

Rapport d'observations définitives

COMMUNE DE TROUVILLE-SUR-MER

(Département du Calvados)

Exercices 2015 à 2019

Observations délibérées le 17 décembre 2021

SOMMAIRE

Synthèse.....	1
Principales recommandations	2
Obligation de faire	2
I - Rappel de la procédure	2
II - La commune dans son environnement.....	3
A - Le fonctionnement interne.....	3
1 - L'évolution des effectifs.....	3
2 - Les agents communaux mis à la disposition d'autres organismes.....	4
B - Les relations avec les organismes externes	5
1 - La communauté de communes	5
2 - L'office du tourisme communal	5
3 - Les associations	6
III - La situation financière et comptable	9
A - La qualité de l'information budgétaire et financière	9
1 - Le contenu des documents budgétaires	9
2 - La programmation et la prévision budgétaire.....	10
B - La fiabilité des comptes.....	10
C - L'analyse financière	11
1 - La section de fonctionnement	11
2 - La section d'investissement	13
IV - La commande publique	15
A - L'organisation de la fonction achat.....	15
B - La structure des achats.....	15
1 - L'évolution générale des achats de 2016 à 2019.....	16
2 - L'analyse de quelques segments d'achat	16
C - Le réaménagement du préau de l'école René Coty	17
1 - L'évolution du programme, du coût et des délais de réalisation.....	17
2 - Les opérations de passation des marchés hors travaux	18
3 - La préparation des marchés de travaux.....	18
4 - L'examen des offres, la négociation et la mise au point.....	19
5 - L'attribution des marchés de travaux	21
V - Le casino municipal.....	22
A - Le fonctionnement du casino	22
1 - Les différentes activités exercées	22
2 - Les résultats financiers	24
B - Le contrôle de l'exécution de la délégation de service public.....	25
1 - Le contenu des rapports annuels d'activité	25
2 - Les modalités de contrôle de l'exécution de la délégation	26
C - La prolongation de la délégation actuelle	26
D - La préparation de la prochaine délégation.....	27
ANNEXE.....	28

SYNTHESE

Trouville-sur-Mer est une commune littorale du Calvados, classée en tant que station de tourisme, qui abrite une population résidente d'environ 4 600 personnes, mais nettement plus élevée durant la saison estivale.

En raison de son endettement qui atteignait un niveau préoccupant en 2014, la commune a mis en œuvre une stratégie financière reposant sur un programme d'investissement d'une ampleur plus restreinte. Ce choix a entraîné la réduction de l'encours de la dette d'environ 6 M€ à l'horizon 2020 ainsi que la restauration du fonds de roulement et de la trésorerie.

Néanmoins, la situation budgétaire demeure fragile et la mise en œuvre de la stratégie financière de la commune d'ici 2026 doit tenir compte, dans le cadre d'une relance éventuelle du volume d'investissement, de la nécessité d'accroître la capacité d'autofinancement dégagée par la section de fonctionnement, qui reste aujourd'hui très faible. Le cas échéant, des pistes d'économies seront à rechercher.

De longue date, la commune poursuit une politique ambitieuse de soutien aux associations locales avec des crédits annuels octroyés qui excèdent le million d'euros. Si elle a formalisé sa politique de subventionnement, il reste à engager des actions sur la méthode de recensement des concours en nature, le contenu des conventions qui encadrent le subventionnement et sur la nature des missions confiées aux agents de la commune mis à la disposition des associations.

Les processus employés en matière de passation des marchés et de suivi de la commande publique sont également à améliorer.

Enfin, l'activité du casino est une source importante de recettes pour la ville puisque ces produits oscillent chaque année entre 2,3 et 2,6 M€ mais présentent un caractère aléatoire, comme le montrent les conséquences de la crise sanitaire sur les fermetures des établissements de jeux. Cet élément ainsi que l'ensemble des modalités d'exécution et de contrôle des activités du casino devront être étudiés par la commune, dans la perspective du renouvellement de la concession pour l'exploitation du casino, qui doit être engagée d'ici octobre 2023 à la suite de la prolongation d'une année de la durée initiale de la délégation actuelle. En effet, l'analyse du dispositif de suivi de l'activité du concessionnaire montre que des améliorations sont à prévoir.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Revoir la méthode de recensement des aides attribuées à des tiers afin de fiabiliser les informations figurant dans les annexes des comptes administratifs ;
2. réviser les documents contractuels encadrant les soutiens apportés aux principaux bénéficiaires de subventions ;
3. systématiser l'usage des numéros d'identification des marchés et leur mention dans les documents comptables ;
4. revoir le dispositif de passation des marchés de travaux en vue d'améliorer la qualité et garantir la sécurité juridique de l'ensemble de la procédure ;
5. s'assurer du respect des engagements conventionnels par le délégataire du casino au titre du contenu des rapports annuels qu'il produit ;
6. mener à son terme la fiabilisation des opérations comptables relatives au recensement et à la valorisation des éléments du patrimoine ainsi qu'à la gestion de leur flux.

OBLIGATION DE FAIRE

7. Mettre en conformité avec la réglementation applicable la situation des agents communaux mis à la disposition d'organismes extérieurs.

I - RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Normandie a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Trouville-sur-Mer à partir de l'année 2015. Par lettres en date du 8 et du 16 février 2021, le président de la chambre en a informé respectivement Mme Sylvie de Gaetano, maire en fonction, et son prédécesseur M. Christian Cardon, maire jusqu'en juillet 2020.

Les entretiens de fin de contrôle avec le rapporteur ont eu lieu le 4 juin 2021 pour Mme de Gaetano et le 17 mai 2021 pour M. Cardon.

Lors de sa séance du 25 mai 2021, la chambre a arrêté ses observations provisoires, qui ont été transmises aux deux ordonnateurs et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. Tous ont répondu à l'exception d'une de ces dernières.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté le 17 décembre 2021, le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué au maire en fonction et, pour la partie le concernant, à son prédécesseur au cours de la période examinée. Ce rapport, auquel est jointe la réponse qui engage la seule responsabilité de son auteur, devra être communiqué par le 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.

Le contrôle a été principalement conduit selon les quatre axes suivants :

- le fonctionnement de la commune dans son environnement (organisation et pilotage de la collectivité, ressources humaines, relations avec les organismes externes) ;
- la commande publique ;
- le casino municipal ;
- la situation comptable et financière.

Bien que les vérifications aient porté sur la période 2015 à 2019, les incidences de la crise sanitaire (coronavirus) ont été prises en compte dans les parties relatives à la situation financière et au casino.

II - LA COMMUNE DANS SON ENVIRONNEMENT

Trouville-sur-Mer est une commune littorale du nord-est du Calvados, classée station de tourisme, urbanisée, avec une densité excédant 680 habitants par km², et abritant une population d'environ 4 600 personnes. Avec une proportion de résidences secondaires qui approche 68 % de l'ensemble des logements, la population estimée pour le calcul du montant de la dotation globale de financement (DGF) attribuée par l'État approche 10 500 personnes.

Entre 2012 et 2017, la population communale a connu une diminution annuelle de 0,6 %, du fait du solde naturel (- 1,3 %) et en dépit du solde des entrées et sorties (0,7 %). Cette situation s'explique notamment par la pyramide des âges, avec une proportion des personnes de 60 ans et plus nettement plus élevée (45,9 %) que dans le reste du pays (25,5 %).

Les emplois dans le secteur du commerce, des transports et des services divers sont surreprésentés à Trouville-sur-Mer au regard de la moyenne nationale (58,5 % contre 46,6 % en 2017), notamment au détriment des emplois industriels (2,2 % contre 12,1 %).

La situation économique apparaît fragile dans la mesure où le revenu disponible médian en 2018 est plus faible à Trouville-sur-Mer que dans le Calvados (20 180 euros contre 21 490 euros) et que le taux de pauvreté y est plus marqué (17 % contre 12,4 %).

A - Le fonctionnement interne

Le fonctionnement des instances décisionnelles communales n'appelle pas d'observations particulières.

Alors que l'encadrement général des services a continué de relever d'un directeur général des services et d'un directeur général adjoint occupant des emplois fonctionnels, l'organisation est passée, en début de période, de trois à quatre directions : la direction des services techniques et services du cadre de vie, la direction des ressources humaines, la direction de l'aménagement et la direction de la jeunesse, des sports, des loisirs et des associations.

1 - L'évolution des effectifs

Les effectifs pourvus sur emplois budgétaires ont connu, selon les comptes administratifs, une réduction continue jusqu'en 2019 après un pic observé en 2016 (188 ETPT). Or, l'analyse effectuée par la chambre sur les bulletins de paye des mois de décembre et le montant des rémunérations des personnels titulaires imputées sur le compte

6411 montre, au contraire, un pic en 2017 (180 EPT en décembre 2017), suivi d'un palier légèrement inférieur en 2018 et 2019.

Au-delà du choix de mode de calcul et de son degré de précision, il apparaît dans tous les cas que la commune a pu maintenir le nombre de ses agents entre 2015 et 2019 dans le cadre d'une politique de maîtrise des effectifs du fait de contraintes budgétaires fortes sur les dépenses de fonctionnement.

Plus précisément, ce maintien s'inscrit dans un contexte où deux changements de périmètre significatifs sont intervenus simultanément, mais en sens inverse, en janvier 2017. D'une part, la commune a dû intégrer dans ses effectifs les agents précédemment affectés à la caisse des écoles (une vingtaine d'agents), qui a été dissoute et dont elle a repris les compétences. D'autre part, du fait du transfert à l'échelon communautaire de la compétence relative à la collecte des ordures ménagères, une quinzaine d'agents ont quitté la commune.

2 - Les agents communaux mis à la disposition d'autres organismes

Dans son rapport précédent, la chambre observait que certaines mises à disposition d'agents auprès d'organismes externes semblaient dépourvues de fondement juridique et que les procédures prévues par les textes n'étaient pas toujours suivies, notamment en matière de remboursement par l'organisme d'accueil. Elle engageait la commune à réexaminer entièrement la situation des agents concernés.

Si des corrections ont été apportées depuis lors, des marges de progrès subsistent toutefois sur certains points.

Contrairement aux bilans sociaux 2017 et 2019, qui indiquaient de manière erronée qu'aucun agent communal n'était mis à la disposition d'autres organismes, les vérifications effectuées montrent qu'en 2018 plus d'une vingtaine d'agents ont été dans cette situation, le plus souvent à temps partiel.

