « *Petites villes de demain* »³, lancé le 1^{er} octobre 2020.

B - Les relations avec l'intercommunalité

1 - La communauté de communes de la Côte d'Albâtre

Rassemblant au 31 décembre 2020 une population de 28 603 habitants provenant de 63 communes, la communauté de communes de la côte d'Albâtre (CCCA) a été créée le 1^{er} janvier 2017 par arrêté préfectoral du 25 novembre 2016. Elle est issue de la fusion des communautés de communes de la Côte d'Albâtre⁴, « Entre Mer et Lin »⁵, ainsi que de six communes de l'ex-communauté de communes « Cœur de Caux ».

La CCCA ayant opté pour un régime de fiscalité additionnelle avec un taux propre pour chacune des taxes directes locales, la commune ne perçoit pas d'attribution de compensation. Elle bénéficie en revanche d'un reversement d'une part de la dotation de solidarité communautaire, qui s'élevait à 846 531 € en 2020, soit 14,41 % du total versé aux communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à ce titre.

En 2020, la commune de Saint-Valery-en-Caux représentait 14,57 % du total de la population de la CCCA et 10,17 % du total des dépenses réalisées par la CCCA, soit la part la plus importante parmi les communes membres.

La CCCA a vu son champ de compétences augmenter progressivement en lien avec l'élargissement du nombre de communes membres. Depuis juillet 2021, la CCCA exerce :

- l'ensemble des compétences obligatoires prévues à l'article L. 5214-16 du CGCT à l'exception de la compétence « accueil des gens du voyage » - l'EPCI ne comprenant pas de communes de plus de 5 000 habitants ;
- ainsi qu'une quinzaine de compétences facultatives, dont : la protection et mise en valeur de l'environnement ; la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie ; la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, sportifs et d'enseignement préélémentaires et élémentaires d'intérêt communautaire ; les activités de ramassage scolaire et de transport ; l'action sociale et éducative comprenant la création, la construction, la reconstruction, la gestion, l'investissement, et le fonctionnement d'équipements socio-éducatifs à caractère communautaire ainsi que la participation à une politique structurante en matière de santé sur le territoire ; la fourrière communautaire ou encore le soutien au développement du sauvetage en mer.

Sont par exemple considérés comme d'intérêt communautaire⁶, et gérés à ce titre par la CCCA, les équipements suivants situés à Saint-Valery-en-Caux : la « piscine du

³ Proche dans son inspiration du plan national « *Action cœur de ville* » lancé en 2017 pour les communes moyennes, ce programme, qui est piloté par l'agence nationale de cohésion des territoires, est destiné à accompagner les villes de moins de 20 000 habitants qui exercent des fonctions de centralité au profit du territoire environnant. Il s'organise autour de trois axes principaux : le soutien en ingénierie pour donner aux collectivités les moyens de définir et mettre en œuvre leur projet de territoire avec la possibilité par exemple de bénéficier d'une subvention permettant de financer jusqu'à 75 % d'un poste de chef de projet ; l'accès à un réseau, grâce au « Club Petites villes de demain », pour favoriser l'innovation, l'échange d'expériences et le partage de bonnes pratiques ; des financements sur des thématiques ciblées mobilisées en fonction du projet de territoire et des actions à mettre en place.

⁴ La première communauté de communes de la Côte d'Albâtre a été créée par arrêté préfectoral du 28 décembre 2001 à la suite de la transformation de l'ancien district de la région de Paluel créé afin de partager les ressources importantes engendrées par l'installation de la centrale nucléaire de Paluel (taxe professionnelle et taxe foncière). Elle regroupait jusqu'au 31 décembre 2016 21 297 habitants provenant de 38 communes.

⁵ La communauté de communes Entre Mer et lin comptait au 31 décembre 2016 5 083 habitants provenant de 17 communes.

⁶ Selon la dernière version des statuts de la CCCA, est reconnue comme ayant un caractère communautaire « *toute nouvelle activité sportive et culturelle bénéficiant à l'ensemble du territoire, ne relevant pas du domaine privé ou associatif, et répondant au moins à deux des quatre critères suivants : favoriser l'émergence et la reconnaissance d'une identité communautaire ; amplifier et valoriser la dynamique culturelle et sportive ; contribuer à la notoriété et au rayonnement culturel, sportif ou touristique de la communauté de communes de la Côte d'Albâtre, sur et en dehors de son territoire, par des événements à portée régionale ou plus ; générer une fréquentation intercommunale.* »

littoral », qui fait l'objet d'une concession de service public ; le bassin de plaisance et l'avant-port ; le conservatoire de musique et danse ; l'aérodrome Normandie côte d'Albâtre.

En revanche, le théâtre « *Rayon Vert* », pourtant labellisé « *scène conventionnée d'intérêt national* », demeure géré par la commune de Saint-Valery-en-Caux, la participation de la CCCA se limitant à l'attribution d'une subvention de fonctionnement d'un montant de 48 333 € en moyenne par an, soit environ 8 % du total des recettes du théâtre, contre 319 483 € pour la commune (environ 50 % du total).

Sur ce point, le maire a indiqué que des discussions avaient été entamées avec la CCCA afin de revoir la répartition des charges de cet équipement, mais que les éventuels changements qui pourraient en résulter ne seraient pas mis en œuvre avant la fin de l'actuelle convention quadriennale d'objectifs, laquelle court jusqu'au 31 décembre 2022.

2 - Le pôle d'équilibre territorial et rural du « plateau de Caux-Maritime »

Selon les données de l'établissement public, le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du plateau de Caux-Maritime, anciennement « *Pays Plateau de Caux-Maritime* », est composé depuis 2017 de trois EPCI à fiscalité propre : la CCCA, la communauté de communes « *Plateau de Caux-Doudeville-Yerville* » et la communauté de communes « *Yvetot-Normandie* ».

Au 31 décembre 2020, le PETR regroupait 77 467 habitants provenant de 122 communes.

La CCCA ayant récupéré la compétence « tourisme » à compter du 1^{er} janvier 2020 en application de l'arrêté préfectoral du 12 septembre 2019, le PETR est désormais principalement chargé d'élaborer, de réviser et de modifier le schéma de cohérence territoriale (SCOT) ainsi que le plan climat air énergie territorial (PCAET) et d'assurer le suivi des programmes de contractualisation dont notamment les contrats de territoire.

III - LA PROCEDURE BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

A - La procédure budgétaire

1 - L'information budgétaire

Si le conseil municipal vote le budget proposé par le maire par chapitre conformément aux articles L. 2312-1 et 2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les élus se prononcent sur la base d'un simple document synthétique et non sur la maquette budgétaire contenant les annexes et les signatures, laquelle est complétée après le vote du budget par le conseil municipal. Cette pratique, qui est susceptible d'engendrer des erreurs, est également contraire aux articles L. 2312-3 et D. 2311-2 du CGCT.

La commune n'a pas été en mesure de produire, pour les exercices 2015 à 2017, les délibérations d'affectation du résultat ni celles relatives au vote des comptes administratifs et comptes de gestion pourtant exigées par les articles L. 2311-5 et L. 2121-31 du CGCT.

Jusqu'en 2021, le contenu des rapports sur les orientations budgétaires (ROB) présentés en application de l'article L. 2312-1 du CGCT n'était pas conforme aux exigences posées par l'article D. 2312-3 du CGCT et l'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, lesquels imposent notamment que soient mentionnées les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes, les orientations en

matière d'autorisation de programme ainsi que l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute et nette.

Des divergences de données ont été constatées concernant l'encours de dette entre les annexes des comptes administratifs et les comptes de gestion (environ 80 000 € chaque année) qui seraient liées, selon la commune, à une erreur du logiciel d'édition du compte de gestion de la trésorerie.

Il appartient dès lors à la commune de se conformer aux exigences prévues par les textes en matière d'information budgétaire, ce que le maire s'est engagé à faire dès 2022.

2 - La programmation pluriannuelle des investissements

La commune ne disposait pas, sur la période sous revue, d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI)⁷, ce qui explique en grande partie les taux de réalisation relativement faibles constatés pour la section d'investissement.

Le taux de réalisation des dépenses d'investissement a en effet été inférieur à 60 % sur l'ensemble de la période sous revue à l'exception de l'exercice 2019⁸, et celui des recettes a connu une évolution erratique, alternant niveaux satisfaisants (99,79 % en 2015, 96,77 % en 2019) et niveaux très faibles (40,08 % en 2017, 28,70 % en 2020).

Le maire a indiqué que l'absence de production d'un outil de programmation pluriannuelle des investissements s'expliquait par les trop grandes incertitudes concernant l'exercice 2021 et qu'un PPI serait élaboré courant 2022 par le nouveau pôle supports RH/finances, dont l'un des objectifs principaux est le cadrage des procédures et des outils de pilotage. Si un projet de PPI a bien été communiqué à la chambre au cours de l'instruction, celui-ci demeure, pour l'instant, non conforme à la définition du PPI rappelée *supra*.

Par ailleurs, si la commune a recours depuis 2009 au dispositif des autorisations de programme⁹/crédits de paiement (AP/CP) pour la gestion de certaines opérations d'importance, son utilisation apparaît lacunaire à plusieurs égards.

Tout d'abord, la commune ne dispose d'aucune procédure décrivant le circuit applicable, ni d'un outil de suivi des AP/CP.

Ensuite, si les AP sont bien votées par délibération distincte lors de l'adoption du budget de l'exercice ou des décisions modificatives, conformément aux dispositions de l'article R. 2311-9 du CGCT, le modèle de délibération utilisé ne permet pas d'assurer le suivi des recettes annuelles relatives aux opérations, seul le calendrier des dépenses étant mentionné.

Enfin, les CP ne sont pas ajustés en fin d'exercice, ce qui limite l'intérêt du dispositif.

Ces problèmes expliquent également les divergences de données observées entre les différents documents budgétaires (compte administratif, budget primitif et délibération spécifique) pourtant présentés lors d'un même conseil municipal.

⁷ Un plan pluriannuel d'investissement est un outil d'aide à la décision ayant vocation à offrir aux élus une vision quasi exhaustive des opérations à réaliser à court et moyen terme. Les données qu'il contient, en dépenses et en recettes, doivent être suffisamment complètes et fiables pour permettre d'opérer les arbitrages en toute connaissance de cause. Pour cela, l'évaluation des opérations doit non seulement porter sur les coûts d'investissement mais également sur les coûts futurs de fonctionnement des équipements.

⁸ Même en prenant en compte les restes à réaliser, lesquels ne correspondent du reste pas tous à la définition légale (voir *infra*), les taux de réalisation des dépenses d'investissement demeurent faibles, oscillant entre 52,99 (2020) et 85,64 % (2017).

⁹ Selon l'article R. 2311-9 du CGCT, les autorisations de programme « *correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées par la commune, ou à des subventions d'équipement versées à des tiers.* »

La chambre invite par conséquent la commune à se doter d'un véritable outil de programmation pluriannuelle de ses investissements et à fiabiliser sa gestion en AP/CP.

B - La fiabilité des comptes

1 - Les restes à réaliser

La chambre a relevé que les montants inscrits par la commune en dépenses au compte administratif 2019 n'étaient pas conformes à la définition donnée par l'article R. 2311-11 du CGCT, en vertu de laquelle les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées.

Elle a constaté plusieurs anomalies tenant notamment à des erreurs de report d'engagement et l'absence de production des engagements juridiques. Au total, ces anomalies conduisent à une réduction du montant des restes à réaliser réellement justifiés de - 16 686 €, soit environ 11 % du total des restes à réaliser inscrits en 2019.

