

Le Président

Le 07 JUL. 2022

Réf. : DGR-2022-0933

Lettre recommandée avec A.R.

Monsieur le Maire,

Par courrier du 24 mai 2022, je vous ai adressé, ainsi qu'à votre prédécesseur, le rapport d'observations définitives relatif à la gestion de la commune de Houlgate pour les exercices 2016 à 2020, en vous invitant à me faire part de votre réponse dans le délai d'un mois.

Vous trouverez, ci-joint, un nouvel exemplaire du rapport d'observations auquel sont jointes les copies de votre réponse et de celle de votre prédécesseur.

En application des dispositions de l'article L. 243-6 du code des juridictions financières, il vous appartient de communiquer ce document à votre organe délibérant dès sa plus proche réunion. La loi précise que ce rapport « *fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante ; il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donne lieu à un débat.* »

L'article R. 243-14 du même code dispose également qu'« *à réception du rapport d'observations définitives [...], l'ordonnateur de la collectivité ou le dirigeant de l'organisme contrôlé fait connaître à la chambre régionale des comptes la date de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante ou de l'organe collégial de décision et communique, en temps utile, copie de son ordre du jour.* »

L'article L. 243-9 du même code prévoit enfin que, « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique.* »

Monsieur Olivier Colin

Maire

10, Boulevard des Belges

14510 HOULGATE

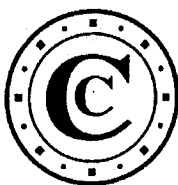
Dans ce cadre, vous voudrez bien préciser les suites que vous aurez pu donner aux observations et recommandations qui sont formulées dans le présent rapport, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Je précise, en outre, qu'en application des dispositions réglementaires, une copie de ces observations est transmise au préfet et au directeur départemental des finances publiques.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'assurance de ma considération distinguée.



Christian MICHAUT
Conseiller-maître à la Cour des comptes



Rapport d'observations définitives et ses réponses

COMMUNE DE HOULGATE

(Calvados)

Exercices 2016 à 2020

Observations délibérées le 15 mars 2022

SOMMAIRE

SYNTHESE	1
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	2
OBLIGATIONS DE FAIRE	2
I - RAPPEL DE LA PROCEDURE.....	2
II - LA VILLE DE HOULGATE ET SON ADMINISTRATION	3
A - Une ville de villégiature accueillant une population âgée.....	3
B - Une commune-membre de la communauté de communes Normandie Pays d'Auge.....	3
C - Organisation institutionnelle.....	4
1- Le contrôle du conseil municipal	4
2- L'information budgétaire et financière.....	5
D - Une station classée de tourisme, mais qui ne bénéficie pas de surclassement démographique.....	5
1- Rappel du cadre normatif de ces régimes dérogatoires	5
2- La situation de Houlgate.....	6
III - GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE.....	7
A - La fiabilité des comptes.....	7
1- Le suivi du patrimoine.....	7
2- La comptabilité d'engagement et les restes à réaliser.....	7
3- L'exécution budgétaire	8
4- Autres corrections comptables à conduire.....	8
B - Analyse de l'exploitation	8
1- Des recettes qui reposent essentiellement sur la fiscalité	9
2- Les charges de la commune	10
C - Financement et investissements	10
1- Le financement propre.....	10
2- Des dépenses d'équipement faibles.....	11
3- Un niveau d'emprunt qui appelle une certaine attention.....	12
IV - LA GESTION DES EQUIPEMENTS TOURISTIQUES ET LE FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS LOCALES	13
A - Les délégations de service public.....	13
1- La délégation de service public du casino et du cinéma.....	13
2- Les subdélégations de la plage.....	16
B - Les associations.....	19
V - LA COMMANDE PUBLIQUE.....	19
A - Le contrôle du conseil municipal	19
1- Le cadre des délégations	19
2- Les commissions et l'information du conseil municipal.....	19
B - Les procédures administratives	20
C - La structure des achats	20
1- L'évolution générale des achats.....	20
2- L'analyse de certains segments d'achat.....	21
D - Examen d'un échantillon de procédures	22
1- Les constats et anomalies récurrents.....	22
2- Le marché de services de conseil juridique.....	22

VI - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	25
A - Effectifs et grades	25
1 - Répartition des emplois	25
2 - Création de postes	26
B - Temps de travail	26
C - Régime indemnitaire	26
1 - La mise en place du RIFSEEP	26
2 - Une prime de service irrégulière et non souhaitable	26
D - Les documents à production obligatoire.....	27
ANNEXES	25
Réponse de M. Colin et de M. Moisson	31

SYNTHESE

Petite ville de villégiature balnéaire, la station d'Houlgate (moins de 2 000 habitants) présente un nombre très important de résidences secondaires et une population majoritairement âgée de plus de 60 ans. Les efforts d'accueil et d'animation déployés permettent à la commune de bénéficier d'un classement comme station de tourisme, lui ouvrant droit à des avantages fiscaux, sans toutefois que la procédure complémentaire de surclassement démographique ait abouti à ce jour, cette situation étant source d'irrégularités.

Membre de la communauté de communes « Normandie Cabourg Pays d'Auge », créée le 1^{er} janvier 2017, Houlgate a notamment conservé pour l'heure les compétences en matière d'urbanisme et surtout de la gestion de l'eau, constituée en régie, qui contribue à alourdir les charges de personnel de la ville, lesquelles atteignent 64 % des charges de gestion en 2020.

Les ressources communales sont fondées en grande partie sur la fiscalité des ménages, en progression constante sur la période, pour atteindre un niveau qui reste toutefois modéré grâce aux autres recettes dont bénéficie la ville, essentiellement les produits des jeux, pour 20 % du total, dont la conjoncture de 2020 a rappelé la fragilité, et la perception directe de la taxe additionnelle sur les droits de mutation, autour de 13 %.

La faiblesse de l'investissement a permis de maintenir un endettement maîtrisé sur la majeure partie de la période. Si l'intention affichée par la nouvelle équipe municipale de relancer les opérations d'investissement est cohérente avec ce constat, l'alourdissement de l'encours de la dette, par refinancement et emprunts nouveaux à la fin de l'année 2020, appelle une certaine vigilance et la recherche d'une maîtrise des dépenses de fonctionnement.

Parallèlement, le défaut de suivi de l'exécution des délégations de service public, en particulier celle du casino et les subdélégations du domaine public de la plage; les insuffisances de la gestion de la commande publique et des ressources humaines ou encore l'absence de comptabilité d'engagement et d'inventaire de l'actif, plaident pour un renforcement de ces fonctions centrales de gestion. Il convient donc de conduire une réflexion sur la répartition des effectifs au sein de l'administration communale.

Plusieurs actions amorcées récemment traduisent la volonté de la municipalité, depuis la fin de l'année 2020, de répondre à ces faiblesses, tels le travail engagé sur la commande publique, grâce au recrutement d'un référent des achats, la réflexion de fond sur les délégations de service public ou le projet de programmation des investissements.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Améliorer la prévision des dépenses de fonctionnement ;
2. assurer le suivi de l'exécution des délégations de service public ;
3. procéder au recensement des achats.

OBLIGATIONS DE FAIRE

4. Mettre en place une comptabilité des engagements exhaustive et veiller à l'exactitude des restes à réaliser ;
5. établir un inventaire physique et comptable des immobilisations ;
6. formaliser les mises à disposition d'équipements sportifs aux associations et de personnels auprès du centre communal d'action sociale ;
7. mettre fin à la prime de service irrégulière et incompatible avec le principe du RIFSEEP ;
8. établir un rapport social unique.

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 Houlgate, au titre des exercices 2016 à 2020. Par lettres en date des 17 mai et 25 mai 2021, le président de la chambre a informé M. Olivier Colin, maire actuel, ainsi que M. Jean-Pierre Moisson, ordonnateur jusqu'en 2020.