Le montant total des remboursements intervenus en 2018 approche les 370 000 euros et se concentre sur huit organismes, dont trois associations : le club nautique de Trouville-Hennequeville (CNTH), Trouville olympique natation (TON) et la maison des jeunes et de la culture.

Les conventions conclues avec ces trois associations ne sont pas conformes à l'article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, qui prévoit que la mise à disposition d'agents d'une commune auprès d'une association est possible uniquement au titre des missions de service public confiées à cette dernière.

À titre d'exemple, les missions confiées à certains agents communaux travaillant au sein du CNTH couvrent notamment la réalisation d'un support de communication et les relations avec les partenaires. Pour TON, l'un d'eux assure le secrétariat et la gestion de la trésorerie.

Aucune modalité de remboursement des rémunérations des agents communaux n'a été déterminée avec TON. Lorsque ces modalités le sont avec d'autres organismes, les demandes de remboursements établies par la commune ne sont pas appuyées d'éléments ou de pièces expliquant les calculs, en particulier des bulletins de paye.

Après analyse de ces bulletins, la chambre estime que la commune a réglé au CNTH, au titre du remboursement des rémunérations des agents communaux mis à sa disposition, un montant supérieur de 5 % à celui qu'elle devait. Enfin, les remboursements annuels et constants de 75 000 euros effectués par l'office du tourisme de 2017 à 2019, montrent qu'un forfait a été retenu.

Sur la base de ces constats, la chambre rappelle à la commune la nécessité de mettre les documents de mise à disposition de ses agents en conformité avec les textes, ce dont l'ordonnateur indique avoir pris bonne note.

B - Les relations avec les organismes externes

1 - La communauté de communes

Trouville-sur-Mer est membre de la communauté de communes Cœur Côte Fleurie, créée le 1^{er} janvier 2002 et qui associe douze communes depuis l'arrivée de Saint-Gatien-des-Bois le 1^{er} janvier 2018. L'établissement public couvre une population totale de l'ordre de 20 000 habitants. Même si Trouville-sur-Mer reste la commune la plus peuplée, le siège de la communauté de communes est situé à Deauville, dont le maire préside le conseil communautaire depuis 2008.

Diverses évolutions ont émaillé les relations entre la commune et la communauté durant la période observée.

En premier lieu, le périmètre des compétences communautaires s'est étendu. En application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), trois compétences supplémentaires ont été transférées au niveau communautaire en 2017 : la gestion des milieux aquatiques et prévention contre les inondations, la collecte des ordures ménagères, la promotion du tourisme. En 2020, la compétence optionnelle relative à la politique du logement et du cadre de vie a été renforcée avec l'ajout de la réalisation d'opérations d'habitat présentant un caractère structurant pour le territoire communautaire.

Surtout, la communauté de communes est devenue, en 2016, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique. Alors que celui-ci perçoit l'ensemble des produits de cette fiscalité sur son territoire, Trouville-sur-Mer bénéficie en contrepartie d'une attribution de compensation de 0,8 M€.

Comme la législation le permet aux stations classées de tourisme, Trouville-sur-Mer a conservé sa compétence en matière de tourisme. A ce jour, sur le territoire de l'EPCI, deux structures touristiques cohabitent : l'office du tourisme de Trouville-sur-Mer et la société publique locale de développement territorial et touristique de Deauville, connue sous la marque « *inDeauville* », compétente pour les onze autres communes membres.

La commune indique ne pas être réticente à s'engager dans d'autres formes de coopération, notamment en matière de mutualisation, dès lors que la démarche présente un intérêt. Ainsi, elle a conclu avec l'EPCI un contrat relatif à l'emploi d'un logiciel mutualisé pour la gestion des autorisations d'urbanisme, moins onéreux en termes de maintenance que son propre logiciel devenu obsolète.

2 - L'office du tourisme communal

Par délibération du conseil municipal du 24 septembre 2010, l'office du tourisme de Trouville-sur-Mer a été créé en 2011 sous la forme d'un établissement public industriel et commercial (EPIC), en remplacement d'une association. Chaque année, l'office bénéficie d'une subvention de fonctionnement de la part de la commune et du reversement des produits de la taxe de séjour qu'elle perçoit, conformément aux dispositions de l'article L. 133-7 du code du tourisme.

Dans son précédent rapport, la chambre recommandait à la commune de mener une réflexion globale sur les moyens d'augmenter les produits de cette taxe et de diminuer la

subvention communale, dont le montant était en hausse régulière. Le programme d'économies drastiques que le maire de l'époque avait indiqué avoir demandé en 2015 à l'office, n'est pas intervenu.

Les mesures mises en œuvre par la commune ont permis de doubler en quatre ans le montant des recettes de taxe de séjour qu'elle perçoit (501 000 euros en 2019) et de réduire celui des subventions qu'elle accorde à l'office (- 6 % à 340 000 euros). De plus, à compter de 2016, l'office lui a remboursé 111 000 euros par an au titre des aides en nature qu'elle lui apporte (mise à disposition de locaux et d'agents communaux - cf. *supra*).

Sur la période 2015 à 2019, le surcroît des produits de la taxe de séjour sur les reversements opérés s'élève à environ 200 000 euros pour la commune. Toutefois, en ayant bénéficié sur la même période de subventions approchant 1,8 M€, l'office du tourisme n'a pas été lésé.

Au total, si le niveau global des contributions communales (produits de taxe et subventions) a augmenté depuis 2015 (+ 245 000 euros), la dépense nette pour la collectivité a baissé (- 118 000 euros).

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé qu'une réflexion avait été engagée afin de favoriser une plus grande autonomie financière de l'office.

3 - Les associations

Le précédent rapport de la chambre avait relevé certains manquements dans les relations entre la commune et les associations qu'elle subventionnait, justifiant des actions correctrices.

Si des progrès ont été constatés avec la mise en œuvre d'une partie des recommandations formulées par la chambre, certaines de ces corrections restent à appliquer. Par ailleurs, les modalités de versement des subventions accordées à l'association pour l'organisation d'un festival du film culte en 2017 ont présenté des irrégularités.

a - La politique de subventionnement des associations

Le précédent rapport soulignait qu'en dépit d'un montant global de subventions élevé et de bénéficiaires nombreux, la commune n'avait pas mis en place de circuit de décision formalisé pour l'attribution de ces aides et ne disposait pas d'un règlement définissant les modalités d'instruction des demandes de subventions ou d'aides en nature.

Dans sa réponse, le maire déclarait son intention de mettre en œuvre des critères de calcul des subventions aux associations et d'améliorer le fonctionnement de la commission des finances, qui étudiait chaque année les demandes d'aides.

En fonction de leurs prérogatives, des élus et des agents référents ont été affectés à la gestion des relations avec chacune des associations. En étroite collaboration avec eux, un autre agent administratif a été chargé de l'instruction et du suivi d'ensemble des demandes de subvention.

A cet effet, une délibération du conseil municipal d'octobre 2015 a fixé les critères ou conditions régissant l'attribution des subventions aux associations. D'autres critères ont été approuvés par le conseil municipal lors de sa séance du 29 septembre 2021. Une procédure de suivi et d'évaluation des dossiers de demande de subvention a été instituée.

Au vu de ces éléments, la chambre constate que la commune a mis en œuvre sa recommandation.

b - L'information sur les subventions octroyées

Dans le précédent rapport, la chambre recommandait à la commune de recenser les concours financiers et en nature (mises à disposition de locaux, de matériels et d'agents) octroyés aux associations et de diffuser ces informations selon les modalités prévues par les textes en produisant notamment les annexes budgétaires B 1-7.

Dès 2015, la commune a complété les annexes précitées du compte administratif.

En revanche, l'évaluation des prestations en nature continue d'appeler des observations.

À compter de 2016, la commune a fait évoluer sa pratique en valorisant ses concours alloués en nature (estimation de 400 000 euros en 2015) et en les facturant aux associations. Or, afin de ne pas mettre en péril l'équilibre économique de ces dernières, des subventions compensatoires leur sont attribuées, dont les montants sont généralement calculés au prorata de la facturation effectuée. Ainsi, les montants indiqués dans les annexes B 1-7 sur la période 2016 à 2019 sont nuls pour ces concours en nature.

Toutefois, à la lecture des conventions conclues avec trois associations, il a été constaté que tous les concours en nature ne faisaient pas l'objet d'une valorisation exhaustive.

De plus, dans les annexes B 1-7, certains organismes ne sont pas classés dans la bonne catégorie. Par exemple, l'office de tourisme apparaît dans la catégorie des personnes de droit privé alors qu'au regard de son statut d'EPIC, il devrait figurer dans celle des personnes de droit public, comme le prévoit la maquette budgétaire.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, la chambre recommande à la commune de revoir sa méthode de recensement des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions afin de s'assurer que les informations figurant dans les annexes B 1-7 des comptes administratifs sont complètes et exactes.

c - L'emploi de conventions avec les associations bénéficiant d'une subvention supérieure à 23 000 euros par an

Dans son précédent rapport, la chambre relevait des lacunes dans l'élaboration et le contenu des conventions devant être obligatoirement signées avec les associations bénéficiant d'une subvention supérieure à 23 000 euros par an. Elle recommandait à la commune de réviser les documents contractuels y afférents.

En ce qui concerne les huit associations qui ont bénéficié d'une subvention supérieure à ce plafond en 2018, les vérifications opérées ont permis de relever certaines carences.

Ainsi, aucune convention n'a été signée avec TON qui a pourtant obtenu 84 098 euros d'aide. Certaines conventions n'ont pas été actualisées par avenant lorsque la commune a décidé de leur accorder des versements complémentaires. Les écarts s'élèvent à 5 000 euros pour Off courts, 23 608 euros pour la compagnie PMVV Grain de sable, 26 899 euros pour la maison des jeunes et de la culture, et 58 503 euros pour le CNTH.

En raison de ces constats, la chambre recommande à nouveau à la commune de réviser les documents contractuels obligatoires encadrant son soutien aux principaux bénéficiaires de subventions, ce dont l'ordonnateur indique avoir pris note.

d - Les subventions accordées à l'association du festival du film culte

Trouville-sur-Mer a accueilli, du 16 au 19 juin 2016, puis du 22 au 25 juin 2017, deux éditions du festival international du film culte organisé par l'association du festival éponyme, laquelle a bénéficié de subventions communales.