Les restes à réaliser ayant des conséquences sur la détermination du besoin de financement de la section d'investissement, et par suite sur l'affectation du résultat de l'exercice, il incombe à la commune de veiller à la sincérité des montants arrêtés en fin d'exercice au titre des restes à réaliser.

2 - Les provisions

Constituant une application du principe de prudence, le provisionnement est une technique comptable qui permet de constater une dépréciation ou un risque ou bien encore d'étaler une charge dans le temps.

Sur la période contrôlée, la commune a constitué deux provisions pour un montant total de 223 000 € destinées à couvrir les risques résultant de deux contentieux au cours de l'exercice 2017 avec la CCCA concernant, d'une part, les conventions de services communs du port de plaisance de Saint-Valery-en-Caux (200 000 €) et, d'autre part, le contrat de concession relatif à la fourniture d'électricité (3 000 €).

Contrairement à ce qu'indique l'annexe A4 du compte administratif 2018, la commune a repris partiellement ces provisions au cours du même exercice, les réduisant à 55 000 €, pour finalement les reprendre intégralement dès 2018.

Un protocole transactionnel, qui s'est traduit par le versement au profit de la commune de Saint-Valery-en-Caux d'une somme de 150 000 € en deux fois, a finalement été signé avec la CCCA le 4 mai 2018 afin de mettre un terme au contentieux.

En revanche, la commune n'a pas constitué de provisions pour risques alors que l'examen des restes à recouvrer a fait apparaître des situations d'impayés de loyers depuis plusieurs années et pour des montants parfois significatifs¹⁰.

La chambre rappelle qu'en vertu des dispositions de l'article R. 2321-2 du CGCT, les communes ont l'obligation de constituer des provisions lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, à hauteur du risque d'irrécouvrabilité estimé par la commune à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public.

Il appartient dès lors à la collectivité de se conformer aux exigences du CGCT en matière de provisions obligatoires.

¹⁰ Par exemple, l'état des restes à recouvrer 2019 fait apparaître un reste à recouvrer d'un montant de 21 737 euros au 31 décembre 2019 correspondant à des loyers impayés d'octobre 2015 à juillet 2017, alors que l'entreprise concernée a fait l'objet d'une liquidation judiciaire en 2017.

3 - Le suivi du patrimoine et les amortissements

a - Le suivi du patrimoine

La responsabilité du suivi du patrimoine, qui incombe de manière conjointe à l'ordonnateur et au comptable public, implique pour l'ordonnateur : la tenue d'un inventaire physique¹¹ et d'un inventaire comptable¹² ; pour le comptable : la tenue de l'état de l'actif immobilisé¹³.

La commune ne dispose ni d'un inventaire physique ni d'un inventaire comptable de ses biens meubles et immeubles, le suivi du patrimoine de Saint-Valery-en-Caux reposant actuellement uniquement sur l'état de l'actif produit par le comptable.

Il incombe par suite à la commune de se doter d'un inventaire physique et comptable de son patrimoine, en commençant par les éléments les plus significatifs.

b - Les amortissements

Si les durées d'amortissement, qui ont été arrêtées en dernier lieu par délibération du 14 décembre 2020, sont globalement conformes aux barèmes fixés par l'instruction comptable et budgétaire M14, la chambre a constaté que plusieurs immobilisations d'importance n'avaient pas donné lieu à amortissement sur l'ensemble de la période contrôlée.

Sont notamment concernés :

- au compte 2044 : les subventions en nature d'un montant de 283 896 € liées aux cessions à l'euro symbolique réalisées en 2018 ;
- au compte 21 : l'achat de divers matériels dont un écran LED pour l'hôtel de ville (23 376 €).

Il est rappelé qu'en application de l'article R. 2321-1 du CGCT, les dotations aux amortissements des biens meubles autres que les collections et œuvres d'art¹⁴, des biens immeubles productifs de revenus¹⁵ et des immobilisations incorporelles autres que les frais d'études et d'insertion suivis de réalisation¹⁶ constituent des dépenses obligatoires pour les communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants.

En outre, alors qu'en application de l'instruction budgétaire et comptable M14 les opérations de travaux en cours enregistrées au compte 23 doivent, après réalisation, être intégrées aux comptes 20 « *Immobilisations incorporelles* » ou 21 « *Immobilisations corporelles* » correspondants, le solde débiteur du compte 23 « *Immobilisations corporelles en cours* » de la commune a plus que doublé au cours de la période sous revue pour atteindre

¹¹ L'inventaire physique constitue un registre justifiant la réalité physique des biens permettant de connaître précisément l'état des immobilisations. Il est alimenté par chaque service gestionnaire au moment de « l'entrée » du bien dans le patrimoine immobilier.

¹² L'inventaire comptable doit permettre à la collectivité de connaître ses immobilisations sur le volet financier, y compris leur amortissement, et constitue à ce titre une aide pour la gestion du patrimoine.

¹³ L'état de l'actif est établi tous les deux ans (pour les exercices budgétaires pairs) à partir du fichier des immobilisations, qui est tenu à la disposition du juge des comptes. Pour les exercices budgétaires impairs, un état des flux d'immobilisations recensant l'ensemble des flux annuels de l'exercice, qu'il s'agisse des entrées, des sorties ou des modifications patrimoniales diverses, est produit au compte de gestion du receveur municipal.

¹⁴ Les immobilisations corporelles concernées sont les biens figurant aux comptes 2156 « matériel et outillages d'incendie et de défense civile », 2157 « matériel et outillage de voirie », 2158 « autres installations, matériel et outillage techniques », et 218 « autres immobilisations corporelles ».

¹⁵ Les immobilisations corporelles concernées sont les biens enregistrés aux comptes 2114 « terrains de gisement », 2132 « immeubles de rapport » et 2142 « constructions sur sol d'autrui - Immeubles de rapport ».

¹⁶ Les immobilisations incorporelles concernées sont celles figurant aux comptes 202 « Frais d'études, d'élaboration, de modifications et de révisions des documents d'urbanisme », 2031 « Frais d'études » (non suivis de réalisation), 2032 « Frais de recherche et de développement », 2033 « Frais d'insertion » (non suivis de réalisation), 204 « Subventions d'équipement versées », 205 « Concessions et droits similaires, brevets, licences, marques, procédés, logiciels, droits et valeurs similaires » et 208 « Autres immobilisations incorporelles », à l'exception des immobilisations qui font l'objet d'une provision.

10 M€ au 31 décembre 2020, soit l'équivalent de plus de dix années de dépenses d'équipement.

Dès lors, plusieurs opérations de travaux, pourtant achevées, n'ont pas donné lieu à amortissement, à l'image de la réhabilitation de l'ancienne poste (165 943 €), de la reprise de concessions (76 656 €) ou encore de la rénovation des deux courts de tennis (48 145 €).

La chambre demande par conséquent à la commune de procéder à l'amortissement de l'ensemble des immobilisations acquises à compter du 1^{er} janvier 1996 dès la mise en service des biens concernés, ainsi qu'à l'apurement régulier des comptes d'immobilisations en cours.

4 - Les régies

Le maire de la commune a été autorisé par délibérations successives du conseil municipal à créer des régies comptables nécessaires au fonctionnement des services municipaux, conformément au 7^o de l'article L. 2122-22 du CGCT.

Selon les éléments transmis par la trésorerie, au 31 décembre 2020 la commune comptait 11 régies en activité, dont 8 de recettes et 3 d'avances.

Sur la période sous revue, le montant annuel moyen des flux des régies de la commune s'élève à 74 190 €, avec une légère baisse depuis 2018.

En raison de leur caractère parfois très ancien, la plupart des actes constitutifs des régies et des arrêtés de nomination des régisseurs ne correspondent plus au fonctionnement actuel des régies.

Par ailleurs, alors que les flux des régies « *stationnement camping-cars* »¹⁷ et « *droits de place* »¹⁸ dépassent les seuils réglementaires relatifs à l'obligation de cautionnement, seul l'acte de cautionnement du régisseur du théâtre « *Rayon Vert* » a été produit¹⁹.

Il est rappelé qu'en application de l'arrêté du 28 mai 1993, tel que modifié par l'arrêté du 3 septembre 2001, les régisseurs ont l'obligation de constituer une caution d'un montant :

- de 300 € lorsque le montant moyen des recettes encaissées mensuellement est compris entre 1 221 et 3 000 € ;
- de 460 € lorsque le montant moyen des recettes encaissées mensuellement est compris entre 3 001 et 4 600 €.

En outre, malgré l'existence d'un nombre important de régies et de changements de régisseurs depuis 2015, seuls trois contrôles sur place ont été réalisés au cours de la période sous revue concernant les « *droits de place* » (28 juin 2019 et 18 décembre 2020) et la « *médiathèque* » (29 août 2014).

Enfin, il ressort des procès-verbaux de vérification transmis par le comptable à la suite des contrôles réalisés que les non-conformités n'ont pas donné lieu à la mise en place d'actions correctrices.

Interrogé sur ce point, le maire a répondu qu'il ne disposait pas d'un agent susceptible de suivre ce dossier.

¹⁷ Les recettes mensuelles moyennes encaissées en 2020 s'élèvent à 2 989 €.

¹⁸ Les recettes mensuelles moyennes encaissées en 2020 s'élèvent à 1 628 €.

¹⁹ Le montant du cautionnement prévu - 1 200 € - est du reste non conforme aux barèmes fixés par la réglementation.

Compte tenu des risques qui s'attachent à ces opérations, la chambre invite la commune à revoir l'ensemble des décisions de création et arrêtés de nomination des régisseurs conformément à la réglementation en vigueur, et à désigner dans les plus brefs délais un référent chargé du suivi des régies.

IV - LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse financière concerne essentiellement le budget principal au regard du poids de ce dernier (90 % du total des recettes de fonctionnement en 2020 contre 10 % pour le budget annexe du théâtre « *Rayon Vert* »).

Les résultats consolidés de la commune sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau n° 1 : Résultats consolidés

| En € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------------------------------|------------------|----------------|-----------------|------------------|----------------|------------------|
| Budget ville | - 267 777 | 328 954 | - 61 268 | 1 047 067 | 717 609 | - 416 631 |
| dont section de fonctionnement | 62 294 | 145 039 | 154 648 | - 193 910 | 85 489 | 335 997 |
| dont section d'investissement | - 330 071 | 183 915 | - 215 916 | 1 240 977 | 632 120 | - 752 628 |
| Budget "Rayon Vert" | 29 107 | 62 405 | 48 644 | 40 432 | 2 600 | 25 755 |
| dont section de fonctionnement | 33 710 | 41 160 | 13 648 | 1 291 | - 1 979 | 34 224 |
| dont section d'investissement | - 4 602 | 21 245 | 34 996 | 39 141 | 4 579 | - 8 469 |
| Total | - 238 670 | 391 359 | - 12 623 | 1 087 499 | 720 209 | - 390 876 |

Source : comptes de gestion

Durant la période de six ans sous revue, la commune a connu trois exercices déficitaires (2015, 2017 et 2020) qui s'expliquent essentiellement par les résultats de la section d'investissement du budget principal.

Par ailleurs, la section de fonctionnement n'a connu qu'un seul résultat déficitaire en 2018 (- 193 910 €) en raison de la forte baisse des produits d'exploitation observée, conjuguée à une hausse des charges d'exploitation.

A - Évolution des produits et des charges de gestion

Entre 2015 et 2020, les produits de gestion ont connu une évolution erratique, oscillant entre 5,22 M€ (2018) et 5,45 M€ (2015 et 2016).

Après avoir connu une relative stabilité entre 2015 et 2018, les charges de gestion ont diminué de - 8,77 %, essentiellement entre 2019 et 2020, sous l'effet de la politique de réduction des coûts et des conséquences de la crise liée au COVID 19. Elles s'élevaient à 4,70 M€ fin 2020.