Au terme de l'instruction menée, les entretiens de fin de contrôle avec le rapporteur ont eu lieu le 9 septembre 2021 pour M. Colin et le 6 septembre 2021 pour M. Moisson.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 1^{er} octobre 2021, ses observations provisoires, qui ont été transmises dans leur intégralité aux deux ordonnateurs, tandis que des extraits ont été adressés au président de la communauté de communes Cabourg-Normandie-Pays d'Auge, au directeur de la société d'exploitation du casino de Houlgate et au cabinet de maître Leca.

Après avoir entendu le rapporteur, et au vu des réponses apportées par les ordonnateurs de la période et le directeur général de la société « Vikings Casinos », qui a été entendu à sa demande en application des dispositions de l'article L. 243-3 du code des juridictions financières, la chambre a arrêté, le 15 mars 2022, le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué au maire en fonction et à son prédécesseur. Ce rapport, auquel sont jointes les réponses de M. Colin et de M. Moisson, devra être communiqué par M. Colin 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 VILLE DE HOULGATE ET SON ADMINISTRATION

A - Une ville de villégiature accueillant une population âgée

La commune d'Houlgate est une station balnéaire dont les équipements phares, le Grand-Hôtel, le casino et l'établissement des bains, ainsi que des villas et hôtels particuliers, ont été bâtis à la fin du XIX^{ème} et au début du XX^{ème} siècle. C'est aujourd'hui un lieu de villégiature familiale.

La station comporte ainsi un nombre particulièrement élevé de résidences secondaires ou de logements occasionnels, dépassant lors du dernier recensement de 2017, les 77 %, contre 20 % de résidences principales et moins de 3 % de logements vacants, loin des 18 % de résidences secondaires de la moyenne départementale du Calvados.

En 2017, le dernier recensement dénombrait 1 873 habitants contre 2 043 en 2012, une baisse qui met fin à une dynamique de progression constante depuis 1990, le chiffre retrouvant à peu près son niveau de 1999.

Le vieillissement de la population est particulièrement marqué, avec 24,6 % d'habitants de plus de 75 ans (contre 9,3 % au niveau national et 9,8 % dans le département) et 29,5 % entre 60 et 74 ans (16,2 % au niveau national et 17,5 % dans le département). Plus de la moitié de la population est âgée de plus de 60 ans, contre un quart au niveau national.

La ville se révèle donc vieillissante, économiquement tournée vers une vocation de villégiature saisonnière et de services aux estivants.

B - Une commune-membre de la communauté de communes Normandie Pays d'Auge

La communauté de communes « Normandie Cabourg Pays d'Auge », dont le siège est situé à Dives-sur-Mer, a été créée par arrêté préfectoral du 28 juillet 2016. Elle est issue de la fusion de trois communautés de communes préexistantes, « L'estuaire de la Dives » (CCED), à laquelle appartenait Houlgate, « Pays d'Auge doluzéen » (dite CoPADoz) et « Campagne et baie de l'Orne » (dite CaBaLor).

La communauté possède une fiscalité professionnelle unique. La commune a perçu en 2016 comme en 2017 une attribution de compensation de 275 660 euros, puis à compter de 2018, de seulement 196 922 euros, pour prendre en compte le transfert de la compétence en matière de tourisme.

Outre les compétences obligatoires, elle conduit les actions d'intérêt communautaire dans le domaine de la « protection et mise en valeur de l'environnement », « politique du logement et du cadre de vie » (plan local de l'habitat intercommunal, sentiers et pistes de randonnées), « création, aménagement et entretien de la voirie », « construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire » (aucun ne se situant à Houlgate), « l'assainissement » et « création et gestion des maisons de service public ».

Les compétences facultatives comprennent des missions d'ampleur inégale : « postes de secours des espaces communautaires de baignade en mer », « création, entretien et gestion des aires de camping-cars d'intérêt communautaire », « politique enfance – jeunesse » (qui inclut des structures d'accueils, des centres de loisirs et des espaces publics numériques, mais aucun situé à Houlgate).

Durant la période examinée, le conseil municipal a autorisé, le 21 juin 2016, le transfert de la compétence de tourisme à l'EPCI, en application de la loi NOTRÉ.

Si le transfert de la gestion de l'eau potable avait été voté par délibération du 15 décembre 2017, avec un effet au 1^{er} janvier 2020, le conseil municipal a décidé le 14 décembre 2018 un report en 2026. La commune de Houlgate exerce donc cette compétence en régie, ainsi que des prestations pour le compte du « syndicat d'alimentation en eau potable du plateau d'Heuland », selon les modalités stipulées par la convention du 30 juin 2017, les huit agents de la ville étant mis à disposition pour la moitié de leur temps de travail. En juin 2021, à son terme, cet accord a fait l'objet d'une réévaluation sur le fondement d'une comptabilité analytique, permettant de relever le financement de la ville de Houlgate, qui bénéficie désormais de 244 650 euros. La municipalité indique qu'un projet d'extension du syndicat à plusieurs communes, notamment Dives, est en réflexion mais qu'il n'est pas prévu d'intégration communautaire anticipée de la compétence. Dans sa réponse, la commune indique engager des travaux préparatoires afin d'organiser le transfert de la compétence, au plus tard en 2026.

En vertu du dispositif de la loi du 24 mars 2014, le conseil municipal s'est opposé en 2017 au transfert de la compétence en matière de plan local d'urbanisme, contribuant ainsi à la non-prise en compétence par l'EPCI. Houlgate avait par ailleurs conservé sa compétence de « surveillance des plages », finalement abandonnée par la communauté le 10 décembre 2020.

Seul un service chargé des systèmes d'information est commun à la communauté. Il est composé de cinq agents.

C - Organisation institutionnelle

1 - Le conseil municipal

a - Les commissions

En application de l'article L. 2121-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le conseil municipal a institué des commissions municipales. La délibération du 29 avril 2014 en désignait quatre, « environnement – cadre de vie », « travaux », « culture-associations » et « animation ». La dernière délibération, en date du 4 juin 2020, décide d'en créer sept, aux compétences plus circonscrites, notamment une chargée des finances et de l'administration générale.

Il est rappelé que selon l'article précité, le maire, bien qu'il puisse être représenté, est réputé en être président de droit. Il fait donc partie de chacune de ces instances et pas seulement de deux commissions comme le prévoit la dernière délibération.

b - Les délégations et subdélégations

Cinq délibérations distinctes avaient été prises en 2014 pour attribuer au maire des compétences prévues à l'article L. 2122-2 du CGCT, dans un périmètre qui était singulièrement limité. La nouvelle délibération du 25 juin 2020 reprend plus largement la plupart des compétences dudit article, assortie d'une délibération complémentaire pour la conduite des actions en justice. Il est à noter que durant les deux mandatures, aucune limite de montant n'est fixée à la passation et à l'exécution des marchés et accords-cadres.

Il y avait subdélégation de fonction aux adjoints avant 2020 mais les fonctionnaires communaux n'avaient qu'une délégation limitée, pour engager des dépenses en dessous d'un plafond de 150 euros (500 euros pour la directrice générale des services).

Le nouveau maire a délégué plus largement aux quatre adjoints, à cinq conseillers mais aussi à dix fonctionnaires territoriaux, ce qui semble de nature à simplifier le fonctionnement de l'administration communale.

2 - L'information budgétaire et financière

a - Le vote du budget

Le budget de la ville est présenté par nature et voté par chapitre pour les deux sections. Le calendrier budgétaire est respecté, y compris en 2020 et en dépit du report des élections.