Après la signature, le 13 avril 2016, d'une convention financière allouant à l'association une subvention de 40 000 euros (délibération du 31 mars 2016), la commune a accepté de porter son subventionnement à 70 000 euros en raison du déficit constaté après le festival. Un avenant à la convention a été signé en ce sens le 6 juillet 2016 (délibération du 1^{er} juillet 2016).

Cependant, ni la convention, ni son avenant ne mentionnent l'octroi de concours communaux en nature et matérialisés, par exemple, par la réalisation de supports de communication ou de prestations de surveillance et de gardiennage. La chambre estime que ces aides pourraient représenter au moins 20 000 euros.

Le 17 février 2017, le conseil municipal a octroyé à l'association une avance de 14 000 euros dans l'attente du vote du budget primitif. Le 31 mars, il a autorisé le versement d'une subvention de 60 000 euros pour laquelle une convention financière a été signée le 7 avril, ainsi que la signature d'une convention de partenariat de portée plus générale. Signée le 10 juin, cette dernière fait également état d'une aide logistique valorisée à environ 30 000 euros se répartissant entre des mises à disposition de locaux, d'équipements ou de personnels, et d'autres formes de soutien au titre d'une enveloppe de 20 000 euros.

Devant combler un nouveau déficit à la fin du festival 2017, l'association a sollicité une aide complémentaire auprès de l'exécutif communal. En réponse, une vingtaine de factures d'un montant total d'environ 50 000 euros ont été directement prises en charge et réglées sur des crédits communaux, sans l'accord préalable du conseil municipal.

Par délibération du 6 octobre 2017, le conseil municipal, informé par le maire, a autorisé ce dernier à signer un avenant à la convention de partenariat en vue d'inscrire la liste des avantages financiers directs ou indirects dont l'association a réellement bénéficié. La commune n'a fourni à la chambre qu'une version non signée de cet avenant.

Lors du conseil municipal du 22 décembre 2017, des informations complémentaires sur les paiements des factures ont été fournies.

Les factures prises en charge par la commune ont couvert notamment des locations de matériels (25 314 euros), les prestations des services de sécurité (13 871 euros), les prestations des hôtesses d'accueil du festival (5 654 euros), l'impression des programmes et la réalisation des panneaux (1 909 euros) et des repas (1 200 euros), soit un total de 47 939 euros.

Il apparaît également qu'une partie des aides accordées en 2017 (14 600 euros) a été utilisée pour combler le déficit de l'édition 2016 du festival.

Bien que les conventions de 2016 et 2017 eussent prévu la production d'un bilan et d'un compte de résultat par l'association avant le 1^{er} mai de l'année suivante, aucun document n'a pu être fourni par la commune. De tels documents auraient probablement permis de mieux cerner la dérive financière que connaissait l'association et, partant, de contrôler ses dépenses au regard des objectifs fixés par contrat.

Selon les informations fournies au conseil municipal le 22 décembre 2017, les aides communales apportées à l'association ont atteint 101 072 euros pour le festival de 2017 et 84 600 euros pour l'édition 2016. Toutefois, ce dernier montant n'inclut pas les contributions en nature et les paiements directs, qui n'ont pas été évalués par la commune, et que la chambre estime au moins à 20 000 euros.

Par la suite, la commune a décidé de ne pas renouveler son aide à l'association.

Au vu de ces éléments, la chambre invite la commune à s'assurer, à l'avenir, de la transmission par les associations de toutes les informations attendues sur leur situation financière et à informer au plus vite le conseil municipal de toute dérive éventuelle. Surtout, elle rappelle à l'exécutif communal l'obligation qui lui incombe d'obtenir l'accord préalable de son conseil municipal pour tout versement d'aide à une association.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué avoir pris acte pour l'avenir de ces observations et de cette obligation de mise en conformité.

III - LA SITUATION FINANCIERE ET COMPTABLE

Pour conduire l'analyse financière, la chambre dispose des comptes définitifs de la commune, produits par le comptable public pour les exercices 2015 à 2019. Les données de l'exercice 2020 ont toutefois été prises en compte, autant que possible.

En 2015, la commune comptait, outre son budget principal, quatre budgets annexes portant sur les caveaux et le cimetière, la plage, les produits culturels et la halte-garderie. Ces budgets ont été supprimés et intégrés au budget principal à compter de 2016. Afin de fournir un périmètre cohérent et complet sur l'intégralité de la période analysée, la chambre a agrégé les données des cinq budgets pour l'exercice 2015.

A - La qualité de l'information budgétaire et financière

1 - Le contenu des documents budgétaires

En réponse à la préconisation du précédent rapport de la chambre, la commune a complété le contenu et les annexes de son compte administratif, pour se conformer aux exigences des textes.

Cependant, quelques anomalies subsistent dans sa présentation par fonction (cf. article L. 2312-3 du CGCT) en ce qui concerne les sous-totaux relatifs aux opérations financières en 2018 et 2019. De plus, les annexes relatives aux flux des immobilisations en entrée et en sortie (IV A10.1 à IV A10.5) ne sont pas complétées, à l'exception de celle qui détaille les opérations liées aux cessions (IV A10.3).

Si la commune a produit l'annexe relative aux effectifs communaux, les valeurs des effectifs pourvus sur emplois budgétaires exprimés en équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT)¹, sont mentionnées, pour leur grande majorité, en nombres entiers.

Un tel résultat est statistiquement peu probable, des valeurs entières correspondant plus vraisemblablement à des effectifs évalués en personnes physiques à une date donnée.

La commune s'est engagée à présenter ces annexes à partir de données fiabilisées, pour le compte administratif 2020, ce dont la chambre prend acte.

¹ C'est-à-dire en proportion de l'activité des agents mesurée en fonction de leur quotité de travail et de leur période d'activité sur l'année.

2 - La programmation et la prévision budgétaire

Sur la période observée, les taux de consommation des crédits en fonctionnement connaissent un taux d'exécution satisfaisant. En revanche, les résultats apparaissent plus faibles pour la section d'investissement. En particulier, les dépenses d'équipement réalisées varient entre 50 et 72 % des prévisions, soit une chute par rapport au taux constaté par la chambre en 2013.

Contrairement à l'engagement pris par l'ancien maire, aucun outil de programmation pluriannuelle (plan pluriannuel des investissements – PPI, gestion en autorisations de programme et crédits de paiement - AP/CP) n'a été mis en place par la commune pour ses principaux projets d'investissement jusqu'en 2020.

Cependant, le budget primitif 2021 a vu la création de trois autorisations de programme et la commune prévoit l'élaboration d'un PPI pour septembre 2021.

La chambre souligne l'intérêt de ces mesures, qui pourraient se révéler utiles pour améliorer le taux d'exécution des dépenses d'équipement.

B - La fiabilité des comptes

Les vérifications opérées par la chambre montrent que la qualité des comptes est globalement satisfaisante. Toutefois, la gestion comptable du patrimoine communal reste perfectible.

En réponse au précédent rapport de la chambre, qui constatait que la commune ne disposait pas d'une connaissance exhaustive et fiabilisée de son actif immobilisé, cette dernière a engagé, en liaison avec son comptable public, un travail d'identification de ses biens par étiquetage et de réexamen des fiches d'immobilisation. Toutefois, la commune ne dispose toujours pas d'un inventaire physique de ses biens.

En outre, des écarts très importants sont observés entre les montants de la valeur nette comptable des immobilisations figurant au bilan du comptable public (92,5 M€), à l'état de l'actif produit conjointement (93,4 M€) et à l'inventaire comptable de la commune (2 M€).

De plus, les flux sur la période 2014 à 2020 portant sur les immobilisations en cours atteignent plus de 6,6 M€ alors que les transferts vers les immobilisations en service se limitent à 2,6 M€. Aucun transfert n'a été réalisé en 2019 et en 2020. Les opérations comptables de transfert entre les immobilisations en cours (chapitre 23) vers celles en service (chapitre 21) ne sont pas réalisées de manière satisfaisante.

Alors que le parc de véhicules a été l'objet d'une importante opération de renouvellement, les documents d'inventaire attestent d'une valorisation de ces biens pour un montant inférieur aux seules acquisitions durant la période 2016-2019 (700 000 euros), et ne retracent pas le nombre exact de véhicules en service, ni leur valeur, y compris pour les entrées les plus récentes dans le patrimoine. Par exemple, deux véhicules de type Peugeot 208 achetés en 2019 sont regroupés sur une ligne « *véhicules voirie* » avec un troisième équipement. Ces carences ne favorisent pas une gestion optimisée du parc.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'une régularisation de premières fiches d'inventaire était intervenue à l'été 2021 et que celle des écritures de transferts d'immobilisations était déjà engagée dans la perspective d'une cohérence parfaite avec les données du compte de gestion en 2022.

La chambre recommande donc à la commune de mener à terme son travail de fiabilisation des opérations comptables relatives au recensement et à la valorisation des éléments composant son patrimoine, ainsi qu'à la gestion de leurs flux.

C - L'analyse financière

Afin de pouvoir au mieux apprécier les résultats financiers de la commune, la chambre a recouru à un panel comparatif. En vue d'effectuer une sélection pertinente de communes pour la comparaison, les critères suivants ont été fixés :

- une population municipale comprise entre 2 000 et 6 000 habitants en 2020 ;
- une population au sens de la dotation globale de fonctionnement (DGF) comprise entre 6 000 et 15 000 personnes en 2020 ;
- un classement en tant que station balnéaire ;
- le régime de la fiscalité professionnelle unique.

L'application de ces critères a conduit à identifier un ensemble de quarante communes, y compris Trouville-sur-Mer (Cf. annexe). Lorsque les indicateurs financiers sont rapportés à la population, c'est la population au sens de la DGF qui est prise en compte et non la population municipale. Enfin, la comparaison financière ne porte pas sur les données de 2020.

1 - La section de fonctionnement

a - L'évolution des produits réels de fonctionnement

En dépit de variations contrastées, les produits réels de fonctionnement de la commune connaissent globalement une hausse de 2015 à 2019 pour atteindre 18,9 M€. La baisse d'environ 290 000 euros observée en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire ne change pas cette tendance, ces produits progressant de 1,2 M€ entre 2015 et 2020, soit une augmentation moyenne annuelle de 1,3 %.