Il en résulte une nette progression de l'excédent brut de fonctionnement²⁰ sur la même période (2018-2020), lequel s'établissait en 2020 à 561 000 €, soit 10,66 % du total des produits de gestion.

²⁰ L'excédent brut de fonctionnement est égal à l'excédent brut d'exploitation augmenté des autres produits de gestion courante (compte 75) et diminué des autres charges de gestion courante (compte 65).

1 - Les produits de gestion

a - Les ressources fiscales

Les ressources fiscales propres, qui ont représenté entre 35 et 39 % du total des produits de gestion selon les années, ont connu une évolution irrégulière. Elles s'élevaient fin 2020 à 1,94 M€.

Après plusieurs années de stabilité, la commune a décidé de relever le taux de certaines contributions directes en 2020, ce qui lui a permis de générer plus de 190 000 € de recettes supplémentaires. Si cette mesure avait pour objectif de compenser en partie la baisse observée du produit des taxes sur les activités et le domaine résultant des effets de la crise liée au COVID 19 (- 44,50 % entre 2019 et 2020), celle-ci n'a finalement pas eu l'impact escompté puisque ce supplément de recettes est venu en déduction de la dotation exceptionnelle instituée par l'article 21 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 (cf. encart « *les conséquences de la crise sanitaire* » *infra*).

Malgré cette hausse, les taux applicables à Saint-Valery-en-Caux demeurent très inférieurs à la moyenne observée dans les communes relevant de la même strate démographique²¹, ce qui signifie que la ville dispose encore en la matière de marges de manœuvre cependant limitées par l'importance des taux retenues par la communauté de communes.

La fiscalité reversée s'élevait fin 2020 à 1,18 M€. Elle repose essentiellement sur deux recettes :

- une dotation de solidarité communautaire perçue au titre de la participation à la CCCA (environ 790 000 € en moyenne par an), et dont le montant a connu en 2020 une augmentation de + 12 % pour atteindre son niveau le plus élevé sur la période sous revue après cinq années de baisse (- 9,18 % entre 2015 à 2019) ;
- une contribution nette du « *fonds national de garantie individuelle des ressources* » (FNGIR) d'un montant annuel moyen de 423 647 €.

b - Les dotations et participations

Les ressources en provenance de l'État ont diminué de - 18,39 % entre 2015 et 2018, avant de remonter jusqu'en 2020 (+ 3,64 %), pour atteindre 1,42 M€.

La baisse de la dotation globale de fonctionnement observée depuis 2015 (- 24,75 %), liée à la contribution au redressement des finances publiques et à l'existence de plusieurs facteurs défavorables pour la commune, dont la diminution continue de sa population depuis plusieurs années, a été en partie compensée par l'augmentation des attributions et participations perçues depuis 2017 (+ 21,95 %).

c - Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation ont progressé de + 40,92 % entre 2015 et 2019, avant de baisser en 2020 (- 18,86 %) en raison principalement des conséquences du COVID 19 ; elles s'élevaient alors à 713 878 €.

L'évolution observée entre 2015 et 2019 s'explique essentiellement par la progression des revenus locatifs hors concession de service public (+ 51,65 %) et des recettes liées au remboursement de frais (+ 57,35 %), qui viennent compenser la baisse observée en matière de travaux, études, et prestations de service (- 14,85 %).

²¹ Le taux de la taxe d'habitation était en 2020 de 7,69 contre 17,02 au niveau de la strate ; celui de la taxe foncière bâti de 11,76 contre 14,86 au niveau de la strate ; celui de la taxe foncière non bâti de 28,89 contre 49,41 au niveau de la strate ; et celui de la cotisation foncière des entreprises de 10,46 contre 19,98 au niveau de la strate.

Enfin, il a pu être constaté que la ville louait à des agents territoriaux, un élu et des particuliers ayant un lien privilégié avec la commune (ancien agent à la retraite, pompiers, curé) plusieurs logements en contrepartie de loyers très inférieurs au prix du marché représentant, selon les estimations de la chambre, une perte de recettes d'environ 48 000 € par an.

Sur ce point, le maire a indiqué que les loyers avaient été établis sur la base des valeurs locatives cadastrales²² connues et non selon les prix du marché, jugés trop fluctuants.

La chambre rappelle que si l'article 146 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 prévoit leur actualisation en 2026 à partir des loyers constatés en 2023, les valeurs locatives cadastrales ont été calculées, sauf cas particuliers²³, à partir des conditions du marché locatif au 1^{er} janvier 1970 pour les propriétés bâties et de celui de 1961 pour les propriétés non bâties, expliquant ainsi les importants écarts constatés avec le prix du marché actuel.

2 - Les charges de gestion

Les charges à caractère général représentaient un montant de 1,29 M€ en 2020, soit le même niveau qu'en 2017.

Sur la période sous revue, les charges de personnel, qui ont représenté entre 55 et 58 % du total des charges de gestion, ont augmenté de + 2,32 % entre 2015 et 2017, sous l'effet notamment plusieurs mesures nationales dont l'augmentation du point d'indice, avant de connaître une baisse jusqu'en 2020 (- 7,66 %), concernant les rémunérations des personnels non titulaires. Elles s'élevaient fin 2020 à 2,72 M€.

Les autres charges de gestion ont fortement baissé sur la période sous revue, passant de 1,03 M€ à 694 000 €, soit une diminution de - 32,86 %.

Cette situation s'explique par la réduction de plusieurs postes de dépenses dont, à titre principal, les subventions de fonctionnement (- 45 % sur la période sous revue) et, dans une moindre mesure, les indemnités des élus, la contribution aux organismes de regroupement et les participations obligatoires.

B - L'investissement

1 - Les dépenses d'investissement

Entre 2015 et 2020, la commune a réalisé plus de 7,70 M€ d'investissements. Selon les éléments communiqués à la chambre, les principales opérations d'investissement ont porté sur :

- la construction de la maison de santé (2019) : 3,24 M€ HT, dont 2,66 M€ HT de travaux ;
- la rénovation et l'extension de la médiathèque (2018) : 765 364 € HT, dont 693 830 € HT de travaux ;
- la construction de 20 garages (2017) : 144 875 € HT ;
- la rénovation des anciens locaux de la poste (2019) : 136 897 € HT ;
- la création, la rénovation et le réaménagement d'aires de jeux (2015) : 132 015 € HT ;
- le réaménagement du théâtre « *Rayon Vert* » (2016) : 88 763 € HT.

²² La valeur locative cadastrale représente le niveau de loyer annuel théorique que la propriété concernée pourrait produire si elle était louée. Elle sert notamment de bases au calcul de la taxe d'habitation et de la taxe foncière.

²³ Justifient notamment une actualisation de la valeur locative cadastrale : la reconstruction du bien, les changements de consistance (modification de volume ou de surface), d'affectation, de caractéristiques physiques (installations d'équipements nouveaux, gros travaux de remise en état, aménagement des combles en pièces habitables...), ou encore d'environnements (réalisation d'opérations d'urbanisme ou d'équipements collectifs, implantation ou suppression d'établissements générateurs de nuisances).

La construction de la maison de santé pluridisciplinaire

Implantée à proximité de l'hôpital de Saint-Valery-en-Caux et du centre médico-social, sur un terrain appartenant à la commune, la maison de santé pluridisciplinaire, qui doit accueillir une vingtaine de professionnels de santé ainsi que plusieurs services de la Croix-Rouge, a pour objectifs de lutter contre la baisse de la démographie médicale et paramédicale de l'ex-canton de Saint-Valery-en-Caux et de répondre au besoin croissant des populations vieillissantes résidant à proximité.

Ce projet, qui a reçu l'autorisation de l'agence régionale de santé Normandie, a été porté par la commune bien que la CCCA ait compétence pour la politique structurante en matière de santé sur le territoire de l'intercommunalité et que le nouvel équipement ait vocation à bénéficier à l'ensemble des patients du territoire²⁴.

Selon les éléments transmis à la chambre, le montant total de l'opération s'est élevé à 3,24 M€ HT, dont 2,66 M€ pour les travaux, avenants compris, et 360 648 € pour le marché de maîtrise d'œuvre, et la participation de la ville à 1,14 M€, soit 35,23 %²⁵ du total des investissements consentis au titre de cette opération. Par ailleurs, les importants retards constatés sur certains lots ont conduit la collectivité à contracter un emprunt à court terme, d'un montant de 1,809 M€, afin de financer le décalage de versement des subventions attendues (un peu plus de 2,09 M€).

Enfin, selon les différents scénarios arrêtés fin 2017, le coût de fonctionnement de l'équipement, charges comprises, devrait s'élever à environ 120 000 € par an, soit une charge d'environ 30 000 € pour la ville²⁶.

2 - Le financement des investissements

Le tableau ci-après présente l'évolution du financement des investissements de la commune sur la période contrôlée :

Tableau n° 2 : Le financement des investissements

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Cumul |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|----------------|------------------|
| CAF nette | 75 583 | 171 998 | 274 778 | - 176 826 | 129 326 | - 110 540 | 364 319 |
| + Recettes d'inv. hors emprunt | 137 980 | 447 054 | 532 884 | 419 878 | 1 010 463 | 672 248 | 3 220 507 |
| = Financement propre disponible | 213 562 | 619 052 | 807 662 | 243 052 | 1 139 789 | 561 708 | 3 584 826 |
| Financement propre dispo / Dépenses d'équipement | 22,27 % | 62,34 % | 62,64 % | 23,23 % | 50,98 % | 57,18 % | |
| Nouveaux emprunts de l'année | 0 | 0 | 0 | 800 000 | 1 809 412 | 0 | |

Source : comptes de gestion

Jusqu'en 2017, les investissements ont été financés exclusivement par prélèvement sur le fonds de roulement avant que la commune ne décide de recourir à l'emprunt pour financer la construction de la maison de santé.

²⁴ La participation de la CCCA s'est élevée à 450 000 €, soit 16,88 % du total des travaux et 13,90 % du total de l'opération.

²⁵ Et 1,78 M€, soit 45,87 % du total des investissements consentis, si on prend le coût global du marché TTC.

²⁶ Les deux projets de baux prévoient : pour la société STV : un loyer annuel de 62 239,32 € pour 1 023 m², soit 5,07 € le m² ; pour la Croix-Rouge : un loyer annuel de 29 195,40 € pour 197 m², soit 8,94 € le m².

a - La capacité d'autofinancement²⁷

Excepté l'exercice 2020, marqué par un remboursement exceptionnel des annuités en capital de la dette concernant l'emprunt à court terme destiné à financer le décalage de versement du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et des subventions liées à la construction de la maison de santé, la commune n'a connu qu'un exercice avec une capacité d'autofinancement (CAF) nette négative (2018), qui s'explique par la forte baisse des produits d'exploitation observée, conjuguée à une hausse des charges d'exploitation.

La CAF brute a représenté au mieux 10,64 % du total des produits de gestion (2020), soit un niveau inférieur au seuil des 15 % généralement admis, même si ce ratio tend à s'améliorer depuis 2018.

En 2020, le montant de la CAF nette après retraitement²⁸ s'élève, selon les estimations de la chambre, à 425 000 €, soit un niveau supérieur à ceux constatés depuis 2015.

b - Les recettes d'investissement hors emprunt

Sur la période contrôlée, les recettes d'investissement de la commune ont varié entre 138 000 € (2015) et 1,01 M€ (2019).

Les reversements liés au FCTVA, qui ont représenté entre 16,92 (2019) et 67,26 % (2015) du total des recettes d'investissement hors emprunt, constituent la principale ressource de la commune en matière d'investissement.