Depuis 2021, la nouvelle municipalité a souhaité organiser un débat d'orientation budgétaire. Elle y présente notamment les dépenses d'investissement par opération, répondant à une préoccupation de bonne compréhension par les élus et les citoyens.

b - Une présentation des documents qui demeure imparfaite

L'article L. 2313-1 du CGCT rappelle que « pour l'ensemble des communes, les documents budgétaires sont assortis d'états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements ».

Bien que la présentation des documents budgétaires communaux se soit améliorée au cours de la période, avec, notamment, l'ajout d'informations fiscales et financières, des méthodes d'amortissement et une présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes, cette information est inégalement retracée.

Des omissions et des incohérences ont été relevées dans la présentation des annexes pour certains exercices, notamment en matière de personnel, de contributions directes et de dettes. Les garanties d'emprunt accordées par la commune ne sont pas mentionnées au compte administratif de la ville depuis 2018, en dépit de délibérations témoignant du contraire.

Un effort particulier doit en conséquence être consenti pour améliorer la présentation des documents budgétaires soumis à l'approbation du conseil municipal, qui doit assurer l'exactitude et l'exhaustivité des informations portant sur la situation financière, patrimoniale et sur les engagements contractés.

D - Une station classée de tourisme, mais qui ne bénéficie pas de surclassement démographique

1 - Rappel du cadre normatif de ces régimes dérogatoires

Parmi les communes touristiques au sens de l'article L. 133-11 du code du tourisme, l'article L. 133-13 prévoit que « seules les communes touristiques et leurs fractions qui mettent en œuvre une politique active d'accueil, d'information et de promotion touristiques (...) peuvent être érigées en stations classées de tourisme (...) »¹. Les articles L. 2231-5 et suivants du CGCT prévoient la procédure à suivre, notamment le rôle de l'assemblée délibérante.

Le décret n° 99-567 du 6 juillet 1999 précise les conditions dans lesquelles la commune érigée en station classée de tourisme peut solliciter le préfet en vue d'obtenir son surclassement dans une catégorie démographique supérieure. Dès lors, le surclassement démographique est une possibilité ouverte aux stations classées de tourisme, mais n'est pas une conséquence induite par le classement, ni un changement relevant d'une simple délibération du conseil municipal. Ce régime emporte les conséquences suivantes :

¹ Cette dernière qualification de « station classée de tourisme » est accordée pour douze ans, entraînant prorogation automatique du statut de commune touristique pour cette durée (article L. 133-15).

Avantages du régime des stations classées de tourisme	Surclassement démographique accordé par le préfet - avantages possibles issus de l'application d'un seuil démographique supérieur
Perception directe de la taxe sur les droits d'enregistrement Autres avantages comme la possibilité d'occupation du domaine public des plages pour 8 mois au lieu de 6 mois par les délégataires, vente de boissons alcoolisées à emporter pendant des manifestations touristiques, etc.	Attribution éventuelle de nouvelles bonifications indiciaires pour les emplois fonctionnels ou non fonctionnels Emploi éventuel d'agents à un grade supérieur Création éventuelle d'emplois fonctionnels

Source : CRC

2 - La situation de Houlgate

a - Le bénéfice des avantages procurés par le statut de station classée de tourisme

La ville de Houlgate a obtenu, par arrêté préfectoral du 13 mai 2019, une confirmation de son classement en commune touristique, puis le 20 mai 2021, celle de station de tourisme, après instruction de la demande du conseil municipal dans sa délibération du 28 avril 2021. Il s'agit du renouvellement du classement effectué précédemment par le décret du 25 novembre 2009, qui a notamment pour conséquence une majoration de 50 % des indemnités de fonction du maire et des adjoints, ainsi que la perception du produit de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement, ce qui représente 532 696 euros en 2020 pour Houlgate.

b - Les avantages indus octroyés en l'absence de surclassement démographique

Si la commune a délibéré le 29 octobre 1999, afin d'obtenir un surclassement démographique, sollicitant un niveau compris entre 10 000 et 20 000 habitants sur le fondement d'un dossier, après sollicitation des services municipaux, il n'est pas apparu trace de décision en ce sens. La préfecture du Calvados a confirmé qu'aucun arrêté de surclassement démographique n'existait pour Houlgate. Un considérant de la délibération de 1999 semble se référer au même processus avorté plusieurs décennies auparavant : « *considérant que le surclassement actuel a fait l'objet d'une simple délibération municipale du 6 mai 1967 (...)* ».

La commune applique pourtant, à tort, certains avantages liés au surclassement démographique, l'attribution au titre d'un motif particulier de la nouvelle bonification indiciaire et le recrutement d'un agent au grade d'attaché principal.

Le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale prévoit dans son annexe n° 1 plusieurs types de postes correspondant à son attribution et un nombre de points correspondant.

Le motif d'attribution pour des « fonctions d'accueil exercé à titre principal » est possible selon ce texte « dans les conseils régionaux, les conseils généraux, les communes de plus de 5 000 habitants ou les établissements publics communaux et intercommunaux en relevant (...) ». Au regard de la population communale, ce motif d'attribution n'est pas ouvert à la ville de Houlgate. Sept agents bénéficient pourtant de points de bonification à ce titre, plus un agent de 2013 à 2020 avant le changement du motif d'attribution.

La seconde conséquence de la strate démographique d'appartenance de la commune de Houlgate est l'impossibilité, en deçà de 2 000 habitants, de recruter un agent au grade d'attaché principal, conformément à l'article 2 du décret n° 87-1099 du 30 septembre 1987.

En réponse à la chambre, la commune a manifesté son intention de régulariser dès que possible cette situation en engageant une procédure de surclassement démographique, mentionnant des échanges en ce sens avec la préfecture.

III - GESTION COMPTABLE ET FINANCIERE

Le budget principal de la ville de Houlgate représentait, en 2020, 85 % des recettes totales, contre 13 % pour le budget annexe de la régie de l'eau, lequel est établi sous le plan de comptes M 49, les 2 % de recettes restantes relevant du budget annexe de l'aire de campement.

A - La fiabilité des comptes

1 - Le suivi du patrimoine

Bien qu'elle n'en ait pas l'obligation au regard de sa taille, la commune pratique un amortissement de ses biens. Mais sans inventaire fondant un état de l'actif exploitable, le suivi de la valeur du patrimoine ne peut être assuré.

L'écriture de transfert comptable des biens mis en service depuis le compte 23 « immobilisations en cours » vers les comptes d'immobilisation définitifs apparaît incomplète. Les flux portant sur les immobilisations en cours atteignent 2,29 millions d'euros alors que les transferts vers les immobilisations en service se limitent à 1,74 million d'euros sur la période contrôlée, malgré un mouvement de reprise en 2020.

Il convient dès lors que la commune établisse prioritairement un inventaire physique et comptable de ses immobilisations, en agissant d'abord sur le recensement et la valorisation de ses biens, puis sur les écritures retraçant fidèlement l'état de son actif. En réponse à cette préconisation, la municipalité a informé la chambre que des travaux de recensement avaient été engagés en février 2022.

2 - La comptabilité d'engagement et les restes à réaliser

Si elle suit ses engagements, la commune ne dispose pas d'une comptabilité d'engagement formalisée, pourtant imposée à l'article L. 2342-2 du CGCT, alors que cette présentation en « droits constatés » permettrait notamment une mise en œuvre affinée de l'autorisation budgétaire. La nouvelle municipalité indique avoir constaté ce manquement et vouloir y remédier.

Le calcul des restes à réaliser est néanmoins effectué, à partir des dépenses restant à mandater sur les engagements juridiques contractés par la commune (contrats et devis), uniquement sur la section d'investissement, même si ces montants n'apparaissent pas toujours au compte administratif.