Les impôts et taxes représentent la première source de financement de la commune (68 % de l'ensemble des produits réels de fonctionnement). Ils sont suivis des produits des services et du domaine (10,8 %), puis des dotations et participations (10,5 %).

En 2020, les mesures prises au niveau national conduisent à une hausse des produits exceptionnels (919 000 euros) et des dotations et participations (353 000 euros), qui compense, en grande partie, les pertes en matière fiscale (625 000 euros) et sur les produits des services et du domaine (806 000 euros).

Au regard du panel de comparaison, Trouville-sur-Mer se caractérise par des produits de gestion plus élevés que la moyenne tout au long de la période, puisque les écarts s'établissent à 240 euros/habitant en 2015 et 344 euros/habitant en 2019.

Cette situation s'explique par une fiscalité nette plus importante que la moyenne (189 euros/habitant en 2015 et 222 euros/habitant en 2019), d'une part, et par une augmentation importante des autres produits de gestion comparativement à la moyenne (44 euros/habitant en 2015, mais 150 euros/habitant en 2020), d'autre part.

Ainsi, la réforme du stationnement payant a entraîné une progression des redevances afférentes, qui n'est pas observée à un niveau comparable au sein de l'échantillon. Alors que le montant moyen par habitant des recettes du compte 703 relatif aux redevances et recettes d'utilisation du domaine était sensiblement équivalent à la moyenne de l'échantillon en 2015, il progresse fortement sur la période jusqu'à représenter 150,3 euros/habitant en 2019, soit plus du double de la moyenne de l'échantillon (63,8 euros/habitant).

b - L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement

Les dépenses réelles de fonctionnement progressaient de façon mesurée entre 2015 (15,7 M€) et 2019 (16,3 M€), avant de subir une baisse d'environ 0,4 M€ en 2020.

Les charges de personnel et frais assimilés représentent la première source de dépense de la commune (47 % de l'ensemble des dépenses réelles de fonctionnement). Elles sont suivies des autres charges de gestion courante (20,9 %), puis des charges à caractère général (19,1 %).

La chute des dépenses en 2020 s'explique notamment par une réduction conjuguée des charges à caractère général (- 0,8 M€) et des autres charges de gestion courante (- 0,4 M€). Des diminutions de charges s'observent en matière de dépenses d'énergie, de subventions aux associations, d'honoraires et de dépenses de publicité, publications et relations publiques.

Au regard du panel de comparaison, la commune se caractérise par des charges de gestion plus élevées que la moyenne tout au long de la période, les écarts s'établissant à 320 euros/habitant en 2015 et 386 euros/habitant en 2019.

Cette situation s'explique par l'importance croissante des charges de personnel (116 euros/habitant en 2015 et 162 euros/habitant en 2019) et par l'importance des subventions de fonctionnement accordées : en dépit d'une réduction de l'écart sur la période, les subventions de fonctionnement représentent 20,8 % des charges de gestion en 2019 contre 7,3 % en moyenne sur l'échantillon. Il s'agit de la proportion la plus importante constatée sur l'ensemble des communes de l'échantillon.

Cette atypie s'explique essentiellement par le choix de la commune de conserver la compétence en matière de tourisme et d'en confier la gestion à un EPIC qu'elle subventionne. L'importance des subventions allouées aux associations et au centre communal d'action sociale - CCAS (0,74 M€ en 2019 et 0,94 M€ en 2020) y contribue également.

De même, l'évolution des dépenses relatives aux fêtes et cérémonies (compte 6232) s'écarte de celle du reste du panel. Alors qu'elles étaient légèrement plus faibles que la moyenne en 2015 (13,5 euros/habitant contre 14,1 euros/habitant), la situation est inversée en 2019 (25,5 euros/habitant contre 16,6 euros/habitant). Ce compte est en hausse continue de 2016 (99 968 euros) à 2019 (264 995 euros).

Sur ce point, la commune souligne l'importance des manifestations organisées ou subventionnées, dont le nombre et l'ampleur ont progressé. Par exemple, l'opération « *rire avec elle* » organisée en 2019 a coûté environ 70 000 euros.

Une forte baisse sur ce compte apparaît en 2020 puisque son montant se limiterait à moins de 63 000 euros, en raison des effets de la crise sanitaire.

c - Les résultats et la capacité d'autofinancement

L'excédent des produits sur les charges permet de dégager chaque année, de 2015 à 2020, un résultat comptable positif d'un montant moyen de 1,3 M€, le montant des produits et des charges ayant peu évolué entre 2009 et 2020. Les transferts de compétences à l'échelon intercommunal ont pu contribuer à cette stabilité, même si la suppression des budgets annexes en 2016 a eu un effet inverse.

L'existence de résultats excédentaires contribue à produire chaque année une capacité d'autofinancement (CAF) positive.

Cette CAF, soit le surplus des ressources dégagées par la commune dans le cadre de son activité en vue d'assurer le remboursement de ses emprunts ainsi que le financement de ses investissements, varie entre 1,4 et 2,3 M€ de 2015 à 2020. Cependant, la comparaison

avec le panel montre que la proportion de la CAF en pourcentage des produits de gestion est significativement plus faible à Trouville-sur-Mer qu'en moyenne, soit 10,5 % contre 18,1 % en 2015, puis 12,9 % contre 21,7 % en 2019.

La politique financière suivie de longue date par Trouville-sur-Mer revient à réserver une part plus faible de ses ressources de fonctionnement à la réalisation des investissements, en raison de dépenses de fonctionnement plus importantes que dans le reste du panel.

2 - La section d'investissement

a - Le financement des investissements

Une fois les remboursements des annuités en capital de la dette effectués (10,8 M€), la commune dispose d'une CAF nette totale réduite à moins de 640 000 euros sur la période 2015 à 2020 pour financer les investissements. Ces annuités étant élevées, la CAF nette a été négative en 2015 comme en 2018.

En observant le niveau de la CAF nette rapportée à la population, Trouville-sur-Mer obtient des résultats parmi les plus faibles de l'échantillon. En 2019, la CAF nette se limite à 40 euros/habitant pour une moyenne du panel de 168 euros/habitant.

Pour financer ses investissements, la commune a cependant pu mobiliser d'autres ressources telles que des subventions (1,4 M€ au total), le fonds de compensation de la TVA (1 M€) ou des produits de cession d'actifs (4,5 M€).

Le programme des investissements s'est élevé à 10,9 M€, dont 9 M€ pour les dépenses d'équipement nettes. Les dépenses d'investissement (hors dépenses financières) ont porté sur les aménagements, les services urbains et l'environnement (44 % du total), puis sur les services généraux (17,8 %), l'enseignement et la formation (14,4 %), les sports et la jeunesse (14,2 %). Les autres postes représentent moins de 10 % des dépenses.

Au sein du panel, les dépenses d'équipement de Trouville-sur-Mer apparaissent inférieures à la moyenne, avec des écarts qui varient entre 80 et 246 euros/habitant.

Bien que la commune ait limité ses efforts d'investissement, du fait de la faiblesse de son autofinancement, elle a dû recourir à de nouveaux emprunts à hauteur de 4,8 M€ pour les financer. L'ensemble de ces mouvements entraîne un apport au fonds de roulement de 2,3 M€ entre les 31 décembre 2014 et 2020.

b - L'évolution de la dette

Au début de la période observée, soit le 1^{er} janvier 2015, l'encours de la dette s'élevait à environ 24,4 M€. Ce montant apparaissait élevé au regard des critères usuellement employés pour évaluer la soutenabilité de la dette. En présence d'une CAF brute négative en 2014, il n'était même pas possible d'estimer la durée de la capacité de désendettement, c'est-à-dire l'encours de la dette rapporté à la CAF brute.

Lors du débat d'orientation budgétaire pour 2015, le maire soulignait sa volonté de poursuivre la politique engagée en 2014, qui portait notamment sur le désendettement.

Cette stratégie a produit ses effets puisque l'encours de la dette a diminué de façon constante depuis fin 2014.

Avec un encours estimé à 18,4 M€ au 31 décembre 2020, la dette s'est réduite de 6 M€ (- 25 %) en six ans. La capacité de désendettement est inférieure à 10 ans depuis 2019 et le taux d'endettement, soit l'encours rapporté aux recettes réelles de fonctionnement, est passé sous le seuil de 100 % en 2020.

La réduction de la dette s'est accompagnée d'une baisse de la charge des intérêts de l'ordre de 0,4 M€ entre 2014 et 2020.

Cette amélioration importante est à souligner. Cependant, la vigilance reste de mise, car le niveau de la dette de la commune demeure élevé. En effet, l'encours de la dette atteint 1 914 euros/habitant à fin 2019, soit le double de la moyenne du panel de comparaison.

Si son encours reste important, la dette communale présente un profil sécurisé.

Il est aussi à noter que la commune a apporté sa garantie à des emprunts contractés par d'autres organismes, dont des offices publics de logement social, pour un capital restant dû au 31 décembre 2019 qui approche 23 M€ (31,7 M€ au 31 décembre 2015) mais qui ne présente pas, à ce stade, de risque identifié.

c - La structure du bilan

La progression du fonds de roulement entre 2015 et 2020 contribue à l'augmentation de la trésorerie mesurée au 31 décembre. Le phénomène est accentué par la diminution du besoin en fonds de roulement, qui apparaît négatif de 0,5 M€ à fin 2020 alors qu'il s'établissait à 0,3 M€ à fin 2015.

Ayant plus que doublé durant la période observée, le montant de la trésorerie atteint 4,4 M€ à fin 2020, soit l'équivalent de 117 jours de charges courantes, ce qui est confortable.

*

**

La mise en perspective des investissements depuis 2009 met en évidence deux stratégies distinctes mises en œuvre successivement par la commune.

Durant la période 2009-2014, le montant annuel moyen des investissements excédait 4 M€. Leur financement était assuré de façon conséquente par l'endettement ainsi que par une ponction des ressources stables de la commune.

Sur la période 2015-2020, l'effort d'investissement s'est réduit nettement, avec une dépense moyenne annuelle de l'ordre de 1,8 M€, et s'est traduit par la réduction de la dette et l'amélioration du fonds de roulement, hors dette.