Celle-ci perçoit également, de manière ponctuelle, d'importantes recettes liées à des subventions d'investissement (1,13 M€ sur l'ensemble de la période). Provenant essentiellement de l'État, de la région Normandie et du département de la Seine-Maritime, ces subventions ont contribué au financement de plusieurs opérations d'importance dont la construction de la maison de santé et la rénovation de la médiathèque.

La collectivité a enfin perçu 387 261 € de recettes nettes au titre des « *cessions d'actifs* », grâce à la vente de plusieurs terrains et bâtiments. Elle a procédé à plusieurs cessions d'immeubles à des prix inférieurs à la valeur vénale pour des motifs d'intérêt général (la construction de logements sociaux), ainsi que l'autorise la jurisprudence administrative. Sont concernés les biens suivants :

- une villa dénommée « *Saint-Parre* » évaluée à 427 500 € et cédée à l'euro symbolique ;
- un terrain dénommé « *Briqueterie* » évalué à 243 000 € et cédé à l'euro symbolique ;
- un ensemble dénommé « *résidence du bois* » cédé pour 149 000 € alors qu'il était évalué à 846 000 €.

La chambre relève que ces opérations n'ont pas systématiquement donné lieu à la signature de conventions avec les bailleurs sociaux acquéreurs, ni à amortissement.

²⁷ La CAF brute représente l'excédent résultant du fonctionnement utilisable pour financer les opérations d'investissement (remboursement de la dette en capital, dépenses d'équipement).

²⁸ Méthode retenue : CAF brute – moyenne annuité en capital de la dette 2015-2019 (135 000 €).

C - La situation bilancielle

1 - Le fonds de roulement²⁹ et la trésorerie

Sur la période sous revue, le fonds de roulement a oscillé entre 960 534 € (2017) et 2,01 M€ (2015). Il s'élevait à 1,26 M€ fin 2020, soit l'équivalent de 103,6 jours de charges courantes.

La trésorerie a globalement suivi la même tendance que le fonds de roulement, alternant baisses et hausses. Elle s'élevait fin 2020 à 1,29 M€, en diminution de - 16,73 % par rapport à 2019.

Le délai global de paiement de la commune, qui s'élevait à 13 jours en 2020, n'appelle pas d'observation particulière.

2 - L'endettement

Le tableau ci-après présente l'évolution du stock de dette de la ville :

Tableau n° 3 : Stock de dettes au 31/12 (tous budgets confondus)

| En € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Variation |
|----------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------|
| Encours de dette au 01/01 | 1 414 012 | 1 296 441 | 1 175 097 | 1 049 678 | 1 710 139 | 3 345 755 | 136,61 % |
| - Annuité en capital de la dette | 117 571 | 121 344 | 125 419 | 139 539 | 173 795 | 671 067 | 470,78 % |
| + Nouveaux emprunts | 0 | 0 | 0 | 800 000 | 1 809 412 | 0 | |
| Encours de dette au 31/12 | 1 296 441 | 1 175 097 | 1 049 678 | 1 710 139 | 3 345 755 | 2 674 688 | 106,31 % |

Source : comptes de gestion

L'endettement total de la commune a augmenté significativement en raison de la conclusion, en 2018 et 2019, de deux emprunts pour un montant total de 2,61 M€, destinés à financer la construction de la maison de santé.

Au 31 décembre 2020, l'encours de dette, qui s'élevait à 2,67 M€, était constitué de trois emprunts à taux fixe, correspondant à un risque faible.

Après être passée de 6,7 ans en 2015 à 2,6 ans en 2017, témoignant d'un endettement mesuré, la capacité de désendettement³⁰ a bondi entre 2018 et 2019 en lien avec les deux emprunts précités. Elle s'élevait fin 2020 à 4,8 ans, soit un niveau proche de la médiane selon la DGFIP, et nettement inférieur au seuil prudentiel de douze années mentionné par l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Les conséquences de la crise sanitaire

Selon les estimations de la collectivité, les conséquences financières de la crise sanitaire liée au COVID 19 s'élèvent, pour l'exercice 2020, à 372 705 € dont 24 549 € de dépenses supplémentaires correspondant essentiellement à des charges à caractère général (masques, solutions hydro-alcooliques, etc.) et de personnel, et 348 412 € de pertes de recettes, tous budgets confondus.

²⁹ Le fonds de roulement correspond aux excédents dégagés par la collectivité. Il est égal à la différence entre les ressources stables (fonds propres, subventions d'investissement, provisions réglementées et dettes financières) et les emplois stables, c'est-à-dire l'ensemble des immobilisations.

³⁰ La capacité de désendettement mesure le nombre d'années nécessaire pour rembourser intégralement le capital de dettes si l'autofinancement y était intégralement consacré.

Pour le budget principal, les pertes de recettes les plus importantes concernent le casino (275 256 €), la restauration scolaire et collective (25 822 €), la redevance camping (24 756 €) et les droits de place en lien avec l'exonération des redevances liées aux terrasses (13 650 €).

Ces pertes de recettes ont néanmoins été partiellement compensées par la dotation exceptionnelle instituée par l'article 21 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

Cette dotation, qui est égale à la différence, si elle est positive, entre la somme des produits moyens perçus entre 2017 et 2019 et la somme des mêmes produits perçus en 2020 de certaines recettes fiscales et de produits d'utilisation du domaine dont les reversements liés au produit brut des jeux (PBJ), s'est élevé pour la commune de Saint-Valery-en-Caux à 133 063 €.

V - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Le contrôle de la chambre en matière de gestion des ressources humaines a porté plus particulièrement sur le pilotage de la fonction, les effectifs, l'organisation du temps de travail, l'absentéisme et le régime indemnitaire.

A - Le pilotage de la fonction « ressources humaines »

Le pilotage est assuré depuis fin 2014 par un binôme de deux agents gestionnaires carrière-paie de catégorie B, dont l'un porte la responsabilité du service, sous l'autorité directe du directeur général des services.

Outre les missions traditionnellement rattachées à la gestion du personnel (carrière, paie, temps de travail, développement des compétences, etc), le service gère le secrétariat des instances représentatives du personnel et assure l'encadrement des agents des écoles et d'entretien des bâtiments.

Il dispose en outre de plusieurs outils (essentiellement des tableurs) permettant d'assurer un suivi des dépenses et des mouvements de personnel de la commune.

Enfin, depuis 2015, tous les emplois font l'objet de fiches de poste. Celles-ci apparaissent toutefois lacunaires à plusieurs égards. Ne sont notamment pas mentionnées les conditions de diplôme, ni le nombre de points de NBI liés aux spécificités de chaque poste. Il n'a pas non plus été possible de vérifier la date de leur dernière mise à jour.

La chambre recommande par conséquent à la commune de compléter ses fiches de poste, et de les mettre à jour régulièrement, ce que prévoit de faire le maire lors de la prochaine campagne d'évaluation.

B - Les effectifs

Les effectifs permanents sont restés globalement stables sur la période contrôlée. Après avoir augmenté entre 2015 et 2017 (+ 2,68 %), ils se sont stabilisés à partir de 2018 autour de 80 ETP, avant de baisser en 2020 (- 5,23 ETP par rapport à 2019) en lien avec la diminution de la filière technique.

Les agents contractuels représentent entre 22,02 (2016) et 27,73 % (2015) du total des effectifs physiques de la commune.

Enfin, la part de chacune des catégories est restée globalement stable sur la période sous revue : entre 89,62 (2020) et 92,92 % (2017) pour les agents de catégorie C ; entre 4,42 (2017) et 6,60 % (2020) pour la catégorie B ; et entre 2,52 (2015) et 3,77 % (2020) pour la catégorie A.

C - L'organisation du temps de travail

L'organisation du temps de travail des agents communaux repose désormais essentiellement sur un règlement intérieur validé par le comité technique le 3 octobre 2016 et adopté par délibération du 17 octobre 2016, lequel est complété par quelques notes de services.

La chambre a constaté que la durée légale du travail³¹ n'était pas respectée au sein de la commune en raison de l'attribution aux agents de jours de congés supplémentaires non prévus par la réglementation.

Sur la période sous revue, les agents de la collectivité ont bénéficié en moyenne de 2 jours de congés dérogatoires au titre des ponts, prévus par le règlement intérieur de 2016, 0,5 jour au titre des vœux du maire au personnel et 0,5 jour au titre de la « Foire de Pâques ».

Il est rappelé que la durée annuelle de travail ne peut être réduite que pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, notamment en cas de travail de nuit, le dimanche, en horaires décalés, en équipe, de modulation importante du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux.

En outre, l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a supprimé les régimes dérogatoires antérieurs à la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001. Les collectivités territoriales disposaient d'un délai d'un an à compter du renouvellement général des assemblées délibérantes, soit au plus tard en mai 2021 pour la commune de Saint-Valery-en-Caux, pour se mettre en conformité³².

Selon les estimations de la chambre, ces écarts à la réglementation représentent l'équivalent de 1,13 ETP, soit un coût d'environ 38 127 € par an³³.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué que la durée de travail serait alignée sur la durée légale à compter du 1^{er} janvier 2022 ainsi que cela avait été annoncé aux agents et aux représentants du personnel.

La chambre en prend acte mais invite toutefois la commune à prendre une nouvelle délibération afin d'actualiser son règlement intérieur sans attendre la parution du décret relatif aux autorisations spéciales d'absence.

D - L'absentéisme

1 - L'évolution du taux d'absentéisme³⁴

Sur la période sous revue, le taux d'absentéisme, tous agents confondus, a connu une évolution défavorable, passant de 10,09 % en 2017 à plus de 19,71 % en 2019, avant de légèrement baisser en 2020 (17,55 %), soit un niveau particulièrement élevé par rapport à la

³¹ En vertu de l'article 1^{er} du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature, également applicable à la fonction publique territoriale en application de l'article 1^{er} du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, la durée de travail effectif est fixée à 35 heures par semaine, et à 1 607 heures par an.

³² Les nouvelles mesures adoptées doivent entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2022.

³³ Méthode retenue : sureffectif théorique x coût moyen d'un agent (charges de personnels / ETP).

³⁴ La méthode de calcul retenue est la suivante : nombre de journées d'absence ouvrées x 100 / (ETP x nombre de journées travaillées sur la période).

moyenne nationale observée dans les collectivités territoriales (9,2 % en 2019 selon l'institut SOFAXIS).

Selon le maire, cette situation s'explique notamment par la technicité et la pénibilité des métiers, ainsi que la pyramide des âges, elle aussi plus élevée que la moyenne.

Après avoir diminué de - 35,44 % entre 2016 et 2019, le nombre de jours d'arrêt pour maladie ordinaire a nettement progressé en 2020 (+ 73,59 %) pour atteindre 1 847.

Le nombre de jours d'arrêt pour accident du travail a également bondi sur l'ensemble de la période sous revue, passant de 11 à 547. Interrogée sur ce point, la commune a indiqué que cette évolution n'était pas liée au nombre d'accidents mais à leur gravité.

Au total, l'absentéisme dit compressible³⁵ s'élève sur la période sous revue à 11 590 jours. Cet absentéisme représente un coût pour la collectivité estimé par la chambre à environ 289 000 € par an³⁶, soit l'équivalent de 8,58 ETP en continu.

2 - La politique de remplacement

Selon les éléments transmis par la commune, les remplacements sont assurés en priorité dans les écoles et les cantines, les autres situations étant étudiées « *au cas par cas* », conformément à la révision en mars 2018 des « *délais de carence* » institués en 2011 pour le remplacement des agents absents.