De plus, la commune n'a pas été en mesure de fournir certains justificatifs pour des recettes inscrites en restes à réaliser, principalement issues des subventions de l'Etat, notamment pour le budget 2021. L'incidence de ces écarts sur le résultat demeure cependant limitée puisque le résultat à reporter reste positif : 1 188 828 euros contre 1 221 401 euros, et le résultat de 2020 n'a été minoré que de 2 473 euros.

La commune doit assurer la tenue d'une comptabilité d'engagement, ce qui pourra notamment faciliter le suivi de l'exactitude de l'évaluation de ses restes à réaliser.

3 - L'exécution budgétaire

Sur la période observée, les taux de consommation des crédits en section de fonctionnement sont de l'ordre de 90 %. Cette proportion traduit une pratique de gestion, évoquée par l'ancien ordonnateur, qui consistait en la mise en réserve systématique de 10 % des crédits votés durant l'exécution de chacun des exercices, qui se voulait prudente mais qui empêchait leur consommation effective. En 2020, durant la crise sanitaire, le taux de réalisation des dépenses de fonctionnement est demeuré autour de 91 %.

Le taux de réalisation des dépenses d'investissement du budget principal apparaît particulièrement bas, inférieur à 40 % des crédits votés en 2017 et 2018, en tenant compte des restes à réaliser, et inférieur à 50 % au titre du budget annexe de l'eau de 2017 à 2019.

Postérieurement, une amélioration sensible est relevée, le taux de réalisation étant de l'ordre de 80 % au budget principal et de 70 % au budget annexe de l'eau. Dans la mesure où la commune entend reprendre ses investissements à un rythme plus soutenu, leur programmation sur une base pluriannuelle serait de nature à améliorer l'anticipation des crédits à inscrire au budget.

4 - Autres corrections comptables à conduire

a - Les provisions

Alors que la commune indique ne pas avoir de contentieux en cours, une provision pour risques et charges de 15 245 euros est comptabilisée au compte « provisions pour risques », antérieure à l'exercice 2009. Ne correspondant à aucun risque contentieux, cette provision n'a plus lieu d'être conservée et doit faire l'objet d'une reprise.

b - Les travaux en régie

Des travaux en régie, enregistrés dans les comptes à hauteur de 190 741 euros durant la période sous revue, sont réalisés et constatés par certificat administratif. Néanmoins, les documents ne mentionnent pas la nature exacte des travaux réalisés, ni le détail du personnel employé et du matériel mobilisé. La délibération fixant le taux horaire pour les travaux réalisés en régie n'a pas été produite, la commune indiquant calculer le taux horaire des interventions à partir de la rémunération des agents.

Il conviendrait que la dépense représentée par les travaux en régie, fondée sur le coût horaire de la main d'œuvre et de l'usage du matériel employé, soit établie par délibération, et que les états précisent les travaux réalisés afin de s'assurer de leur bonne comptabilisation en investissement. En effet, les travaux d'entretien ne donnent pas lieu à écriture de transfert dans les comptes d'actif.

B - Analyse de l'exploitation

L'année 2020, compte tenu du caractère exceptionnel des mesures de restrictions sanitaires, sera analysée principalement sous cet angle conjoncturel, afin de ne pas fausser la lecture des tendances qui se dégagent de l'observation des exercices précédents.

1 - Des recettes qui reposent essentiellement sur la fiscalité

La majeure partie des ressources de la ville de Houlgate provient de la fiscalité, avec une tendance au renforcement de son poids relatif, de 69,8 % en 2016 à 71,2 % en 2019 (71,3 % en 2020), en raison tant de sa dynamique propre que de l'infléchissement de la dotation globale de fonctionnement.

Il est à noter que si, en 2020, le montant des produits de gestion diminue faiblement, avec 5,3 millions d'euros, c'est le montant des dotations et participations qui pallie la baisse de la fiscalité.

a - Les ressources fiscales en progression

Les produits de la fiscalité reposent essentiellement sur la taxe d'habitation et sur les taxes foncières, dont les recettes ont augmenté de 18,8 % sur la période sous revue. En effet, de 2016 à 2020 la ville a choisi de rehausser ses taux d'imposition, qui étaient inchangés depuis 2013.

Ainsi, le taux de la taxe d'habitation est passé de 6,28 % en 2015 à 7,13 % en 2020, celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties de 13,25 % à 15,04 % et celui de la taxe foncière sur les propriétés non bâties de 14,74 % à 16,72 %. L'augmentation la plus importante ayant eu lieu au titre de 2017 (+ 7 %); on en retrouve l'effet dans les produits de l'année, qui croissent de 177 512 euros. Cette croissance reste toutefois modérée, permise par la différence de valeur des bases cadastrales, évaluées à 15,3 millions d'euros pour la commune contre 1,3 million pour la moyenne de la strate.

Les produits des jeux, qui composent avec les droits de place les « taxes sur activité de service et domaines », augmentent de 2016 à 2018 de 122 108 euros, soit de 17,7 %. En 2019, ils représentaient 20 % des ressources fiscales nettes de la ville. Les taxes additionnelles sur les droits de mutation, que la commune perçoit directement en raison de son statut de station classée de tourisme (voir *supra*), connaissent une évolution erratique avec une progression marquée en 2017 et 2019 permettant une augmentation des produits sur la période de 155 000 euros.

La diminution modérée de ses ressources fiscales en 2020, de l'ordre de 300 000 euros, est imputable aux seuls produits des jeux, en baisse de 42,7 %, et dans une moindre mesure aux droits de place (- 12 %), tandis que les taxes foncières et d'habitation et les droits de mutation poursuivent leur progression. En 2020, la ville a perçu, en outre, 125 269 euros de compensation de pertes de recettes de la part de l'Etat. Dans sa délibération du 10 juillet 2020, le conseil municipal a décidé d'exonérer pour deux mois les commerçants du marché de la ville des droits de place.

L'exercice 2020 montre la fragilité de certains produits fiscaux importants, ce qui devrait inviter la ville à la prudence, notamment au regard des charges courantes.

b - Les ressources d'exploitation et institutionnelles

La dotation globale de fonctionnement connaît une baisse continue durant la période, perdant 25,6 % de sa valeur, soit près de 160 000 euros. En 2020, ce mouvement de baisse est occulté par le rattachement de produits à hauteur de 125 269 euros, correspondant à la compensation par l'Etat de la perte de produits, évoquée précédemment.

La commune perçoit le produit de droits d'accès à certains équipements et services communaux, notamment la cantine scolaire. Elle met en location cinq logements, un local commercial et douze garages, en contrepartie de loyers prévus dans des contrats de bail, correspondant aux « revenus locatifs ». Les redevances sur services publics industriels et commerciaux correspondent aux redevances versés par les délégataires, principalement le casino et l'établissement de bains, qui sont revalorisés annuellement.

Globalement, la part représentée par les ressources institutionnelles et d'exploitation ne permet pas d'atténuer la volatilité de certains produits fiscaux.

2 - Les charges de la commune

Les charges de personnel constituent le premier poste de dépenses de la ville, avoisinant les 60 % des charges de gestion en 2019 (65 % en 2020, en raison de la contraction des charges de l'année), ce qui représente un niveau relativement élevé, lié à la spécificité touristique de la commune.

Les charges à caractère général connaissent une diminution globale d'un peu plus de 20 % pour la période en incluant 2020, mais le chiffre de 2019 était supérieur de 7,7 % au niveau de 2016.

Cette progression repose sur l'augmentation de tous les principaux types de postes de dépenses, achats, locations et entretiens ou réparations. Au compte 6135, dans les « locations mobilières », la part majeure des dépenses d'illuminations, de sonorisation et de location de transports illustre la vocation touristique de la ville. Ce compte diminue d'ailleurs significativement en 2020, en raison de l'absence d'animations organisées lors de la saison estivale, frappée par les restrictions sanitaires.