Aujourd'hui, la commune doit se prononcer sur la stratégie qu'elle entend poursuivre sur la période 2020 à 2026. Deux grandes options sont envisageables.

Soit elle poursuit dans la continuité des actions conduites depuis 2015, mais alors le niveau des investissements qui pourront être réalisés sera contraint. Soit elle souhaite relancer la politique d'investissement et devra, dans ce cas, agir sur sa section de fonctionnement en vue de dégager une CAF plus importante pour la financer, sans recourir à nouveau à un endettement excessif. Bien entendu, une position intermédiaire entre ces deux scénarios est possible.

IV - LA COMMANDE PUBLIQUE

A - L'organisation de la fonction achat

L'organisation de la commande publique appelle une seule observation relative aux conditions de désignation des membres de la commission d'appel d'offres et de la commission consultative sur les délégations et concessions de service public.

Le conseil municipal a procédé à la désignation des membres respectifs de ces deux commissions sur proposition du maire, aucun scrutin n'ayant été organisé dans les formes requises par l'article 22 du code des marchés publics, dans sa version alors applicable, et l'article L. 1444-5 du CGCT.

La constitution irrégulière de ces deux commissions entache l'ensemble des procédures dans lesquelles elles sont intervenues au cours de la période. Selon la liste des marchés établie par la commune, les procédures formalisées relevant de la compétence de la CAO ont concerné un total de neuf marchés sur la période 2015-2019.

Deux délibérations du 24 juillet 2020 ont approuvé la constitution de ces deux commissions après des opérations de scrutin conformes aux textes.

Selon la commune, une commission des achats, composée d'un maximum de cinq élus, avait aussi été mise en place, pour examiner les consultations sur devis. Or cette instance n'était pas mentionnée dans ses documents de procédures internes en matière d'achat et n'apparaissait pas davantage dans ceux que la chambre a contrôlés.

C'est en « commission d'attribution » qu'ont été examinées, pour avis ou décision, les offres des marchés qui ont pu être vérifiées, sans que le rôle de cette commission, s'apparentant à une formation de la CAO, apparaisse clairement.

Quelle que soit l'organisation retenue, la chambre appelle l'attention de la commune sur la nécessité d'établir sans ambiguïté le rôle consultatif de cette commission et de déterminer les consultations pour lesquelles son intervention sera requise.

Les processus de commande publique s'appuient sur une cellule des marchés publics, qui comprend un agent, rattaché à la direction des services techniques. Il intervient dès que le besoin atteint 50 000 euros HT pour prendre en charge la passation des marchés et accords-cadres, le service acheteur restant compétent pour les aspects techniques, tels que la définition du besoin, la rédaction du cahier des clauses techniques particulières (CCTP) et du bordereau de prix, l'analyse des offres, le suivi de l'exécution et des demandes de règlement.

L'organisation du service de la commande publique n'appelle pas d'observation.

B - La structure des achats

En raison du caractère limité des données figurant dans le fichier de suivi des marchés établi par la commune, les vérifications de la chambre ont nécessité le retraitement des données dématérialisées des comptes de gestion. Les éléments chiffrés présentés ci-après retracent par conséquent les achats réalisés sur la période 2016 à 2019 et non les contrats signés.

En outre, un travail complémentaire a dû être réalisé pour identifier les dépenses d'achat non affectées de numéros de marché, de façon à s'assurer qu'ils n'avaient pas été effectués « au fil de l'eau » alors qu'ils auraient dû être intégrés dans l'évaluation globale annuelle des besoins.

1 - L'évolution générale des achats de 2016 à 2019

Le montant total des achats de la commune est passé de 3,3 M€ en 2016 à 4,1 M€ en 2017 avant d'atteindre 5,5 M€ en 2018 et 2019. Cette augmentation, en lien avec de nouveaux programmes d'investissements à l'approche d'un nouveau cycle électoral (travaux de voirie et école René Coty), n'est pas atypique.

En ce qui concerne les fournitures, et bien qu'aucun de leurs fournisseurs n'apparaisse privilégié sur la période (260 références), les 500 000 euros de dépenses de petit équipement réalisées « au fil de l'eau » durant les quatre exercices plaideraient pour le regroupement de certaines fournitures récurrentes dans des marchés programmés.

2 - L'analyse de quelques segments d'achat

a - Les marchés de travaux

Dans les comptes des travaux en cours (comptes 23), les dépenses « hors marché » sont restées significatives en valeur : 244 000 euros en 2018, soit un niveau proche de celui de l'exercice 2016, puis 137 000 euros en 2019.

Sur les 128 entreprises intervenues entre 2016 et 2019, quatre se sont vu confier des travaux ne pouvant pas être rattachés à un marché, pour des montants cumulés supérieurs à 50 000 euros.

b - Les autres immobilisations corporelles

Durant la période 2016-2019, près de 600 000 euros ont été dépensés sur les différents comptes associés aux autres immobilisations corporelles. Parmi ces différents achats, un fournisseur de bois a facturé en particulier des planches pour les plages, pour un total de près de 116 500 euros TTC. Correspondant à un besoin récurrent, ces achats devraient être anticipés à la hauteur des besoins annuels ou pluriannuels et regroupés dans un marché à procédure adaptée garantissant une publicité et une mise en concurrence entre plusieurs fournisseurs, susceptibles alors d'offrir à la commune des conditions plus favorables.

c - Les prestations de service

La chambre a constaté qu'une prestation forfaitaire de 1 000 euros mensuels avait été réglée sur le compte 6226 « Honoraires » en paiement de reportages photos durant la période de décembre 2014 à juin 2017, soit au total 31 000 euros.

Or aucune des factures mensuelles établies dans ce cadre ne détaille les prestations réalisées, et la commune n'a été en mesure de produire ni bon de commande, ni contrat relatif à ces prestations.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur et l'intéressé ont précisé que les interventions de ce dernier portaient aussi sur l'élaboration de différents supports de communication (dossiers de presse, affiches, plaquettes, journal interne, page de réseaux sociaux...) et faisaient l'objet d'une validation par le maire à qui le prestataire transmettait une facture mensuelle pour un montant défini par ce dernier. Ils n'ont toutefois produit aucun document permettant d'en attester.

Selon l'ancien ordonnateur, les paiements se sont arrêtés au mois de juillet 2017 avec l'entrée de l'intéressé dans les effectifs communaux.

Au vu de ces éléments, la chambre constate que les dépenses ont été réglées en dehors de tout cadre contractuel et invite la commune à ne plus recourir à ce type de procédure

irrégulière. Elle appelle son attention sur la nécessité de veiller à l'avenir au cadrage précis de son besoin et des livrables attendus en matière de commande de prestations, ce dont l'ordonnateur a indiqué avoir pris bonne note.

C - Le réaménagement du préau de l'école René Coty

La chambre a examiné, de manière détaillée, les marchés de travaux conduits par la commune au titre du réaménagement du préau de l'école René Coty.

1 - L'évolution du programme, du coût et des délais de réalisation

L'école René Coty est un établissement de cinq classes (une de maternelle et quatre d'élémentaire), situé sur les hauteurs de Trouville-sur-Mer. Des premiers travaux avaient été nécessaires pour accueillir les élèves de l'école maternelle Andersen après sa fermeture, notamment l'aménagement d'un réfectoire (121 000 euros). Par la suite, un projet visant à créer une salle de motricité en fermant le préau existant a été mis à l'étude. Son périmètre a fortement évolué.

A la mi-2016, l'avant-projet prévoyait une tranche ferme comprenant la transformation du préau couvert en salle de motricité annexée de deux remises et d'un vestiaire, la création d'une porte de circulation dans les toilettes extérieures, la couverture du balcon et la réalisation d'une casquette permettant d'abriter les enfants le long du préau. La tranche conditionnelle portait sur la mise aux normes d'accessibilité des sanitaires du préau. La réception était prévue pour la rentrée 2017.

La mission de maîtrise d'œuvre a été lancée sur cette base. Si la tranche optionnelle a été intégrée dès les premières études des architectes, le projet a évolué vers la création d'un espace polyvalent permettant de donner aux locaux de la salle de motricité une destination en dehors du temps scolaire et d'abriter, en particulier, les activités des associations, avec une capacité de 190 personnes. Cette modification du programme a nécessité la création de deux extensions pour des vestiaires et des espaces de rangement ainsi que l'aménagement d'un accès indépendant. Outre la mise aux normes des sanitaires, un élévateur a été prévu pour l'accès des personnes à mobilité réduite.

Les coûts des travaux et de la maîtrise d'œuvre ont évolué en conséquence. D'un montant initial de 340 420 euros HT, tranche conditionnelle comprise, ils ont été portés à 579 400 euros HT dans l'avant-projet définitif, soit une augmentation de 70 %, et la mission de maîtrise d'œuvre a corrélativement atteint 44 903 euros HT par avenant.

Le calendrier du projet a également été revu pour privilégier une exécution en continu plutôt qu'en deux phases, avec en perspective une réception décalée à la rentrée 2018.

Enfin, en phase de passation puis d'exécution des marchés de travaux, plusieurs facteurs ont contribué à renchérir le coût des travaux. En particulier, la découverte de sujétions imprévues a conduit à conclure un avenant de plus de 45 % sur le lot n° 1 pour des travaux rendus nécessaires sur le réseau d'assainissement.

Au total, le solde de l'opération s'est établi à près de 900 000 euros TTC (750 000 euros HT). Une subvention de 54 000 euros au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) a permis de ramener le montant de l'autofinancement à 845 142 euros.

Les travaux ont été lancés entre le 20 janvier et le 5 février 2018 et réceptionnés le 5 novembre 2018. Le délai d'exécution prévu a bien été respecté, le local ayant été toutefois inauguré le 16 novembre 2018, soit deux mois après la rentrée scolaire.

2 - Les opérations de passation des marchés hors travaux

Situé sous le seuil réglementaire d'une procédure formalisée pour les marchés de travaux et de maîtrise d'œuvre, le montant de l'opération a permis, dans les deux cas, le recours à un marché à procédure adaptée (MAPA). Des contrats d'un montant moindre ont également été conclus pour assurer la mission de coordination sécurité et protection de la santé (SPS), les études de sols et le contrôle technique.