Afin de faire face aux absences résultant des congés annuels, des congés de maladie ordinaire et des congés de longue maladie, des provisions sont constituées chaque année par la collectivité. Le taux d'absentéisme ayant significativement progressé entre 2017 et 2019, le montant de la provision a connu une évolution comparable sur la même période. Il s'élevait en 2020 à 129 000 € contre 56 000 € en 2015 et 82 200 € en 2018.

Selon les chiffres transmis par la commune, le nombre d'heures de remplacement pour pallier l'absentéisme a progressé de + 132 % depuis 2017, passant de 4 212 à 9 772. Sur la période sous revue, ces remplacements représentent une dépense annuelle moyenne de 120 000 €.

3 - Les actions mises en place pour lutter contre l'absentéisme

Malgré le niveau élevé de l'absentéisme depuis 2017, la commune a indiqué ne pas avoir de stratégie formalisée de lutte contre l'absentéisme, mais qu'elle menait des actions ponctuelles (accompagnement des agents en lien avec le service de médecine préventive, enquêtes administratives à la suite d'accidents du travail, présentation d'un bilan annuel sommaire en CHSCT, etc).

La collectivité dispose d'un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) élaboré en 2011, qui été a mis à jour pour la dernière fois en 2017.

Il est rappelé qu'en application de l'article R. 4121-2 du code du travail, l'actualisation du DUERP doit être réalisée au moins chaque année, ainsi que lors de toute décision d'aménagement important modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail, ou lorsqu'une information supplémentaire intéressant l'évaluation d'un risque dans une unité de travail est recueillie.

³⁵ Selon la DARES, font partie de l'absentéisme compressible : la maladie ordinaire et les accidents du travail - maladies professionnelles.

³⁶ Méthode retenue : coût moyen ETP 2019 (33 730 €) * [nombre de jours d'absence moyen (1 931,58) /225].

Au vu du taux d'absentéisme observé depuis 2017, la chambre invite la commune à cibler les services plus particulièrement concernés par la pénibilité et la pyramide des âges et à développer des actions d'analyse des causes des accidents du travail (méthode de l'arbre des causes, études de cas avec le concours d'un médecin du travail, etc.) et d'accompagnement des professionnels (entretiens de retour à l'emploi, suivi avec le médecin du travail, etc).

E - Les rémunérations

1 - Le RIFSEEP

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a été mis en place au sein de la commune par plusieurs délibérations du conseil municipal dont la dernière date de 21 septembre 2021.

S'agissant de l'indemnité de fonctions, de sujétions, et d'expertise (IFSE) fixée selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions, la commune a retenu six groupes de fonctions (deux par catégorie), conformément aux recommandations de la circulaire du 5 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du RIFSEEP.

Selon une délibération du 19 juin 2017, l'IFSE est fixée en fonction du niveau de responsabilité requis dans l'exercice des fonctions et de l'expérience professionnelle des agents concernés. Si les plafonds sont conformes aux différents textes pris pour l'application des dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un RIFSEEP, en revanche la chambre observe des écarts parfois significatifs entre des professionnels relevant pourtant du même groupe de fonctions.

Interrogée sur ce point, la commune a indiqué que la différence de RIFSEEP s'expliquait par « *l'historique de la situation* ». Il lui appartient néanmoins de veiller à un traitement équitable de ces différentes situations.

S'agissant ensuite du complément indemnitaire annuel (CIA), celui-ci est versé aux agents de la commune en tenant compte des résultats professionnels, de leur investissement personnel, du sens du service public, de leurs qualités relationnelles, de leur capacité à travailler en équipe et de leur contribution au collectif de travail.

Toutefois, alors que l'article 4 du décret du 20 mai 2014 prévoit que le CIA doit être compris entre 0 et 100 % d'un montant maximal par groupe de fonctions, le CIA attribué aux agents de la commune de Saint-Valery-en-Caux prend la forme d'une somme comprise entre 40 et 250 € par an depuis juin 2021 versée au mois de juin de l'année n+1 après la réalisation des entretiens annuels. Ce faisant, la commune se prive d'un levier de management important.

2 - Les heures supplémentaires

Selon les éléments transmis par la commune, après une augmentation de + 32,06 % entre 2015 et 2017, le nombre d'heures supplémentaires réalisées a baissé de - 49,20 % pour s'élever à 1 323 fin 2020. Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) versées aux agents communaux, hors astreintes, ont représenté une dépense d'environ 40 000 € par an entre 2015 et 2020.

La chambre observe que la délibération du 31 mars 2003 autorisant le versement de ces indemnités fixait la liste des cadres d'emplois concernés alors qu'en application de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, il incombe à l'assemblée délibérante de fixer de manière précise la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux IHTS.

Si une nouvelle délibération a bien été prise par le conseil municipal le 28 septembre 2021, celle-ci n'est toujours pas conforme à la réglementation dans la mesure où elle ne fixe pas la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux IHTS mais renvoie à des cadres d'emploi ainsi qu'à une liste de situations dans lesquelles les IHTS sont susceptibles d'être versées.

Quelques dépassements du contingent mensuel fixé à 25 heures par l'article 6 du décret du 14 janvier 2002 ont également pu être observés sans que les représentants du personnel en aient été informés.

La chambre demande par conséquent à la commune de prendre une nouvelle délibération autorisant le versement des IHTS dans des conditions conformes à la réglementation en vigueur, et l'invite à respecter à l'avenir le contingent réglementaire de 25 heures.

3 - Les avantages en nature : le cas des logements

Conformément aux dispositions de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale, le conseil municipal a fixé par délibération du 27 octobre 2020 la liste des emplois pour lesquels un « *logement de fonction* » peut être attribué à titre gratuit ou moyennant une redevance en raison des contraintes liées à leurs fonctions et précisé les éventuels avantages accessoires liés à l'usage des logements concernés.

Au 31 décembre 2020, trois logements de fonction étaient attribués à des agents de la commune : un pour nécessité absolue de service (emploi de gardien du tennis) et deux en contrepartie de la réalisation d'astreintes (emplois de directeur général des services et de responsable du théâtre « *Rayon Vert* »).

S'agissant de ces derniers, alors que l'article R. 2124-68 du code général de la propriété des personnes publiques impose que le montant de la redevance mise à la charge des bénéficiaires de logements de fonction en contrepartie de la réalisation d'astreintes soit égal à 50 % de la valeur locative réelle des locaux occupés, les « loyers » prévus à ce titre se situent à des niveaux très inférieurs au prix du marché (voir IV-A-1-d).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à actualiser le montant des redevances qui avaient été établies à tort sur la base des valeurs cadastrales.

La chambre a également pu constater que des « *conventions d'occupation de logements* » appartenant à la ville avaient été conclues avec d'autres agents communaux et un élu pour des prix, là encore, très en deçà du marché, et que ces derniers ne payaient pas les charges locatives y afférentes, ou seulement une partie très réduite³⁷.

Il est rappelé qu'en vertu de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, à l'exception des mises à disposition de véhicules, les avantages en nature, qui peuvent être définis comme tous biens, services et produits fournis aux salariés d'une entreprise et par extension d'une collectivité gratuitement ou moyennant une participation très faible, doivent faire l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage.

En outre, en application des dispositions du code général des impôts (article 82) et du code de la sécurité sociale (article L. 242-1), l'ensemble des avantages en nature doivent figurer explicitement dans les fiches de paie et être pris en compte pour la détermination des bases d'imposition et le calcul des cotisations de sécurité sociale.

³⁷ Par exemple, la convention signée le 3 juin 2017 indique que les charges locatives sont comprises dans l'indemnité d'occupation à l'exception des frais résultant des contrats d'entretien pour la chaudière et de ramonage, lesquels devaient être conclus seulement « *s'il y a lieu* ».

La chambre demande par conséquent à la commune de régulariser la situation des personnels concernés.

VI - LA GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE

Le contrôle de la chambre a porté plus particulièrement sur l'organisation de la fonction et sur les conditions de passation et d'exécution des marchés publics.

A - L'organisation de la commande publique

1 - Le pilotage de la commande publique

Au sein de la commune, la commande publique était pilotée jusqu'en juin 2021 par un agent, sous la responsabilité du directeur général des services.

Malgré l'existence d'une fiche de poste actualisée, la chambre constate à l'instar de la société mandatée par la ville pour réaliser un diagnostic de ses modes de fonctionnement :

- un périmètre de fonctions très large pouvant entraîner des difficultés en termes de rédaction des prescriptions techniques ;
- une répartition des compétences à clarifier avec le service financier et les services prescripteurs ;
- un circuit de validation des décisions à revoir.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué qu'un rééquilibrage des missions du responsable des achats avait été opéré au cours de l'été en lien avec la réorganisation des services de la ville : le nouveau pôle RH/finances est désormais chargé du suivi de la procédure de passation, et le pôle technique de l'exécution et de l'élaboration des cahiers des clauses techniques particulières.

En outre, selon les éléments indiqués par la commune, le service n'utilise aucun outil d'élaboration des marchés, ni de solution de suivi de leur exécution.

Enfin, si la chambre a pu retrouver une délibération du 30 septembre 2015 intitulée « *Modification du guide interne de la procédure des marchés publics de la ville* » approuvant les modifications d'un précédent guide, le service a indiqué que la commune ne disposait d'aucun guide interne sur les procédures à destination des services acheteurs, la délibération ne procédant qu'à l'actualisation des seuils applicables. Un projet de guide a été transmis à la chambre par la responsable du service, mais celui-ci apparaît très succinct (4 pages à peine sur les procédures de marchés *stricto sensu*) et non conforme à la réglementation actuellement en vigueur, le document ayant été rédigé avant l'entrée en vigueur du nouveau code de la commande publique.

La chambre recommande par conséquent à la commune d'élaborer un véritable guide décrivant les procédures internes en matière de commande publique, et de le diffuser largement auprès des agents et des élus.

2 - Le poids des marchés publics

Selon les éléments transmis par la commune, 34 marchés publics ont été passés sur la période sous revue, soit en moyenne 6 marchés par an. La quasi-totalité des marchés (31 sur 34) sont des marchés à procédure adaptée, les appels d'offres ne représentant que quelques contrats par an.

En revanche, il n'a pas été possible de mesurer le volume financier de l'ensemble des marchés passés par la commune depuis 2015. En effet, si un bilan financier des marchés constitué de plusieurs tableaux a bien été transmis par le service à la demande de la chambre, celui-ci apparaît incomplet, seuls 22 marchés sur les 31 passés entre 2015 et 2019 étant analysés.

Il manque en particulier l'ensemble des bilans financiers des marchés suivants :

- « *exploitation des installations thermiques* », de 2016 (besoin estimé à 180 000 € HT par an) ;
- « *denrées alimentaires* », de 2015 (besoin estimé à 193 000 € HT) et 2017 (besoin estimé à 123 000 € HT) ;
- « *téléphonie* », de 2016 (besoin estimé à 200 000 € HT).

En outre, la chambre a relevé des divergences de données concernant l'exécution financière de plusieurs marchés. Par exemple, s'agissant du marché relatif à la fourniture et la pose de jeux et sols souples de 2015, le tableau intitulé « *Règlement des marchés* » indique un montant de 116 910,39 € alors que le tableau intitulé « *Exécution des marchés de travaux* » indique un montant de 132 015,17 €. Il en est de même s'agissant du marché de 2017 relatif à la construction de 20 garages (écart de 34 875,00 €).

La chambre recommande à la commune de se doter d'un outil de suivi unique permettant de contrôler précisément le montant des dépenses engagées et mandatées concernant les marchés passés.

3 - L'information relative à la commande publique

Depuis 2015, le maire, ainsi que son premier adjoint en cas d'empêchement, bénéficient d'une délégation de compétences du conseil municipal particulièrement étendue en matière de commande publique³⁸ qui, bien que conforme à l'article L. 2122-22 du CGCT dans sa version en vigueur depuis le 17 février 2009, a pour conséquence de priver le conseil municipal de toute prérogative en la matière.