Les subventions de fonctionnement ont été réduites de moitié, avec une baisse marquée dès 2017. Les subventions aux établissements publics concernent principalement le CCAS (125 000 euros en 2019).

Tableau n° 1 : Subventions allouées

	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	429 734	192 240	249 221	250 581	221 465	-15,3 %
<i>dont subventions au CCAS et à la caisse des écoles</i>	<i>137 000</i>	<i>116 000</i>	<i>140 000</i>	<i>140 000</i>	<i>127 000</i>	<i>-1,9 %</i>
<i>dont subventions aux personnes de droit privé</i>	<i>292 734</i>	<i>76 240</i>	<i>109 221</i>	<i>110 581</i>	<i>85 465</i>	<i>-26,5 %</i>

Source : comptes administratifs de la commune

La diminution sensible constatée en 2017 correspond principalement aux « subventions aux personnes privées », qui incluaient les versements au profit de l'office de tourisme, alors sous forme associative, pour 175 000 euros, qui ont pris fin avec le transfert de cette compétence à l'intercommunalité.

C - **Financement et investissements**

1 - Le financement propre

Si le budget principal de la commune dégage un excédent brut de fonctionnement, en évolution favorable durant l'ensemble de la période sous revue, il présente un niveau fragile si on ignore l'exercice 2020, pour lequel la baisse des charges a été plus marquée que celle des produits. Il oscille entre 7 % et 16 % des produits de gestion.

Le pic constaté en 2017 est en partie conjoncturel car le transfert de la compétence en matière de tourisme a contribué cette année-là à la baisse des charges, de plus de 200 000 euros en fonctionnement, tandis que la baisse des produits en regard, avec l'ajustement de l'attribution de compensation (+ 78 738 euros), n'est survenue que l'année suivante. L'exercice d'après, la subvention aux établissements publics locaux augmente de nouveau.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute dégagée est donc faible en 2016 et 2018, avec un redressement à compter de 2019. La cession, survenue le 21 décembre 2018, d'un

ensemble immobilier incluant l'ancienne gendarmerie à « Calvados Habitat », avait en outre permis à la commune d'obtenir un produit de 600 000 euros.

Une fois pris en compte les annuités de la dette à rembourser, une insuffisance d'autofinancement nette au cours de ces deux mêmes exercices est relevée. Si la CAF s'améliore ensuite, elle demeure faible, avec 369 743 euros en 2019. L'amélioration de 2020 est conjoncturelle et liée à la baisse des charges.

En incluant le budget annexe de l'eau, le financement propre total est de 597 388 euros en 2019, soit 25 % de plus qu'au seul budget principal, et en 2020 à 948 410 euros, soit 21 % de plus.

2 - Des dépenses d'équipement faibles

L'investissement est resté très contenu durant la période, tant au budget principal (moins de 400 000 € par an en moyenne) qu'au budget de la régie de l'eau (220 000 € par an). Le rapport entre financement propre et dépenses d'équipement reste ainsi favorable, à des niveaux élevés, en 2017 et 2018 par exemple, l'investissement demeurant faible.

Tableau n° 2 : Rapports entre dépenses d'équipement et financement propre

	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses d'équipement BP	399 316	199 734	251 886	859 486	273 030
<i>Financement propre dispo / dépenses d'équipement du BP</i>	54,1 %	317,1 %	286,0 %	51,9 %	275,1 %
Dépenses d'équipement BA Eau	161 151	69 729	321 268	177 917	366 919
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	107,0 %	315,4 %	34,3 %	85,0 %	53,7 %
Dépenses d'équipement BA Camping	18 094	0	26 486	20 210	20 826
Charges à répartir	0	0	0	0	460 701
Besoin ou capacité de financement propre consolidés	-185 925	626 398	281 004	-387 436	-158 617
<i>Nouveaux emprunts de l'année</i>	0	0	0	0	1 365 701
<i>Nouveaux emprunts de l'année BA Eau</i>	0	0	0	0	315 400
Mobilisation ou reconstitution du fonds de roulement net global consolidé	-185 925	626 398	281 004	-387 436	1 522 484

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La période de 2016 à 2018 ne connaît pas d'opération d'ampleur, avec cependant des travaux d'entretien de la mairie, la création d'un chemin d'accès sécurisé au château de Beuzeval, la participation à la réfection de la clôture de la ligne ferroviaire ou le changement des chaudières des bâtiments communaux.

L'année 2019 fait figure d'exception avec un total de 860 000 euros de dépenses d'équipement au budget principal, qui a permis à la ville d'atteindre la moyenne de sa strate. Durant les autres exercices, les dépenses d'investissement consacrées à l'équipement représentent seulement entre 55 % et 40 % du total contre 77 % à 70 % pour la moyenne de la strate.

Outre l'opération de rénovation thermique du cinéma et de ses sanitaires en 2020, la nouvelle municipalité indique vouloir accroître les investissements, comme la rénovation de l'aire de campement, le cabinet médical « provisoire » en 2021, puis le cabinet médical « définitif » en 2022-2023, ou encore le projet de construction du centre technique municipal, déjà mentionné, pour y accueillir les ateliers municipaux autour de 2023 ou 2024. Les éléments produits témoignent de cette orientation, qui inclut également le renouvellement du matériel qui le nécessitait au premier semestre 2021.

3 - Un niveau d'emprunt qui appelle une certaine attention

La ville n'a pas souscrit d'emprunt durant les exercices sous revue de la précédente mandature, situation qui a pris fin en 2020.

a - Un désendettement entre 2016 et 2019

Au 31 décembre 2019, Houlgate remboursait au titre du budget principal vingt emprunts, contractés entre 1999 et 2015, pour un capital restant dû de 3 488 867 euros. Au titre de la régie de l'eau, la commune en remboursait dix, pour un montant de 730 624 euros. Les deux emprunts les plus anciens, de 1999 et 2000, sont arrivés à expiration respectivement en 2019 et 2020.

L'encours de la dette a diminué de 1 965 304 euros sur cette période. Il représentait, en 2019, 63 % des produits de gestion du budget principal et 67 % des produits du budget principal et du budget de la régie de l'eau, contre 78,56 % pour la moyenne de la strate.

b - La renégociation partielle et la souscription de nouveaux emprunts au deuxième semestre de 2020

La volonté affirmée de la nouvelle municipalité de bénéficier d'une capacité d'investissement plus importante comme de tirer avantage des taux dont elle pouvait alors bénéficier, traduit un changement de politique menée en matière d'emprunts.

Par délibération du 16 septembre 2020, le conseil municipal a donné son accord au réaménagement de la dette souscrite auprès de la Caisse française de financement local (CaFIL) pour un montant total de 2 188 019 euros dont 469 052 euros au titre de l'indemnité de refinancement. Ce nouveau contrat se substitue à neuf emprunts souscrits pour des durées allant de 25 à 30 ans, avec des taux fixes compris en 4 % et 5,2 %, pour un emprunt dont le terme est reporté à 21 ans à compter de la signature, soit le 1^{er} novembre 2041, au taux fixe de 0,61 %, diminuant les annuités dues.

Parallèlement, deux nouveaux prêts ont été souscrits auprès de la Banque postale, de 680 000 euros sur 25 ans (taux fixe 0,91 %) et de 225 000 euros sur 10 ans (taux fixe de 0,49 %), soit 905 000 euros.