Sur la base du préprogramme de mai 2016, une consultation a été lancée en juillet 2016 pour le choix de la maîtrise d'œuvre auprès de six cabinets normands. Cinq y ont répondu. Ces offres ont été analysées sur la base de quatre critères de choix : les garanties et capacités professionnelles en adéquation avec l'objet de la consultation, la proposition financière, la qualité des références présentées et le délai d'exécution.

Le choix a été effectué en commission d'attribution le 5 octobre 2016 sur la base d'un pré-classement au regard du seul critère de prix. Des négociations ont été entamées avec l'attributaire pressenti sur le pourcentage de rémunération et le délai d'exécution. La mission a été confiée à la société Arch'Univers en cotraitance avec un architecte, choisis pour avoir réalisé des prestations similaires avec d'autres collectivités.

Sur ce point, et dans la mesure où les six cabinets sollicités ont été sélectionnés au préalable par la commune, un sourçage plus précis aurait permis de cibler la consultation sur des cabinets ayant mené des projets comparables.

Pour la mission de coordination SPS, le rapport d'analyse des offres montre que l'entreprise arrivée en première position a finalement été écartée au profit d'une autre entreprise, pour des motifs tenant à la valeur technique de l'offre, qui n'était pas au nombre des critères d'attribution initiaux.

Quand bien même ces marchés d'un faible montant (moins de 5 000 euros HT) n'appellent pas de formalisme particulier, la commune aurait dû s'en tenir au cadre qu'elle s'était imposé. En outre, si les documents contractuels ont été signés par une autorité compétente, la décision d'attribution a été prise par un adjoint qui ne bénéficiait pas d'une délégation formelle au titre de la commande publique.

3 - La préparation des marchés de travaux

Pour les marchés de travaux, qui comprenaient 14 lots, le contrôle de la régularité des opérations de passation appelle plusieurs remarques tenant au respect des principes de transparence, d'égalité de traitement et de liberté d'accès à la commande publique.

a - Publicité et recueil des offres

En premier lieu, la réglementation impose, pour les marchés dépassant 90 000 euros HT, une double publicité au bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) ou dans un journal d'annonces légales, ainsi que sur le profil d'acheteur de la collectivité, de manière à informer le plus largement possible les candidats potentiels.

S'il a bien été retrouvé une trace de la publication d'un avis de publicité sur le profil d'acheteur de la commune, cette dernière n'a pu fournir qu'une copie d'une annonce parue dans la presse locale. Aucune trace d'une annonce n'a été retrouvée dans les archives en ligne du BOAMP.

Malgré un délai de publication de 32 jours, aucune offre n'a été reçue pour le lot n° 8 (menuiseries intérieures bois), qui a dû être relancé, et sept autres lots n'ont recueilli

qu'une seule offre. En l'espèce, une publicité plus large aurait offert une meilleure audience à la consultation.

De plus, si le registre d'ouverture des plis a été tenu, la commune ne dispose pas d'un procès-verbal permettant d'attester de la réception des offres dans les délais.

b - Le contenu du cahier des clauses techniques particulières (CCTP)

Le CCTP est une pièce constitutive du marché, portée à la connaissance des candidats dans le dossier de consultation et qui précise la définition technique des prestations et les conditions dans lesquelles elles s'exécutent. Les offres doivent y être conformes.

Pour plusieurs lots, le CCTP mentionnait des options (ultérieurement dénommées variantes imposées), c'est-à-dire des chiffrages de solutions alternatives ou de prestations supplémentaires que le maître d'ouvrage demande aux entreprises de fournir avec l'offre de base.

Or la présentation de l'une de ces options est apparue ambiguë pour les lots n^{os} 11 (plomberie, sanitaires, VMC) et 12 (électricité, alarme, incendie, chauffage), ce qui a pu occasionner des difficultés pour les candidats.

Pour le lot n° 11, le CCTP imposait le chiffrage, en option, de la fourniture et de la pose d'un système de chauffage à eau chaude alimenté depuis la chaufferie existante. Or pour le lot n° 12, il prévoyait que l'ensemble de l'opération devait être chauffé électriquement, sans référence à l'option de chauffage au gaz indiquée pour le seul lot n° 11.

Cette ambiguïté a nécessité, par la suite, une demande de précision adressée à certains candidats pour le lot n° 12 afin qu'ils isolent dans leur offre le montant de la prestation relative à la mise en place d'un chauffage électrique, qu'il convenait d'écarter pour pouvoir comparer valablement les offres avec ou sans cette prestation.

Au-delà, le CCTP faisait explicitement mention de marques pour la fourniture de divers appareils, équipements et matériels. Bien que la mention requise « ou équivalent » y figure, le CCTP ne justifie pas la nécessité du recours à des marques plutôt que des spécifications techniques. Or si, par exemple, le prolongement d'un mode de chauffage à partir de la chaufferie existante a pu justifier de conserver des dispositifs compatibles entre eux, ce n'est pas le cas pour les produits et marques mentionnés par ailleurs.

Une attention particulière aurait dû être portée à la rédaction du CCTP afin de lever toute ambiguïté sur les éléments techniques pour lesquels la fourniture d'un produit équivalent était possible.

Dans la mesure où ces dispositions, qui n'apparaissent pas justifiées par l'objet du marché, peuvent être lues par un candidat comme impératives, elles sont susceptibles d'avoir porté atteinte à la concurrence.

4 - L'examen des offres, la négociation et la mise au point

a - Le certificat de visite

La présentation d'une offre était soumise à la réalisation d'une visite préalable du site, dont la réalité était attestée par la production d'un certificat obligatoirement annexé à l'acte d'engagement.

Alors que les dates de visite étaient fixées au 19 et 26 octobre 2017, trois des entreprises retenues ont fourni un certificat de visite mentionnant les dates des 1^{er}, 2 et 9 novembre 2017. Au surplus, le certificat attestant de la visite du 1^{er} novembre, a été complété

par le candidat lui-même et n'est pas revêtu, à la différence des autres certificats, de la signature du maître d'œuvre, qui s'en est étonné dans son rapport d'analyse.

En toute rigueur, et dans la mesure où la collectivité a entendu rendre cette visite préalable obligatoire, l'entreprise pour laquelle la réalité de la visite n'a pas pu être valablement attestée aurait dû être écartée de la consultation.

b - L'application des formules de notation

Le règlement de la consultation prévoyait une notation du critère prix sur 60 points et celle du critère valeur technique sur 40 points décomposés en trois sous-critères respectivement notés sur 20, 10 et 10 points.

Or la notation des offres n'a pas suivi les modalités prévues dans le règlement de la consultation. En particulier, la formule de notation du prix appliquée diffère de celle qui était annoncée, et ne donne pas les mêmes résultats.

Pour le critère relatif à la valeur technique, l'éventail de notation apparaît très restreint et le caractère laconique des observations portées dans le rapport d'analyse des offres établi par le maître d'œuvre ne permet pas de documenter ou de justifier l'appréciation de cette valeur au regard des notes attribuées à chacune des offres.

En outre, une pondération supplémentaire a été appliquée au critère de valeur technique. Ainsi, une offre avec les notes 20, 10 et 10 s'est vu attribuer la note de 40, tandis qu'un autre avec les notes 10, 10 et 10 a obtenu la note de 26,67 au lieu de 30.

L'ordonnateur actuel indique prendre acte des anomalies relevées au sujet de l'application des formules de notation, mais estime que les membres de la commission réunie le 6 décembre 2017 ont pu valablement se prononcer sur l'attribution des 14 lots à partir du rapport précité.

La chambre considère que, même s'il n'est pas établi qu'elles ont eu un rôle décisif dans le choix des entreprises retenues, les anomalies relevées sur la notation, s'ajoutant à des mentions évasives et des appréciations peu motivées, révèlent d'importantes carences dans le respect des principes de transparence de la procédure et d'égalité de traitement des candidats.

c - Les demandes de renseignements et l'évolution des offres

Le règlement de la consultation indiquait que le maître de l'ouvrage se réservait la possibilité de négocier avec les trois candidats les mieux classés.

Si aucune phase de négociation en tant que telle n'apparaissait clairement dans les différents documents, le maître d'œuvre, chargé de l'analyse des offres, a contacté certaines entreprises pour leur transmettre des « observations » sous la forme de demandes de renseignements. Au-delà de demandes ponctuelles de précisions sur les offres, ces « observations » ont pu faire évoluer la position des candidats au point de déboucher sur de nouvelles offres.

Dans ces conditions, et en l'absence d'une phase de négociation identifiable, à laquelle la commune confirme avoir renoncé à l'époque, certaines entreprises ont pu hésiter à faire évoluer leur offre au-delà des strictes questions posées, alors qu'une marge de négociation existait.

L'analyse des offres pour les lots n^{os} 11 et 12 a concentré une partie de ces dysfonctionnements.

Tandis que dans le cadre des demandes de renseignements, certains candidats ont pu rectifier des chiffrages incomplets, aucune demande de précision n'a été faite à une

société sur son chiffrage incomplet du poste chauffage électrique pour le lot n° 12. En outre, cette dernière n'a pas eu la possibilité de préciser son prix hors option, alors que les deux autres candidats ont été invités à le faire. Dans un tel contexte, le classement final des trois offres apparaît contestable.

De plus, les modifications apportées aux lots n° 11 (choix de l'option et élévation de la température moyenne de 16 à 19 degrés, demandés à une seule entreprise) et n° 12 (suppression d'un poste de prestation) s'apparentaient à des négociations et non pas à de simples demandes de précisions telles qu'évoquées dans les correspondances échangées.

Enfin, en l'absence d'une nouvelle offre, c'est lors de la mise au point des offres que les nouvelles propositions ou les options ont été intégrées aux contrats. Or si la mise au point permet de corriger ou de préciser certains points de l'offre, elle ne peut pas constituer une négociation, ni porter sur les éléments essentiels du marché, ni modifier les conditions de la mise en concurrence.

Pour le lot n° 12, la mise au point a fait passer le montant du contrat de 62 943,09 euros HT à 38 895,42 euros HT avec la disparition de la prestation relative au mode de chauffage électrique. Alors que la prestation n'apparaît pas clairement comme devant être considérée par le candidat comme une option, son retrait lors de la mise au point a modifié substantiellement les conditions de l'offre et du contrat.

5 - L'attribution des marchés de travaux

Au regard des délégations de compétences accordées au maire, le conseil municipal restait compétent pour attribuer les marchés et autoriser la signature des contrats et de leurs avenants.