Il en résulte un nombre de délibérations très réduit en matière de commande publique, lesquelles se limitent la plupart du temps à la composition de la commission d'appel d'offres ou de la commission de la commande publique, et à la présentation des rapports annuels des concessionnaires de service public (casino, camping, fourrière, et foires).

Sur ce point, le maire a indiqué que le conseil municipal était régulièrement informé sur les marchés publics grâce, notamment, aux comptes rendus des commissions qu'il a nommées et aux relevés de décisions présentés lors de chaque séance de conseil. Pour les marchés « *conséquents* », une information plus précise est également donnée aux élus municipaux.

Quant à l'information des personnes extérieures à la commune, elle est limitée pour l'essentiel au profil acheteur de la commune, c'est-à-dire à une plateforme de dématérialisation permettant d'accéder aux documents de la consultation, à la disposition des opérateurs économiques par voie électronique, et à quelques données (objet, lots, attributaire, code postal, et date de notification) concernant les marchés passés entre 2014 et 2016.

La chambre rappelle qu'en application de l'article L. 2196-2 du code de la commande publique, les acheteurs publics ont l'obligation de rendre accessibles sous un format ouvert et librement réutilisable les données essentielles du marché telles que définies

³⁸ Le maire est en effet autorisé à prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement de tous les marchés et accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget, sans condition de seuil.

par l'arrêté du 22 mars 2019, hormis celles dont la divulgation méconnaîtrait les dispositions de l'article L. 2132-1 ou serait contraire à l'ordre public.

Il incombe par conséquent à la commune de mettre à jour son site internet conformément à la réglementation applicable.

B - La passation et l'exécution des marchés

1 - Le marché relatif aux prestations de télécommunication numériques (2016)

Selon l'article 1 du règlement de consultation, ce marché avait pour objet la fourniture de matériel de prestation en télécommunication numérique, et la mise en place d'un nouveau réseau de connexion pour le groupement de commandes dont font partie la ville de Saint-Valery-en-Caux et le centre communal d'action sociale.

Alors que la valeur estimée du besoin était inférieure aux seuils applicables, le marché, qui comporte quatre lots, a été passé en procédure formalisée sous la forme d'un appel d'offres ouvert afin d'éviter tout risque contentieux.

Si la procédure de passation du marché est conforme aux exigences réglementaires en vigueur et n'appelle pas d'observation, en revanche le suivi de son exécution est lacunaire à plusieurs égards.

Tout d'abord, alors que les actes d'engagement prévoyaient des délais d'exécution précis décomptés pour les lots n° 3 et 4 à partir des ordres de service, la commune n'a pu fournir aucun ordre de service, et a indiqué que seuls les bons de commande permettaient d'attester de la date de commencement des prestations.

Par ailleurs, à la suite des retards de mise en place du VPN (lot n° 3), la commune a décidé d'infliger au cocontractant deux pénalités d'un montant respectif de 14 000 et 37 000 €, calculé en vertu d'un décompte total du nombre de jours de retard (56 dans le premier cas et 204 dans le second) qui pose question. En effet, selon les éléments transmis par la commune, les procès-verbaux de fin d'installation du réseau VPN ont été signés le 15 avril 2018 et non le 31 décembre 2017. Le montant des pénalités infligées semble donc inférieur au montant prévu par le contrat sans que la commune ait pu produire de délibération permettant de justifier cette minoration.

En outre, si la première pénalité a été réglée en janvier 2018, un contentieux, toujours en cours, oppose la commune au cocontractant sur le règlement de la seconde pénalité.

2 - Le marché relatif aux travaux de rénovation de la médiathèque (2017)

Selon l'article 1 du règlement de consultation, le marché avait pour objet l'extension, la rénovation, la mise aux normes « PMR » et l'aménagement intérieur de la médiathèque de Saint-Valery-en-Caux.

La valeur estimée du besoin ayant été fixée à 645 000 € HT, le marché, qui comporte 12 lots³⁹, a été passé en procédure adaptée, conformément à l'article 27 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 applicable au moment de la passation du contrat, désormais codifié à l'article L. 2123-1 du code de la commande publique.

Si la procédure de passation du marché est globalement conforme aux exigences réglementaires en vigueur et n'appelle pas d'observation, le suivi de son exécution apparaît une nouvelle fois lacunaire.

³⁹ Il en comptait 14 au démarrage de la procédure, deux lots ayant été déclarés infructueux.

Tout d'abord, les douze avenants de prolongation signés par la commune entre octobre 2018 et janvier 2019 mentionnent une date de fin d'exécution des travaux initialement prévue le 20 novembre 2017 alors que les ordres de service n° 1 prévoyaient sept mois de travaux dont un mois de préparation à compter du 14 mars 2017, soit une réception des travaux théorique au 14 octobre 2017.

Par ailleurs, ces avenants de prolongation ont été signés postérieurement à la date de fin des travaux mentionnée par les procès-verbaux de réception des travaux – le 4 juin 2018.

En outre, malgré les importants retards observés, la commune a décidé d'exonérer quasi intégralement les cocontractants concernés par délibération du 17 décembre 2018 au motif que les montants réellement applicables risquaient de « *mettre en situation financière difficile lesdites entreprises* ». Au total les deux sociétés responsables des retards se sont vu infliger des pénalités de 1 975 et 5 202 €.

Enfin, le marché de rénovation de la médiathèque a donné lieu à un nombre particulièrement important d'avenants – 25 hors prise en compte des 12 avenants relatifs à la prolongation de travaux précités – pour un montant total de 56 000 €, soit une augmentation de + 11,27 % par rapport au montant du marché initial.

Le lot n° 3 en particulier, qui concerne la couverture étanchéité du bâtiment, a fait l'objet à lui seul de six avenants ayant entraîné une augmentation de + 42,26 % du montant du marché initial.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la maire a indiqué que le nombre d'avenants concernant la rénovation de la médiathèque s'expliquait par le fait qu'il n'était pas possible techniquement de relancer les marchés.

La chambre rappelle néanmoins qu'en vertu de l'article 139 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016, désormais codifié à l'article R. 2194-7 du code de la commande publique, une nouvelle procédure de mise en concurrence doit être organisée lorsque les modifications apportées par des avenants à un marché apparaissent substantielles, ce qui est notamment le cas lorsqu'elles introduisent des conditions qui, si elles avaient été incluses dans la procédure de passation initiale, auraient permis l'admission d'autres opérateurs économiques ou le choix d'une offre autre que celle retenue.

3 - Le marché relatif à la construction de la maison de santé pluridisciplinaire (2019)

Selon l'article 2 du règlement de consultation, le marché susmentionné avait pour objet la construction d'une maison de santé pluridisciplinaire.

La valeur estimée du besoin ayant été fixée à 2,74 M€ HT (hors option), le marché, qui comporte douze lots, a été passé en procédure adaptée, conformément à l'article 27 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 applicable au moment de la passation du contrat, désormais codifié à l'article L. 2123-1 du code de la commande publique.

La procédure de passation apparaît une nouvelle fois régulière en la forme, et n'appelle pas d'observation.

Sur le plan de l'exécution, les ordres de service n° 1 prévoyaient 14 mois de travaux dont 1,5 mois de préparation et 15 jours d'intempérie, avec un démarrage au 14 janvier 2019, soit une réception prévue au 14 mars 2020.

Au 31 mai 2021, soit plus d'un an après la date prévisionnelle de réception de la maison de santé, les travaux n'avaient toujours pas été réceptionnés en raison d'importants retards concernant les lots n° 1, 3, et 4.

Face à ces retards, plusieurs ordres de service de prolongation du délai d'exécution des travaux ont été émis par la commune. L'ordre de service n° 3, daté du 11 mai 2020 et qui concerne neuf lots, prévoit une nouvelle date de réception des travaux – le 30 juin 2020 – « *en raison du retard pris par certaines entreprises dans la réalisation de leurs travaux* », portée au 30 août 2020 afin de prendre en compte l'interruption des travaux liée au confinement décidé par le gouvernement entre le 16 mars et le 11 mai 2020.

Ce délai a de nouveau été étendu « *en raison des malfaçons et non-conformités constatées par expertise sur les ouvrages réalisés* » par l'ordre de service n° 5 daté du 16 octobre 2020⁴⁰, lequel prévoit une « date finale de fin du délai de réalisation des travaux (...) au 31 décembre 2020 », et l'ordre n° 6 daté du 8 janvier 2021, lequel prévoit « une date finale de fin du délai de réalisation des travaux (...) au 5 mars 2021. »

Selon les éléments communiqués par la commune, les travaux ont finalement été réceptionnés le 18 juin 2021, soit plus d'un an après la date initialement prévue (mars 2020), l'ouverture de la maison de santé ayant eu lieu le 1^{er} octobre 2021.

Si des pénalités de retard sont bien envisagées, les montants prévisionnels communiqués par la ville ne sont pas, pour le moment, conformes aux stipulations du CCAP, et plus particulièrement à ses articles 4.3.4 et 4.4.2. Selon les calculs de la chambre⁴¹, au regard des retards observés, le montant des pénalités s'élèverait à 118 000 € et non à 45 000 €.

VII - LA CONCESSION DE SERVICE PUBLIC RELATIVE À LA GESTION ET L'EXPLOITATION DU CASINO

L'examen de la chambre a porté plus particulièrement sur le cadre général de la concession, l'activité du casino, les retombées financières pour la commune et les contrôles opérés sur la concession.

A - Le cadre général de la concession

La commune accueille sur son territoire un casino⁴² dont elle a confié la gestion à la société SAS casino de Saint-Valery-en-Caux⁴³, dans le cadre d'une concession de service public conclue le 5 septembre 2013 pour une durée de vingt ans à compter du 1^{er} novembre 2014, soit jusqu'au 31 octobre 2034.

La précédente concession avait été conclue avec le même cocontractant le 26 août 1996 pour une durée de 18 ans à compter du 1^{er} novembre 1996, soit jusqu'au 31 octobre 2014.

La commune est également propriétaire de locaux accueillant le casino, d'une superficie de 2 288,4 m². La convention actuellement en vigueur a été conclue pour une durée de neuf ans à compter du 1^{er} novembre 2019.

Outre le fait que le document transmis ne comportait aucune date de signature, la chambre estime que l'absence de concordance entre la période concernée par la concession et celle de la convention d'occupation crée un avantage au profit du concessionnaire actuel et

⁴⁰ La régularité de ces ordres est douteuse eu égard à la circonstance que la date de leur signature (16 octobre 2020) est postérieure à la date d'effet prévue (le 28 août 2020).

⁴¹ À noter que le calcul des pénalités de retard a été réalisé sur la base des montants des marchés communiqués par la commune et non sur ceux retenus par l'OPC, lesquels sont parfois assez différents à l'image du lot n° 4 (163 869,22 € selon les données de la commune contre 174 420 € pour l'OPC).

⁴² Le premier casino de la ville a été détruit durant la Seconde Guerre mondiale. L'actuel casino a été reconstruit en 1960 et s'est continuellement développé depuis, avec la création d'une discothèque (1968) et d'un restaurant (1996).

⁴³ La société, qui n'est pas détenue par un des cinq « grands groupes » (Partouche, Barrière, Joa, Tranchant et Cogit), est dirigée depuis 1974 par les membres d'une même famille - la famille Roger.

constitue un obstacle à un éventuel changement de concessionnaire si la commune devait être conduite à l'envisager au terme du traité en cours.