Au terme de ces opérations, la dette du budget principal passe, au 31 décembre 2020, de 3 214 890 euros à 4 712 617 euros, soit une hausse de plus de 46 %. Les annuités associées à l'emprunt renégocié passent de 150 513 euros à 109 788 euros, tandis que s'ajoutent 57 302 euros au titre des nouveaux emprunts, une proportion qui reste donc similaire. Cet accroissement de la dette n'était pas motivé par des opérations d'équipement équivalentes en 2020.

c - La capacité de désendettement

L'alourdissement de l'encours au 31 décembre 2020, qui atteint 4,7 M€ au budget principal contre un montant de 3,2 M€ sans réaménagement de la dette, porte son niveau à 89 % des produits de gestion. En y ajoutant le budget de la régie de l'eau, la dette totale atteint 5 259 868 euros, ce qui représente une capacité de désendettement au regard de la CAF brute du budget principal de 6 ans. Toutefois, le caractère exceptionnel de la CAF de 2020, plaide pour une comparaison avec celle de 2019, ce qui conduirait à un rapport de 8 ans comme capacité de désendettement.

Si la reprise de l'investissement correspond au constat partagé d'une faiblesse particulière durant plusieurs années, la ville doit s'attacher à un suivi vigilant de la dette, en vue de sa résorption.

L'amélioration de sa capacité d'autofinancement passe par la maîtrise des charges ou, à défaut, par la poursuite de la dynamique des produits fiscaux, pour assurer à la collectivité une situation équilibrée, lui permettant de s'inscrire dans une démarche pérenne. Dans sa réponse, la commune a indiqué souhaiter conduire une revue de ses charges, de personnel comme d'exploitation.

IV - LA GESTION DES EQUIPEMENTS TOURISTIQUES ET LE FINANCEMENT DES ASSOCIATIONS LOCALES

A - Les délégations de service public

La ville de Houlgate a concédé six délégations de service public (DSP) : la gestion du casino, celle du cinéma et les quatre subdélégations du domaine public de la plage, lui-même concédé à la ville par l'Etat.

Si durant l'essentiel de la période de gestion examinée, la commission des délégations de service public et des marchés était unique, une commission de délégation spécifique aux services publics conforme aux exigences de l'article L. 1411-5 du CGCT a été constituée par délibération du 10 décembre 2020, ce qui pourrait être de nature à améliorer les procédures de passation de ces conventions.

1 - La délégation de service public du casino et du cinéma

Le casino date de 1877, installé en 1907 dans l'actuel bâtiment. C'est un casino de taille moyenne : le dernier classement disponible, fondé sur les produits de jeu de l'exercice 2016-2017, le place au 118^e rang sur 201, avec 5 822 752 euros.

a - Un délégataire ancien

Le délégataire en est la société d'exploitation des casinos de Houlgate (SECH), créée en 1983, qui appartient aujourd'hui au groupe « Viking Casinos », gestionnaire de onze casinos en France et qui gère le casino depuis 1991.

La convention actuelle, signée le 22 juin 2007 avec ce même délégataire historique, a pris effet au 1^{er} décembre 2007, pour une durée de 18 ans, durée longue mais qui ne semble pas excessive au regard des comparaisons dans le secteur des jeux. Cinq avenants sont venus en modifier le déroulement, en particulier le dernier en date, celui du 18 décembre 2017, qui a conduit à une modification de son article 32, pour prévoir une contribution de 10 000 euros à la ville de Houlgate directement, et non plus à l'office de tourisme associatif, en raison du transfert de la compétence à l'intercommunalité.

b - Les modalités d'exécution

L'établissement est autorisé pour 75 machines à sous, trois tables de jeu de « black jack » et une table de « roulette anglaise » électronique (prévue par avenant à la convention en 2015).

L'usage des locaux appartenant à la commune est fondé sur un bail emphytéotique, conclu le 27 novembre 2007, correspondant à la durée de la convention, qui prévoit par ailleurs dans son article 10.7 la charge des dépenses d'entretien et de réparation au délégataire. La convention prévoit que celui-ci acquitte une redevance annuelle de 60 000 euros hors taxes, avec une revalorisation indexée sur l'indice des loyers. La convention décrit les espaces relevant de la délégation du casino, soit un total de 1 153 mètres carrés, et ceux du cinéma également concédé,

qui se partagent le même bâtiment. La nouvelle municipalité élue en 2020 a annoncé publiquement un projet de déplacement du casino au terme de l'actuelle convention.

Le restaurant, dénommé « *Entre terre et mer* » et disposant de 80 couverts, est géré directement par le délégataire, ainsi que les deux bars. Le projet de subdélégation de l'activité du restaurant, engagé en 2018, n'a pas abouti au terme de la procédure, faute d'offre considérée comme satisfaisante.

En 2018-2019, étaient employés vingt-neuf salariés pérennes, dont trois cadres de direction.

c - Un suivi insuffisant de l'exécution par la commune

Le rapport mentionné à l'article L. 3131-5 du code de la commande publique est régulièrement produit chaque année par le concessionnaire. Son contenu n'appelle pas d'observations.

La forte réduction en 2020 de la contribution à l'animation de la station, si elle pouvait s'admettre dans son principe, n'a aucunement été convenue avec la commune, le délégataire ayant unilatéralement décidé de se soustraire aux obligations de la convention. La ville a appris ces modalités, au mieux, en prenant connaissance du rapport d'activité en 2021. Cette attitude traduit l'absence de dialogue régulier avec l'autorité délégante.

De fait, la convention prévoit une commission de concertation, qui devait se réunir une fois par trimestre, présidée par le maire ou son représentant et qui a vocation, notamment, à porter sur les travaux d'entretien menés par le délégataire. Aucune commission de concertation ne s'est tenue sur la période.

La tenue des commissions de concertation devrait être assurée afin que le suivi de l'exécution puisse être pleinement assuré, certains éléments présentés ci-après soulevant des interrogations en ce sens.

d - Une activité qui décline

L'activité principale de jeux s'appuie de manière prédominante sur l'exploitation des machines à sous, qui représente chaque année de l'ordre de 97 % du chiffre d'affaires.

Tableau n° 3 : Evolution des produits du casino et des prélèvements

<i>Exercices comptables du délégataire (01/11 au 31/10)</i>	2016 -2017	2017 -2018	2018 -2019	2019-2020
Produit brut des jeux	5 822 752	6 213 893	5 871 101	4 681 689
<i>dont machines à sous</i>	<i>5 696 198</i>	<i>6 092 242</i>	<i>5 709 903</i>	<i>4 549 973</i>
Restaurant et bar	519 032	645 968	601 185	445 048
Prélèvement au profit de la commune	734 803	786 747	740 848	583 424
<i>Dont part reversée par l'Etat</i>	<i>175 867</i>	<i>190 491</i>	<i>176 704</i>	<i>133 515</i>
Produit net des jeux	3 043 318	3 167 656	3 019 844	2 482 104

Source : CRC, d'après les rapports d'activité

La baisse des produits bruts de jeux atteint 19,6 % sur la période. Si l'on met à part l'année 2020, les produits de l'exercice 2018-2019 ont diminué de 5,5 % pour retrouver un niveau proche de l'exercice 2016-2017. Le casino est en particulier confronté à la concurrence des très proches casinos de Cabourg et Villers-sur-Mer, tous deux de taille similaire à celui de Houlgate.

La baisse d'activité de 2020 correspond à quatre-vingt-sept jours de fermeture administrative. Comme évoqué précédemment, cinquante-huit manifestations ont été reportées, seule une somme d'un peu moins de 5 000 euros ayant été engagée au titre des contreparties décrites ci-après.

e - Les contreparties à l'activité de la station

1) *Une convention plus ambitieuse*

La convention prévoit avec précision les contreparties à la délégation, lesquelles sont substantiellement plus étoffées que celles prévues par la précédente qui, outre l'exploitation du restaurant, d'un bar et d'une discothèque, prévoyait seulement la mise à disposition gratuite auprès de la mairie d'un salon, deux fois par an, tout en soulignant la nécessaire « qualité » de l'animation artistique qui devait être proposée, sans plus de détail.