Le conseil municipal du 6 octobre 2017 a cependant donné l'autorisation au maire de lancer la procédure et de signer les marchés de travaux, sur le fondement de l'article L. 2122-21-1 du CGCT, qui permet au conseil d'autoriser la souscription d'un marché avant l'engagement de la procédure de passation, dans la mesure où l'objet précis du marché ainsi que son montant, sont portés à sa connaissance.

Une commission d'attribution, dont la composition est identique à celle de la CAO, a rendu le 6 décembre 2017 un avis sur l'évaluation et le classement des offres, sur la base des propositions du maître d'œuvre.

Toutefois, aucune décision d'attribution d'une autorité compétente n'a été retrouvée. Les courriers aux candidats non retenus ont pourtant été envoyés le 15 décembre, et les actes d'engagements signés, après mise au point, entre le 12 décembre 2017 et le 19 janvier 2018.

En conclusion, si la réalisation technique du projet n'a pas connu de grande difficulté, sa définition a subi une évolution conséquente, et les procédures d'attribution des différents marchés, émaillées d'irrégularités, auraient mérité un suivi plus étroit par le maître de l'ouvrage.

La commune a indiqué prendre acte de la plupart des observations de la chambre sur le déroulement du projet de réaménagement du préau de l'école René Coty, et annonce avoir lancé en 2021 le recrutement d'un chef de projet du patrimoine bâti, pour assurer le suivi étroit de ses projets d'investissements.

À la lumière des constats opérés sur le projet précité, la chambre recommande à la commune de s'appuyer sur ce recrutement pour consolider son dispositif de passation des marchés en vue d'améliorer la qualité et de garantir la sécurité juridique de l'ensemble de la procédure (publicité, formulation des exigences techniques et des options, notation des offres, mise au point...).

V - LE CASINO MUNICIPAL

Construit dans le style Beaux-arts, le casino de Trouville-sur-Mer était, avec ses 6 500 m², le plus vaste de France en 1912. Tout au long du XX^e siècle, de nombreux réaménagements ont été réalisés aux fins d'évolutions dans l'emploi des locaux et d'adaptations aux modes successives.

Aujourd'hui, l'ensemble architectural se répartit entre les espaces concédés au casino proprement dit et ceux utilisés par deux hôtels, le Beach hôtel et les Cures marines, établissement 5 étoiles inauguré en 2015.

Dans le cadre de son contrôle, la chambre a étudié l'activité propre au casino, gérée à partir d'une délégation de service public (DSP). En raison de la date d'effet de cette DSP, les informations fournies annuellement par l'exploitant (déléataire) portent sur une période allant du 1^{er} novembre au 31 octobre et non sur une année civile.

A - Le fonctionnement du casino

1 - Les différentes activités exercées

Les locaux affectés à la DSP couvrent une surface d'environ 3 000 m² et comprennent, outre les espaces utilisés pour les jeux, deux bars restaurants, deux salles de spectacle, des bureaux administratifs, des locaux techniques et des réserves, correspondant à un théâtre fermé au public et un étage désaffecté.

Selon les stipulations de la convention de concession, l'exploitant du casino a pour mission :

- d'exploiter l'activité des jeux ;
- d'exploiter les activités de bar et de restauration ;
- d'organiser des spectacles et animations au sein du casino ;
- de participer au développement touristique, sportif et culturel de la commune.

Ce périmètre est conforme aux dispositions de l'article 1 de l'arrêté du 14 mai 2007 relatif à la réglementation des jeux dans les casinos, qui prévoit qu'un casino est un établissement comportant trois activités distinctes : l'animation, la restauration et le jeu, réunies sous une direction unique, sans que le jeu et l'animation puissent être afferchés.

a - L'activité des jeux

Les activités des jeux sont encadrées par des autorisations d'exercice délivrées par le ministère de l'Intérieur. Le casino de Trouville-sur-Mer dispose d'une autorisation émise le 27 octobre 2015, qui a été modifiée le 22 novembre 2016 avec une réduction du nombre des machines à sous de 250 à 225 machines. Ces autorisations portant sur une durée de cinq ans, une demande de renouvellement est en cours.

En 2020, le casino exploitait :

- 9 tables de jeux : roulette anglaise (3), blackjack (4), ultimate poker (1) et roue de la chance (1) ;
- 39 postes de jeux électroniques : roulette anglaise électronique (25) et blackjack électronique (14) ;
- 200 machines à sous.

Comme dans les autres établissements de ce type, les machines à sous représentent la majorité de l'activité des jeux. Durant la période 2014 à 2019, le chiffre

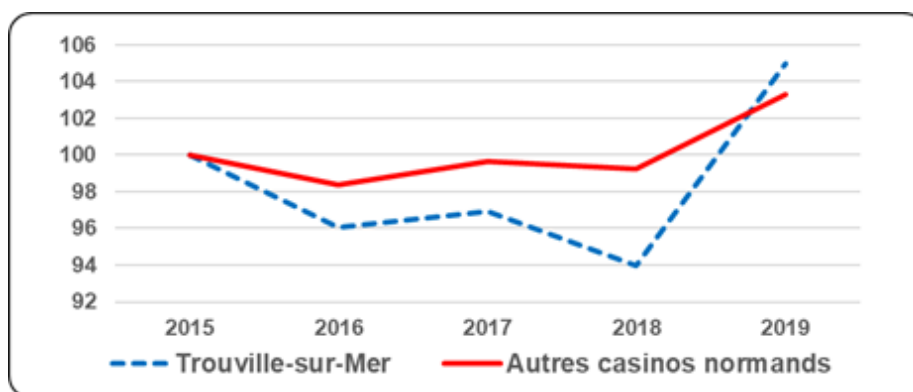
d'affaires issu des tables de jeux traditionnels a été inférieur à 10 % du produit brut des jeux (PBJ). Néanmoins, cette proportion a augmenté au fil du temps (12 % pour l'exercice 2018-2019), du fait du développement des versions électroniques des jeux de table. Le casino de Trouville-sur-Mer a été notamment le premier établissement normand à mettre en place des postes de blackjack électronique sur l'exercice 2016-2017.

Du fait de la baisse de l'activité des machines à sous jusqu'en 2018, le PBJ s'est réduit en dépit de l'amélioration constatée sur les jeux de table. L'exploitant du casino explique le renversement de tendance sur les machines à sous constaté en 2019, par des investissements significatifs liés à la mise en service de modèles neufs et par un programme d'animations dynamique et diversifié.

Si l'évolution du PBJ du casino de Trouville-sur-Mer suit celle des autres casinos normands, elle apparaît toutefois accentuée sur les phases de baisse comme de hausse.

Ainsi, la progression du PBJ du casino de Trouville-sur-Mer sur la période 2015 à 2019 (+ 5 %) est supérieure à celle des autres établissements de la région.

Graphique n° 1 : Comparaison de l'évolution du PBJ du casino de Trouville-sur-Mer avec le reste des autres casinos normands (base 100 en 2015)



Source : direction régionale des finances publiques de Normandie

b - L'activité de restauration

L'exploitant du casino gère deux bars-restaurants : la Villatara et le Café des sports. Avec une capacité totale de 245 places, dont 15 au bar et 60 sur la terrasse ouverte une partie de l'année, la Villatara est le principal point de restauration. Son activité progresse, notamment en raison du choix de transformer cette dernière en brasserie en 2017 et de la rendre accessible sans passer par le contrôle aux entrées des salles de jeux.

Après une chute observée sur l'exercice 2015-2016, le chiffre d'affaires de l'ensemble de l'activité de restauration progresse jusqu'en 2019. Sur la période 2014 à 2019, l'activité de restauration représente en moyenne 1,18 M€, soit 6 % du chiffre d'affaires brut total du casino (956 000 euros, soit 6 % en 2019-2020).

c - Les activités d'animation

L'exploitant répond à sa mission d'assurer des animations en vue de contribuer au développement culturel et touristique de Trouville-sur-Mer :

- en organisant des événements au sein des locaux qui lui sont confiés, en particulier les restaurants et la salle de spectacle ;

- en apportant sa contribution à des actions externes (ex. manifestations sportives locales, feu d'artifices, festivals de cinéma, salons touristiques et commerciaux...).

Les rapports annuels d'activité (RAA) que l'exploitant du casino produit à la commune décrivent les actions conduites, et notamment la liste des animations programmées dans l'enceinte du casino. Une évaluation des dépenses de marketing et artistiques est également fournie.

Durant la période 2014-2019, la moyenne annuelle de ces dépenses approche 790 000 euros (dont 156 000 euros pour l'organisation des animations, 275 000 euros pour les cadeaux offerts et 341 000 euros de marketing et publicité). Durant l'exercice 2019-2020, ces dépenses se sont élevées à 729 000 euros. La somme allouée aux animations apparaît très variable d'un exercice à l'autre.

L'exploitant fournit aussi une estimation du coût que représente la mise à disposition de ses salles pour les manifestations organisées par la commune, l'office du tourisme ou des associations locales. Par exemple, pour l'exercice 2017-2018, les locaux ont été utilisés à 56 reprises pour un coût ressortant à presque 89 000 euros.

Toutefois, la chambre estime que les informations relatives à la fréquentation des animations organisées par le casino apparaissent trop succinctes pour en mesurer les éventuelles retombées économiques et touristiques pour la commune.

2 - Les résultats financiers

a - Les résultats du casino

Les rapports annuels d'activité présentent la situation financière de la société spécifiquement créée pour gérer le casino de Trouville-sur-Mer. Y sont notamment annexés les comptes annuels (bilan, compte de résultat...) et les rapports du commissaire aux comptes qui ont attesté de la certification des comptes sans réserve pour la période 2014 à 2019.

L'évolution du résultat net suit celle du PBJ et affiche une progression de plus de 68 % de 2014 à 2019, en raison de sa forte remontée au cours du dernier exercice. Précédemment, les résultats annuels restaient toujours inférieurs à ceux de l'exercice 2014-2015, montrant que la santé financière d'un casino reste fragile.

En raison de la crise sanitaire, le casino a dû fermer entre le 16 mars et le 2 juin 2020, puis à nouveau à compter du 24 octobre 2020, situation qui perdurait à mi-mai 2021. Pour l'exercice 2019-2020, le résultat net a atteint 844 000 euros (- 27 % par rapport à 2018-2019).