B - L'activité du casino

Conformément à l'article 1^{er} de l'arrêté du 14 mai 2007, le casino de Saint-Valery-en-Caux comporte plusieurs activités distinctes : des activités de jeu, un restaurant, un bar/discothèque, un cinéma et des animations.

1 - Les activités de jeux

Le casinotier bénéficiait initialement d'une autorisation d'exploitation des jeux délivrée par arrêté du ministère de l'intérieur en date du 27 octobre 2014, valide du 1^{er} novembre 2014 au 31 octobre 2019, qui a été renouvelée par un arrêté modificatif du 25 janvier 2019. Le casino de Saint-Valery-en-Caux est désormais autorisé à exploiter au maximum cent machines à sous, trois tables de jeux de hasard et une roulette électronique au sens de l'article D. 321-13 du code de la sécurité intérieure.

En pratique, le casino dispose de deux espaces de jeux : un espace comprenant cent machines à sous ainsi qu'une roulette anglaise électronique, ouvert tous les jours de l'année, et un espace comprenant trois tables de jeux dits traditionnels (roulette anglaise, Blackjack, Ultimate poker⁴⁴).

Le produit brut des jeux (PBJ) moyen sur la période contrôlée s'élève à 5,05 M€, en baisse de - 7,86 % depuis 2017. Les machines à sous représentent selon les années, entre 96,09 (2018) et 98,21 % (2017) du PBJ total.

Tableau n° 4 : Évolution du produit brut des jeux au 31/10

| En € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Variation |
|-----------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|---------------|
| PBJ machines à sous (A) | 4 529 570 | 5 195 867 | 5 241 345 | 4 872 731 | 4 745 314 | 4,76 % |
| PBJ jeux traditionnels (B) | 106 504 | 101 349 | 95 685 | 198 533 | 172 336 | 61,81 % |
| dont roulette anglaise | 61 216,50 | 54 981 | 36 693 | 76 588 | 70 458 | 15,10 % |
| dont Blackjack | 43 062 | 41 514 | 57 886 | 100 867 | 82 700 | 92,05 % |
| dont Ultimate Poker | 0 | 0 | 0 | 17 880 | 19 178 | |
| dont Stud Poker | 2 226 | 4 854 | 1 106 | 3 198 | 0 | |
| Total PBJ (A+B) | 4 636 074 | 5 297 216 | 5 337 030 | 5 071 264 | 4 917 650 | 6,07 % |
| % machines à sous | 97,70 % | 98,09 % | 98,21 % | 96,09 % | 96,50 % | |
| % jeux traditionnels | 2,30 % | 1,91 % | 1,79 % | 3,91 % | 3,50 % | |

Source : données du concessionnaire

Le chiffre d'affaires des jeux d'argent a baissé de - 11,68 % entre 2016 et 2019, passant de 3,02 M€ en 2016 à 2,67 M€.

Cette situation s'explique essentiellement par la diminution du chiffre d'affaires des machines à sous (- 14,04 % sur la même période), très légèrement compensée par l'installation d'une roulette anglaise électronique (15 123 € en moyenne par an) et d'une table permettant de jouer au Texas Hold'em poker (15 387 € en moyenne par an) depuis 2018.

⁴⁴ Le casino proposait également une table permettant de jouer au Stud poker jusqu'en 2018.

2 - Le restaurant

Le casino dispose depuis 1996 d'un restaurant proposant une « *vue panoramique sur la côte d'Albâtre* », d'une capacité de 185 couverts. Il est ouvert en principe tous les jours de l'année de 12 heures à 14 heures et de 19 heures 30 à 22 heures.

Un projet d'agrandissement destiné à augmenter le nombre de tables côté mer avait été évoqué par le casinotier durant la phase de négociation de la concession, mais est demeuré sans suite.

L'offre de restauration, présentée comme ayant une vocation gastronomique, est axée principalement sur les produits de la mer. L'établissement propose également, depuis l'été 2012, une offre en continu dite de « *petite restauration* ».

Sur la période contrôlée, l'activité du restaurant a représenté environ 20 % du chiffre d'affaires total du casino, avec une tendance à la hausse depuis 2017 (+ 4,63 %). Le nombre de couverts servis s'est stabilisé autour de 24 000 par an.

3 - Le bar

Le casino dispose également d'un bar, ouvert tous les jours de l'année et doté d'une grande salle intérieure sonorisée et d'une terrasse sur la mer. Il se transforme en night-club les week-end et veilles de jours fériés, et propose diverses animations dont des concerts, un orchestre de musiciens le samedi soir, un piano-bar le dimanche après-midi et un thé dansant une fois par mois.

Sur la période sous revue, le bar a représenté environ 10 % du chiffre d'affaires total du casino.

4 - Le cinéma

Le casino de Saint-Valery-en-Caux dispose en outre d'une salle de cinéma pouvant accueillir jusqu'à 156 spectateurs et proposant une centaine de films et environ 500 séances par an.

Le prix moyen d'un billet varie de 5 à 7 € (hors lunettes 3D), soit des tarifs relativement attractifs par rapport à la moyenne nationale.

La salle a fait l'objet de plusieurs aménagements au cours des dernières années : rénovation en 2004, passage au numérique 2D et 3D en 2012, ou encore équipement de casques destinés aux personnes malentendantes en 2018.

Plusieurs partenariats ont été conclus avec la commune, les écoles, le conseil régional de Normandie, ou encore certaines entreprises.

L'activité du cinéma représente moins de 2 % du chiffre d'affaires du casino, avec une tendance à la baisse depuis 2016. Cette situation apparaît d'ailleurs paradoxale dans la mesure où le nombre de spectateurs a progressé de + 7,04 % sur la même période, et le nombre de séances proposées de + 43,52 %.

5 - Les animations

En application de l'article 8.2 de la concession, le casinotier a l'obligation d'assurer l'organisation d'animations variées au sein du casino.

La programmation et le budget prévisionnel des activités d'animation doivent également être transmis à la commune pour information.

Par ailleurs, conformément à l'article 17.1, le casinotier s'engage à « *contribuer de façon active au renom de la station, à son rayonnement, et à son attractivité touristique en apportant son soutien à l'organisation d'événements culturels et touristiques par des contributions financières ou participations matérielles.* »

Le montant total des dépenses relatives aux animations est passé de 18 469 € en 2015 à 31 309 € en 2019, soit une augmentation de + 69,5 %.

Le traité signé le 5 septembre 2013 ne contient aucun élément concernant, par exemple, la nature des animations, le nombre minimal de représentations ou encore la participation du casinotier à certains événements organisés par la commune.

C - Les retombées financières pour la commune

1 - Les résultats financiers du casinotier

Si le résultat d'exploitation du casino demeure positif sur l'ensemble de la période sous revue, il s'est rapidement dégradé à partir de 2017, passant de 488 458 € à 23 106 € en 2019, soit une diminution de - 95,27 %.

Cette situation s'explique essentiellement par :

- la baisse du chiffre d'affaires net entre 2016 et 2019, qui est passé de 4,32 M€ à 4,11 M€ ;
- l'augmentation continue des charges de personnel (+ 11,08 %) et externes (+ 13,09 %) entre 2017 et 2019, ainsi que des achats de marchandises (+ 24,14 %) et des dotations aux amortissements (+ 40,77 %) entre 2015 et 2019.

Il en résulte un résultat net en baisse entre 2016 et 2018 (- 69,85 %), puis déficitaire en 2019 (- 148 321 €).

L'analyse des rapports annuels d'activité a toutefois permis de révéler que le casino disposait de marges d'économies. En effet, outre l'existence de diverses primes et indemnités, le casino offre pour 47 000 € en moyenne par an de repas, consommations, cadeaux et dons divers.

2 - Les recettes perçues par la commune

Conformément aux dispositions des articles L. 2333-54 et suivants du CGCT, la commune de Saint-Valery-en-Caux perçoit plusieurs recettes tirées de l'activité du casino, dont :

- un prélèvement sur le PBJ comprenant quatre taux en fonction du montant du produit net taxable⁴⁵ ;
- un reversement de 10 % du prélèvement au profit de l'État ;
- un reversement de l'État sur le prélèvement des cercles et les maisons de jeux ;
- une contribution financière annuelle pour le développement artistique et touristique de la commune, dont 9 000 € de subvention au théâtre « *Rayon vert* » ;
- une redevance d'occupation du domaine d'un montant initial de 26 621 € HT, fixée à 30 500 € HT à compter du 1^{er} novembre 2019 ;
- des recettes fiscales de natures diverses (taxe foncière, CVAE, CFE, etc.).

À titre liminaire, il a pu être relevé que les données relatives aux recettes perçues par la collectivité au titre des activités du casino et à leur évolution différaient selon les sources.

⁴⁵ Selon l'article 15 de la concession, les taux relatifs au prélèvement sur le PBJ sont les suivants : 13 % lorsque le PBJ est inférieur ou égal à 6 M€ ; 13,5 % lorsque le PBJ est compris entre 6 et 7,5 M€ ; 14 % lorsque le PBJ est compris entre 7,5 et 9 M€ ; 15 %, soit le maximum légal, lorsque le PBJ est supérieur à 9 M€.

Selon la commune, ces écarts sont essentiellement liés au fait que les comptes administratifs et les comptes de gestion retracent la comptabilité du 1^{er} janvier au 31 décembre alors que les chiffres du concessionnaire correspondent au formulaire CERFA fourni au comptable, qui couvre la période allant du 1^{er} novembre au 31 octobre.

La chambre invite par conséquent la commune à se rapprocher du concessionnaire afin de lui proposer de retraiter les données comptables sur l'année civile.

De 2017 à 2019, la commune a perçu en moyenne 660 000 € de recettes au titre du casino, ce qui représente entre 10,85 (2019) et 11,80 % (2018) du total de ses recettes réelles de fonctionnement, avec une tendance à la baisse en lien avec celle précitée du chiffre d'affaires du casino.

Tableau n° 5 : Recettes perçues au titre du casino au 31/12

| En € | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Variation |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| Prélèvements sur les jeux (A) | 609 419 | 589 574 | 573 118 | 322 428 | - 47,09 % |
| dont prélèvement PBJ communal | 447 323 | 421 831 | 408 947 | 163 106 | - 63,54 % |
| dont reversement prélèvement État | 138 349 | 144 860 | 140 208 | 136 940 | - 1,02 % |
| dont reversement sur les cercles | 23 747 | 22 883 | 23 963 | 22 382 | - 5,75 % |
| Loyer bâtiment (B) | 32 278 | 32 278 | 32 259 | 34 596 | 7,18 % |
| Contribution Rayon Vert (C) | 8 677 | 9 902 | 8 727 | 8 000 | - 7,80 % |
| Impôts et taxes (D) | 30 459 | 27 741 | 26 590 | 20 061 | - 34,14 % |
| dont CVAE | 21 771 | 18 630 | 17 636 | 9 701 | - 55,44 % |
| dont CFE | 4 874 | 4 862 | 4 816 | 3 921 | - 19,55 % |
| dont TEOM | 3 814 | 4 249 | 4 138 | 3 955 | 3,70 % |
| dont taxe foncière | 0 | 0 | 0 | 2 484 | |
| Total des recettes perçues (A+B+C+D) | 680 833 | 659 495 | 640 694 | 385 085 | - 43,44 % |
| % total des recettes réelles de fonctionnement | 11,71 % | 11,80 % | 10,85 % | 7,02 % | |

Source : CRC d'après données de la commune

Hors prise en compte de l'exercice 2020, marqué par une perte de recettes nettes estimée à 275 256 €⁴⁶ consécutive à la fermeture de l'établissement du 14 mars 2020 au 3 juin 2020, puis à nouveau du 30 octobre au 31 décembre 2020, les objectifs fixés en annexe de la concession du 5 septembre 2013 ont globalement été atteints.