Dorénavant, le délégataire s'engage à consacrer 6 % de son chiffre d'affaires net à la promotion du casino ou à des opérations de fidélisation, et 6 % à l'organisation ou au parrainage de spectacles, d'animations ou de manifestations culturelles. Il consacre, en outre, 15 % de ses dépenses de promotion au parrainage de manifestations et festivités, avec au moins 40 000 euros aux associations et 10 000 euros à l'office de tourisme, remplacé depuis 2017 par la mairie. Ces dispositions sont complexes, dans la mesure où le parrainage des manifestations municipales et associatives est inclus dans les dépenses de promotion, pour un objet pourtant de même nature.

2) *La fongibilité des enveloppes*

Il apparaît que la distinction des deux enveloppes n'est pas effective, avec une interprétation extensive de la fongibilité entre elles, en principe réservée au solde non dépensé dans la convention. Ainsi, le rapport 2017-2018 évoque le montant global théorique de 462 067 euros (correspondant bien à la part du chiffre d'affaires de 3 850 556 euros hors taxes), dont 441 075 euros de dépenses d'animation d'une part, et 87 073 euros de dépenses de promotion d'autre part. En 2018-2019, le chiffre d'affaires est de 3 673 519 euros hors taxes, ce qui représenterait théoriquement 440 822 euros au total, en deux enveloppes de 220 411 euros. Enfin, les charges promotionnelles sont de 43 772 euros, affichant une faiblesse encore plus marquée.

Pourtant, l'analyse de l'exécution détaillée dans les rapports d'activité montre un déséquilibre dans des proportions tout à fait contraires, qui tient dans la définition imprécise voire confuse qui est faite des dépenses d'animation. En premier lieu, des postes de dépenses importantes, dites « animations gratuites » ou « club de fidélité », sont incluses dans les dépenses d'animation, avec un descriptif succinct qui paraît traduire pour partie des pratiques de promotion interne ou de fidélisation (jeux de grattage, initiation aux jeux, promotions, etc.) qui, s'ils pourraient être inclus dans la première enveloppe, ne correspondent manifestement pas aux attentes de la seconde. En second lieu, les opérations de parrainage auprès de la mairie et auprès des associations, qui devraient être incluses dans les dépenses de promotion, sont ici classées dans l'animation, en contradiction avec l'article 32 de la convention.

Si l'on retranche les participations au bénéfice de la commune et des associations, seuls 30 995 euros sont effectivement consacrés à des animations ou expositions et 4 842 euros à des participations à l'organisation d'animations, soit très en-deçà des 231 033 euros attendus cette année-là. De même, en 2018-2019, l'examen de l'enveloppe consacrée à l'organisation d'événements, précisée dans l'annexe récapitulative, ne permet de constater que 34 811 euros au

titre de l'organisation de spectacles et animations et 10 000 euros pour des partenariats, dans une enveloppe de 220 411 euros.

Ces imprécisions ou qualifications contestables des animations financées au titre de chacun des articles mettent en évidence une exécution qui diffère des principes posés par la lettre de la convention, conduisant de fait à limiter les animations culturelles à 20 % de l'enveloppe prévue à l'article 31.

Dès lors, il apparaît au regard de ces éléments, que les rapports d'activité doivent refléter à l'avenir la réalité des dépenses, selon leur nature, afin d'éclairer loyalement la municipalité sur l'exécution de la convention.

En outre, si la somme attribuée aux associations à chaque exercice budgétaire respecte bien le minimum prévu, cette attribution directe par le délégataire ne permet pas d'associer la municipalité au fléchage de ces sommes. La nécessité d'un dialogue avec la commune sur des financements qui ont vocation à venir en soutien de la politique touristique et de la vie locale, plaide pour une modification de cette disposition à l'issue du renouvellement de la convention.

Il est ainsi souhaitable que la commune s'assure globalement de la bonne réalisation des engagements inscrits au titre de la convention et s'attache à effectuer un suivi plus rigoureux, en particulier sur les modalités d'organisation de spectacles, d'animation ou de manifestations culturelles.

2 - Les subdélégations de la plage

L'Etat a concédé à la ville de Houlgate l'entretien et l'exploitation du domaine public de la plage pour une durée de douze ans, durée maximale réglementaire, courant jusqu'au 31 mars 2020. Le 2 septembre 2020, le conseil municipal a sollicité une prorogation de cette délégation de dix-huit mois supplémentaires, jusqu'au 2 décembre 2021, acceptée par le préfet du Calvados. L'argument avancé par la ville était de pouvoir correctement préparer les opérations de renouvellement des subdélégations de service public concédées sur le domaine.

La commune a choisi en effet de mettre en place, comme le prévoit la réglementation, quatre subdélégations, dont les bénéficiaires actuels ont été retenus par délibérations du 17 mars 2014, avec signature des parties au 4 avril 2014, pour une durée de six ans.

a - Nature des équipements et services

Si ces concessions sont de taille réduite, elles assurent le fonctionnement de services et de petits équipements extérieurs très visibles, destinés à l'accueil des touristes au sein de la station, contribuant fortement à l'image de la ville balnéaire.

1) *L'établissement de bains*

La première, et de loin la plus importante, porte sur l'exploitation de « l'établissement de bains » (douches et toilettes payantes essentiellement), du bassin-école de natation, de la location de 180 cabines de plage (tous trois étant des biens appartenant à la commune), ainsi que la location de matériels de plage, l'exploitation de terrains de volley-ball, la gestion d'un club de plage pour enfants, avec encadrement de moniteurs, ainsi que la vente de confiseries, glaces et boissons non alcoolisées dans le secteur est de la plage. Le délégataire doit organiser à titre annexe des animations, concours sportifs ou ludiques.

La redevance due par l'exploitant est constituée d'une somme forfaitaire de 3 400 euros hors taxes, révisée annuellement, couvrant les frais d'entretien engagés par la commune, d'un montant de 12 % du chiffre d'affaires hors taxes et 90 % du montant de location des cabines privées, représentant au total une somme de l'ordre de 25 000 euros. Son délégataire s'engage par ailleurs

à démonter ses installations en dehors de la période comprise entre le 1^{er} avril et le 30 septembre chaque année, ainsi que les cabines. En 2019, 14 saisonniers étaient employés.

2) *Les activités nautiques*

La deuxième subdélégation est une offre d'activités nautiques, correspondant à l'exploitation d'une base nautique (possibilité d'une seconde base prévue à la convention), la fourniture de matériel de navigation (catamarans, planche à voile, planche à pagaie ou kayak ainsi que combinaisons), la tenue de cours individuels et collectifs, ainsi que des stages.

La communauté de communes à laquelle Houlgate appartenait alors, celle de l'estuaire de la Dives, seule candidate, a été retenue en tant que prestataire. Depuis lors, la disparition de la communauté de communes délégataire, le 1^{er} janvier 2017, a conduit à la reprise par celle de Normandie Cabourg Pays d'Auge, qui lui a succédé dans ses droits. Outre les frais de préparation de la plage, le délégataire paie un euro symbolique comme redevance, motivé par le caractère considéré comme non rentable de l'exploitation. En l'absence de rapport d'activité, il n'est toutefois pas possible de vérifier cette assertion incluse dans la convention.

3) *Le mini-parc d'attraction et la buvette*

La troisième porte sur la réalisation, puis l'exploitation, d'un mini-parc d'attraction (structures gonflables, trampolines, toboggan répartis en trois aires par catégorie d'âge de trois à douze ans) et l'exploitation d'une buvette avec terrasse, avec interdiction de cuisson et de vente de boissons alcoolisées. La redevance d'occupation du domaine public est de 3 500 euros hors taxes par an.