La perte sur le PBJ s'élèverait à environ 2,9 M€ par rapport à l'exercice précédent et celle sur l'activité de restauration à 334 000 euros, alors que la hausse des charges a été de 57 000 euros au titre de la mise en place des protocoles sanitaires.

Sur la période 2014 à 2019, la hausse des produits (633 000 euros) a été plus importante que celle des dépenses (193 000 euros). Pour l'exercice 2019/2020, ces deux indicateurs ont observé une baisse de 2,9 M€ chacun. Les frais de personnel ont été en diminution (401 000 euros), du fait de la réduction des effectifs, qui sont passés de 91 à 84 ETP (- 1 M€ pour 86 ETP pour l'exercice 2019-2020). Le montant des aides obtenues au titre des frais de personnel et des cotisations sociales s'est élevé à 367 000 euros.

Inversement, le montant total des prélèvements et des contributions diverses (impôts, taxes, prélèvements, loyers, redevances diverses...) auprès des organismes publics (Etat, collectivités locales) a augmenté de 622 000 euros et a représenté en moyenne plus de 53 % du chiffre d'affaires brut. Ces prélèvements ont baissé de 2,1 M€ pour atteindre 8,9 M€ (53 % du chiffre d'affaires brut) au cours de l'exercice 2019-2020.

b - Les retombées financières pour la commune

Dans l'enveloppe des versements aux organismes publics, la commune de Trouville-sur-Mer perçoit :

- un prélèvement sur le PBJ selon des taux définis dans la délégation de service public et conformément à l'article L. 2333-54 du CGCT ;
- une fraction (10 %) du prélèvement sur le PBJ opéré par l'État, dans la limite d'un plafond et conformément à l'article L. 2333-55 du CGCT ;
- un prélèvement sur les jeux de cercle en ligne à partir de 2014, en application de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne ;
- le versement d'une redevance pour l'occupation des locaux concédés, dont le montant et les formules d'actualisation sont définis dans une convention d'occupation du domaine public ;
- le remboursement de la taxe foncière (TF) et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), comme prévu dans la convention de délégation de service public ;
- des contributions directes dans le cadre de la mission d'animation et de développement culturel et touristique.

Ces versements au profit de la commune sont passés de 2,4 M€ en 2016 à 2,6 M€ en 2019, essentiellement du fait de l'accroissement du prélèvement sur le PBJ en 2019. Ces montants marquent une rupture par rapport à l'évolution continue à la baisse observée par la chambre dans son précédent rapport sur la période 2008 (3,14 M€) à 2013 (2,4 M€).

B - Le contrôle de l'exécution de la délégation de service public

La commune a confié l'exploitation du casino à la SAS Société casino de Trouville² au moyen d'une convention de DSP d'une durée de douze ans, du 1^{er} novembre 2010 au 31 octobre 2022. À cette DSP est accolée une convention d'occupation des locaux du casino, propriété de la commune, signée le même jour et pour une durée analogue.

En 2011 et 2013, des avenants ont été conclus, notamment en vue de modifier les surfaces mises à la disposition du délégataire. En 2017, un nouvel avenant est venu accorder au délégataire la possibilité de sous-louer une salle (l'Embellie) pour une exploitation en tant que discothèque, activité qu'il avait abandonnée. Toutefois, la société créée à cette fin en 2017 a été mise en liquidation judiciaire dès 2019.

En pratique, le contrôle de l'exécution de la DSP par la commune s'appuie sur les rapports annuels fournis par le délégataire et selon différentes modalités déterminées dans la convention de délégation.

1 - Le contenu des rapports annuels d'activité

L'article 26 de la convention de DSP précise le contenu des rapports annuels d'activité (RAA) que doit produire le délégataire. Le champ des informations à fournir apparaît très riche et excède les éléments obligatoires prévus par la réglementation (article 33 du décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession, article R. 3131-3 du code de la commande publique).

² Société par actions simplifiée (SAS) au capital de 240 000 euros, filiale de la société Hôtels et casinos de Deauville, elle-même filiale de la SAS Groupe Lucien Barrière.

Cependant, un contrôle de concordance entre le contenu du RAA et les exigences de la convention opéré par la commune montre que 9 éléments sur 34 sont absents, comme le nombre d'entrées pour chaque type de jeux, le résultat des enquêtes de satisfaction ou la présentation détaillée et valorisée des soutiens financiers apportés par le casino.

A cet égard, la commune a indiqué dans sa réponse au rapport d'observations provisoires qu'une rencontre aurait lieu avec son délégataire d'ici à la fin de l'année 2021 pour convenir des modalités d'enrichissement de ces rapports.

2 - Les modalités de contrôle de l'exécution de la délégation

Outre le contrôle opéré à partir des RAA, l'article 24 de la convention stipule que la commune peut exercer un contrôle complémentaire sur place et sur pièces.

En pratique, un tel contrôle complémentaire n'a pas été mis en œuvre.

L'article 25 de la convention prévoit aussi la création d'une commission de concertation sur l'exécution des obligations contractuelles des parties, le délégataire pouvant y exprimer les propositions éventuelles qu'il souhaiterait soumettre. Cette instance est appelée à se réunir au moins une fois par an.

Or, durant la période 2015-2019, une seule réunion de cette commission a eu lieu en 2016, sur demande du délégataire, la commune ne disposant pas de son compte rendu.

La nouvelle municipalité entend rétablir le rythme annuel des réunions de cette instance et a prévu d'échanger prochainement avec le délégataire sur la formalisation des travaux de la commission de concertation.

Selon la collectivité, une méthodologie de transmission mensuelle des informations économiques a été mise en place avec l'exploitant. Une réunion tenue le 30 juin 2021 entre des représentants de la commune et le délégataire a donné lieu à des échanges sur leurs attentes réciproques ainsi que sur la compréhension du rapport d'activité pour 2020, dont une présentation orale a eu lieu lors du conseil municipal du même jour.

C - La prolongation de la délégation actuelle

Si le contrat règle les obligations du concessionnaire et du concédant, la jurisprudence administrative³ reconnaît que des événements imprévisibles et extérieurs aux parties peuvent affecter l'exécution du contrat. En outre, le code de la commande publique (articles L. 3135-1, R. 3135-3 et R. 3135-4), ainsi que l'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020 prise lors de la crise sanitaire, prévoient des possibilités de modification des contrats de concession.

Dans ce cadre et après discussion avec le délégataire, la commune a considéré qu'une augmentation de la durée de la concession d'un an, soit environ 8 % de la durée initiale, était justifiée tant au regard des conséquences du contexte sanitaire précité que du délai nécessaire pour la mise en œuvre de la procédure de renouvellement de la DSP.

Le 2 juillet 2021, un avenant a été signé pour proroger d'un an les deux conventions d'exploitation de la DSP et d'occupation du casino, soit jusqu'en octobre 2023.

Par délibération du même jour, la commune a accordé au délégataire du casino une exonération de redevance de 22 331 euros pour 2021.

³ Conseil d'État, 9 décembre 1932, n° 89655, compagnie de tramways de Cherbourg.

D - La préparation de la prochaine délégation

Au regard de la complexité que présente une procédure de mise en concurrence d'une DSP, la commune a choisi de faire appel à un cabinet spécialisé pour l'accompagner dans la rédaction du projet de nouveau contrat. Elle envisage aussi d'organiser un sourcing pour mieux définir le contenu et le périmètre de la nouvelle convention.

Elle estime à vingt mois le délai nécessaire entre le lancement de la procédure et l'attribution de la concession et pour l'obtention de l'autorisation d'exploiter des jeux par le nouveau titulaire.

Dans le cadre de la préparation de la nouvelle concession, la chambre a identifié deux sujets méritant une attention particulière de la commune.

En premier lieu, l'activité d'un casino a des répercussions sur certaines politiques publiques locales telles que le tourisme, la sécurité publique, la santé publique ou le développement durable. Alors que la participation au développement touristique figure dans les missions confiées à l'exploitant, les informations fournies jusqu'alors dans ses rapports apparaissent insuffisantes pour en mesurer précisément les retombées.

En outre, même si la production de ces informations n'était pas mentionnée dans la convention de DSP, les rapports annuels contiennent des précisions sur la politique de l'exploitant en matière de prévention contre les risques de dépendance au jeu et de blanchiment d'argent sale, ainsi que sur le développement durable et la responsabilité « sociétale et environnementale ». Si ces thèmes intéressent la commune, leur prise en compte semblerait réalisable.

Plus largement, la commune aurait avantage à définir très précisément la liste des éléments d'information qu'elle souhaite voir faire figurer dans les rapports du délégataire, au-delà de ceux strictement prévus par les textes, d'une part, et les modalités du contrôle qu'elle entend exercer sur l'exécution de la délégation, d'autre part.

En second lieu, divers locaux sont inoccupés au sein de l'ensemble architectural accueillant le casino, dont les anciennes salles de baccara (abandonnées depuis 1927) et l'ancien théâtre. Or l'état de certains de ces locaux en déshérence se dégrade au fil du temps. Une étude conduite par un architecte en 2017 souligne l'importance de la préservation de ce patrimoine architectural, inscrit au titre des monuments historiques en décembre 2016, et recommande de revoir, dans la nouvelle convention de DSP, la mise à disposition des lieux et leur affectation.

ANNEXE

Liste des communes utilisées pour la comparaison financière

Arzon	Croix-Valmer (La)	Pouliguen (Le)	Touquet-Paris-Plage (Le)
Banyuls-sur-Mer	Deauville	Quiberon	Tranche-sur-Mer (La)
Cabourg	Dolus-d'Oléron	Saint-Cast--le Guildo	Tremblade (La)
Cancale	Erquy	Saint-Georges-d'Oleron	Tréport (Le)
Cap-d'Ail	Fouras	Saint-Georges-de-Didonne	Trouville-sur-Mer
Carnac	Grimaud	Saint-Palais-Sur-Mer	Turballe (La)
Carry-le-Rouet	Lacanau	Saint-Tropez	Valras-Plage
Chatellaillon-plage	Neufchatel-Haradelot	Seignosse	Vaux-sur-Mer
Courseulles-sur-Mer	Pleuneuf-Val-André	Soorts-Hossegor	Villefranche-sur-Mer
Croisic (Le)	Port-la-Nouvelle	Soulac-Sur-Mer	Villers-sur-mer

Source : CRC Normandie