Tableau n° 6 : Taux de réalisation des objectifs prévus par la concession au 31/10

| En € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| PBJ | | | | | | |
| Objectifs prévus | 5 060 000 | 5 060 000 | 5 060 000 | 5 060 000 | 5 060 000 | 5 121 200 |
| Réalisé | 4 636 074 | 5 297 216 | 5 337 030 | 5 071 264 | 4 917 650 | nc |
| Taux de réalisation | 91,62 % | 104,69 % | 105,47 % | 100,22 % | 97,19 % | nc |
| Prélèvement communal | | | | | | |
| Objectifs prévus | 419 980 | 419 980 | 419 980 | 419 980 | 419 980 | 424 230 |
| Réalisé | 385 772 | 440 401 | 443 706 | 423 646 | 410 475 | nc |
| Taux de réalisation | 91,85 % | 104,86 % | 105,65 % | 100,87 % | 97,74 % | nc |

Source : CRC d'après données du concessionnaire

⁴⁶ Méthode de calcul retenue : montant total perçu en 2020 - moyenne des montants perçus entre 2017 et 2019.

3 - Les investissements réalisés par le concessionnaire

Le dossier de consultation remis par le concessionnaire indique qu'il est « *prévu le renouvellement des machines à sous sur la durée de la concession. L'investissement s'élève aux environs de 2 M€ sur 20 ans (...)* », et qu'il « *pourrait être envisagé selon la demande d'agrandir la salle du restaurant pour passer de 45 couverts à 65 couverts* ». Toutefois, le contrat signé le 5 septembre 2013 ne mentionne les investissements que sous le prisme des biens de retour et des recettes dégagées au titre du dispositif du prélèvement à employer (PAE)⁴⁷.

Or, si l'article 16 de l'actuelle concession prévoit que : « *Les recettes supplémentaires dégagées en application des dispositions (...) du CGCT et enregistrées dans la comptabilité générale du casino au compte numéro « 471 » seront consacrées par le casino (...) à des travaux visant à l'équipement, à l'embellissement et au fleurissement du casino et de ses abords pour en renforcer le caractère attractif* », le dispositif PAE a été supprimé par l'article 39 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 à compter du 1^{er} novembre 2014, date d'entrée en vigueur de la présente concession.

Quant aux biens de retour, l'article 33-1 de l'actuelle concession prévoit que « (...) *lorsque le délégataire réalise, à la demande de la collectivité, des investissements non prévus initialement au contrat et strictement nécessaires à la bonne exécution du service public (...) la collectivité procède au rachat de ces équipements à leur valeur comptable non amortie.* »

Selon les éléments transmis par la commune, de 2015 à 2019, le casinotier a réalisé pour plus de 1,31 M€ d'investissements, dont 810 105 € de matériel et outillage (61,79 %) et 338 336 € d'installations et aménagements (25,81 %).

Les principales opérations d'investissement réalisées par le concessionnaire ont porté sur :

- le remplacement du garde-corps de la terrasse (2018) : 52 187 € ;
- l'aménagement du roof-top de la salle du restaurant (2018) : 51 661 € ;
- l'extension de la mezzanine (2019) : 43 164 € ;
- la réhabilitation du front de mer (2015) : 31 000 € ;
- l'installation d'une structure modulaire sur la terrasse du restaurant (2016) : 30 737 €.

D - Les contrôles opérés sur la concession

1 - Les rapports annuels du concessionnaire

En application de l'ancien article L. 1411-3 du CGCT applicable au moment de la signature du contrat, désormais codifié à l'article R. 3131-3 du code de la commande publique, le concessionnaire doit produire chaque année un rapport devant permettre à l'autorité concédante d'apprécier les conditions d'exécution du service public et comportant notamment des données comptables ainsi qu'une analyse de la qualité des ouvrages ou des services demandés. Tous les rapports produits par le concessionnaire ont été présentés au conseil municipal lors des séances du dernier trimestre de l'année et non lors de la « *plus prochaine réunion* » ainsi que le prévoit l'article L. 1411-3 du CGCT.

Par ailleurs, les rapports contiennent très peu d'informations relatives aux animations effectivement organisées chaque année. Ne sont par exemple pas indiqués le nombre et le type d'animations, ou le nombre de spectateurs. Le taux de remplissage n'est précisé pour aucune des activités du casino.

⁴⁷ L'ancien article L. 2333-57 du CGCT prévoyait que : « *Les recettes supplémentaires dégagées au profit des casinos par l'application du nouveau barème prévu à l'article L. 2333-56 sont consacrées, à concurrence de 50 % de leur montant, à des travaux d'investissement destinés à l'amélioration de l'équipement touristique dans les conditions fixées par décret.* »

La chambre invite en conséquence la commune à faire compléter pour l'avenir la maquette du rapport d'activité annuel par le concessionnaire afin qu'il fasse état de l'ensemble de ces informations utiles à la compréhension des résultats financiers. Le maire est convenu de cette nécessité.

2 - Les autres modalités de contrôle de la concession

La commune bénéficie d'un droit de communication de tous les documents visés à l'article R. 3131-3 du code de la commande publique et est destinataire des balances chiffrées portant notamment sur le PBJ du casino tous les mois.

La concession prévoit également que, pendant toute la période d'exploitation du service, la commune peut à tout moment, sous réserve d'en informer le concessionnaire, exercer toutes vérifications que la collectivité estime nécessaires à son devoir de contrôle en ce qui concerne l'exécution du contrat et la vérification des informations communiquées dans le rapport annuel.

Par ailleurs, si aucune commission de suivi et/ou d'évaluation n'est prévue par le contrat signé le 5 septembre 2013, la commune a indiqué que la commission de contrôle prévue à l'article R. 2222-3 du CGCT⁴⁸ avait été mise en place par délibération du 24 septembre 2018 et qu'elle s'était réunie à plusieurs reprises en 2019 et 2020, même si aucun compte rendu n'a pu être produit.

VIII - LA POLITIQUE D'AIDE AUX ASSOCIATIONS

A - Évolution des aides versées aux associations

1 - Les aides directes

Après avoir légèrement augmenté entre 2015 et 2017 (+ 2,13 %), le montant des subventions versées aux associations (environ 60) a baissé de - 55,95 %, passant de 186 728 € à 82 247 € en 2020.

Cette situation s'explique essentiellement par la politique de réduction des coûts précitée et les conséquences de la crise liée au COVID 19 qui a contraint plusieurs associations à réduire, voire à stopper, leur activité.

Une seule association - le stade valériquais handball - bénéficie de subventions dépassant le plafond des 23 000 € fixé par l'article 1^{er} du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001, qui impose la signature d'une convention définissant l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée.

La subvention versée à cette association représente à elle seule 39 % du total des subventions versées aux associations par la commune en 2020.

Les conventions d'objectifs et de moyens conclues avec l'association n'appellent pas d'observation excepté le fait que plusieurs d'entre elles ont été signées postérieurement à la date de leur entrée en vigueur.

2 - Les aides indirectes

La commune attribue également de nombreux avantages indirects (prêt de salles, entretien des locaux, chauffage, électricité, eau, téléphone, etc.) à plusieurs associations

⁴⁸ Cette instance est notamment chargée d'examiner les comptes détaillés des opérations réalisées par toute entreprise liée à la commune par une convention financière comportant des règlements de compte périodiques.

représentant une dépense moyenne d'environ 260 000 € par an, en hausse de + 14,33 % entre 2017 et 2019.

Ces avantages indirects, dont le montant représente près d'une fois et demie celui des subventions monétaires⁴⁹, ne font toutefois pas, à l'heure actuelle, l'objet d'un suivi précis permettant de déterminer la part des aides accordées par association.

Il est également rappelé qu'en application des articles 9-1 et 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, l'obligation de conclure une convention avec les associations bénéficiant de subventions dont le montant est supérieur à 23 000 €, concerne toutes les subventions, tant monétaires qu'en nature.

La chambre recommande par conséquent à la collectivité de se doter d'un outil de suivi des avantages en nature accordés aux associations afin d'éclairer les élus au moment du vote ainsi que les citoyens quant à l'utilisation des deniers de la commune.

Elle lui demande aussi de conclure une convention d'objectifs et de moyens avec les associations bénéficiant d'aides de toute nature d'un montant total supérieur à 23 000 €.

Par ailleurs, la commune a signé avec l'association diocésaine une convention d'occupation d'un ensemble immobilier composé d'un pavillon d'habitation de 120 m², de deux bâtiments à usage de bureau et d'un garage le 20 février 1978, pour une durée de neuf ans renouvelable par tacite reconduction, pour un loyer fixé annuellement à 1 500 francs, soit environ 230 €.

Il est rappelé que si les collectivités territoriales peuvent donner à bail à une association culturelle un local relevant de leur domaine privé sans méconnaître les dispositions de la loi du 9 décembre 1905, c'est à la condition que cette location exclue toute libéralité. Il convient en conséquence de fixer le montant du loyer demandé à l'association diocésaine conformément à la valeur locative réelle de l'ensemble immobilier.

B - Les conditions d'attribution des aides versées aux associations

1 - La procédure d'attribution

Selon les éléments transmis par la commune, les associations doivent remplir un dossier de demande de subvention et l'adresser à la mairie avant une date butoir afin que les commissions compétentes puissent identifier précisément les besoins et appréhender leur investissement dans la vie locale.

Les montants arrêtés par les différentes commissions sont ensuite soumis au vote des élus pour approbation lors de l'adoption du budget primitif.

L'attribution définitive des subventions aux associations fait l'objet d'une délibération distincte de celle relative au vote du budget, conformément à l'article L. 2311-7 du CGCT.

2 - La participation d'élus directement intéressés aux travaux du conseil municipal

La chambre a pu constater que plusieurs élus du conseil municipal ont participé tant aux travaux préparatoires des commissions compétentes qu'au vote des délibérations relatives à l'attribution de subventions aux associations dans lesquelles ils exercent des responsabilités.

⁴⁹ Dans le détail : 132,51 % en 2017, 143,32 % en 2018 et 164,70 % en 2019.

La chambre rappelle qu'en application des dispositions de l'article L. 2331-11 du CGCT, les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires, sont illégales.

Elle souligne également que le fait de prendre une décision ou de participer à l'élaboration ou à l'adoption d'une délibération au bénéfice d'une association au sein de laquelle un élu détient un « *intérêt* », lequel est notamment constitué dès lors que l'intéressé siège dans les instances de l'association, même à titre d'élu, est susceptible de constituer une prise illégale d'intérêts, nonobstant le fait que cet élu n'en ait retiré aucun profit et que l'intérêt pris ou conservé ne soit pas en contradiction avec l'intérêt communal⁵⁰.

La chambre demande en conséquence à la commune de veiller à ce qu'aucun élu membre d'un organe dirigeant d'une association ne participe directement ou indirectement aux décisions du conseil municipal y afférentes.

Tout élu désigné en tant que représentant de la commune au sein d'une association, devra par conséquent s'abstenir de prendre part à une décision de la collectivité au bénéfice de cette association, ce qui implique notamment que l'élu :

- ne prenne part à aucune réunion préparatoire portant sur ces décisions ;
- ne soit pas désigné en tant que rapporteur de ces décisions ;
- quitte la salle au moment des délibérations précédant le vote.

De même, si l'intéressé donne procuration de vote à un autre élu lors d'une séance du conseil municipal, celui-ci devra s'abstenir d'utiliser cette procuration sur la décision en cause⁵¹.

⁵⁰ Voir par exemple : Cass. Crim. 22 octobre 2008, n° 08-82068.

⁵¹ Voir également : avis rendu par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) le 14 décembre 2016 (délibération n° 2016-141).