4) *Le manège*

La dernière consiste dans la fourniture et l'exploitation d'un manège pour enfants et de petites activités complémentaires. La délégataire s'acquitte d'une redevance d'occupation du domaine public de 4 000 euros hors taxes par an.

b - Un suivi de l'exécution impossible

Pour chaque délégation, une commission de concertation doit se tenir chaque année et le contenu des rapports annuels est fixé dans les conventions. Ces obligations ne sont pas respectées. Seule la subdélégation de l'établissement de bains produit un rapport, mais qui ne reprend pas tous les éléments prévus et demeure très insuffisant pour permettre le contrôle de l'exécution. La commune confirme l'absence de tenue des commissions de coordination.

Le suivi de l'exécution de ces délégations n'étant pas effectué, la ville contrevient à l'article R. 3131-3 du code de la commande publique.

Elle est invitée à y remédier en mettant en place les instruments prévus à la convention et un véritable suivi interne à l'administration communale, en désignant un référent par exemple. Dans sa réponse, la commune indique avoir recruté au printemps 2021 un agent affecté au suivi des contrats et des délégations pour répondre à ce besoin de renforcement.

c - Deux prorogations successives

Par délibération du 7 novembre 2019, le conseil municipal a décidé de reconduire ces subdélégations, dans un même mode de gestion délégué, préparant ainsi la procédure de passation à venir.

1) Une procédure irrégulière

Toutefois, alors que les conventions arrivaient à leur terme initialement le 31 mars 2020, leur prorogation a été décidée par délibération du 3 mars 2020, par voie d'avenants, jusqu'au 4 novembre (parc d'attraction et manège), 10 novembre (activités nautiques) et 12 novembre 2020 (établissement de bains).

Une seconde prorogation a été décidée par le conseil municipal jusqu'au 30 septembre 2021, mais par des délibérations adoptées seulement le 14 janvier 2021, et donc irrégulières. En effet, les subdélégations avaient en principe déjà pris fin deux mois auparavant, au cours du mois de novembre 2020, éteignant tout lien contractuel.

2) Les effets financiers

La ville s'est prévalué, lors de la première prorogation, de l'article R. 3135-8 du code de la commande publique, qui permet des modifications des durées de concession, en raison du faible montant au regard des seuils européens, tout en posant le plafond de 10 % du contrat initial.

Les conventions n'ayant pas initialement estimé le chiffre d'affaires prévisionnel, la ville s'est alors appuyée sur les chiffres d'affaires réalisés pendant la période d'exécution (figurant dans la seule délibération, sans déclinaison du détail), n'excédant pas alors, globalement, le plafond fixé.

Le prolongement des effets des conventions en janvier 2021 a conduit à un dépassement de ce seuil financier, que la ville n'évalue plus ultérieurement dans les délibérations et avenants afférents. L'exécution de la délégation ayant été allongée au total de 18 mois, soit 540 jours supplémentaires, la poursuite de l'extrapolation conduit à conclure qu'en moyenne théorique le dépassement a conduit à atteindre des montants représentant environ 25 % de leur chiffre d'affaires, ce qui constitue un bouleversement de l'économie générale des délégations initialement consenties.

3) Les motifs invoqués

La première délibération se fondait sur le motif de la préparation nécessaire au renouvellement des subdélégations. Il s'agit donc d'une difficulté d'anticipation, sans doute liée en partie au défaut de suivi précédemment évoqué.

Le motif invoqué pour la seconde prorogation, lié au contexte pandémique, est contestable dans la mesure où cette décision excède le strict délai nécessaire pour faire face aux circonstances imprévues. L'article R. 3135-5 du code de la commande publique indique que « le contrat de concession peut être modifié lorsque la modification est rendue nécessaire par des circonstances qu'une autorité concédante diligente ne pouvait pas prévoir ». En l'espèce, pour ce qui concerne le contexte de restriction sanitaire, l'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020 précise que « dans tous les cas, la durée de cette prolongation ne peut excéder celle de la période prévue à l'article 1^{er}, augmentée de la durée nécessaire à la remise en concurrence à l'issue de son expiration », la période en question courant jusqu'au 23 juillet 2020, à minuit.

La ville évoque également à cette date l'échéance prochaine de la délégation de la plage par l'Etat, avec une volonté de ne pas faire de conventions pour une durée trop courte, mais telle n'eût pas été la situation si le renouvellement avait été engagé, dès la fin de 2019.

Ainsi, la commune a manqué à ses obligations dans le cadre de la procédure de renouvellement des conventions de subdélégation, en repoussant de dix-huit mois l'échéance sans motif suffisant et en augmentant d'environ 25 % le montant financier initial, tout en laissant les conventions s'éteindre avant de proposer un second avenant. Elle doit se mettre en mesure de mieux anticiper, à l'avenir, les dates-butoirs des délégations octroyées, afin de garantir la bonne tenue des procédures.

Il est relevé néanmoins que la prochaine échéance de ces subdélégations semble bien préparée par la nouvelle municipalité, qui a engagé un bilan et une réflexion, d'une part, sur le

périmètre de ces subdélégations, afin de ne conserver que deux délégataires, d'autre part, sur la qualité des prestations, l'augmentation souhaitée des produits pour la ville et sur une durée coïncidant avec la délégation par l'Etat du domaine public. Selon l'ordonnateur, après la conclusion du nouveau traité de concession par l'Etat pour douze ans, puis la délibération du 6 février 2022, la procédure de passation devrait conduire à retenir les nouveaux délégataires pour une durée de six ans.

B - Les associations

En 2016, le montant attribué aux associations était de 268 746 euros, montant qui incluait pour la dernière année les 175 000 euros attribués, comme vu précédemment, à l'office de tourisme associatif. En 2017, le montant ne s'élevait qu'à 70 350 euros et 108 055 euros en 2018. Aucune autre association n'a bénéficié d'attribution supérieure au seuil de 23 000 euros, avec de nombreuses attributions d'un faible montant.

Seize associations bénéficient en outre de la mise à disposition permanente de locaux, d'équipements sportifs ou de salles. Si la commune n'est pas soumise aux obligations des communes de plus de 3 500 habitants posées par l'article L. 2313-1 pour la présentation des concours sous forme de prestations en nature, ceux-ci doivent néanmoins être pris en compte, et formalisés comme tels. Ainsi, la mise à disposition gratuite et permanente du stade de football et de ses locaux attenants, du terrain de moto-ball et des locaux attenants et des terrains de tennis aux trois associations concernées constitue un autre mode de concours financier.

Il est relevé que les modalités de mise à disposition gracieuse de salles et plus encore la mise à disposition de ces équipements municipaux n'ont pas fait l'objet de délibérations du conseil municipal. Dans ce dernier cas, une convention de mise à disposition prévoyant les modalités serait souhaitable. La ville indique vouloir répondre à ce problème.

V - LA COMMANDE PUBLIQUE

A - Le contrôle du conseil municipal

1 - Le cadre des délégations

Une subdélégation générale du maire pour l'engagement des dépenses relatives aux achats de fournitures et services a été accordée par arrêté du maire, en date du 16 avril 2014, à la première adjointe, à concurrence de 10 000 euros par commande. Des subdélégations ont également été accordées à quatre autres adjoints pour les achats de fournitures et services, chacun dans leur domaine de compétence, à concurrence de 4 000 euros par commande. En 2020, le maire a subdélégué au quatrième adjoint chargé des finances le domaine de la commande publique, avec les marchés et les délégations de service public.

2 - Les commissions et l'information du conseil municipal

La délibération du 4 juin 2020 proclamant les résultats de l'élection des membres de la commission des marchés et de contrôle des délégations de services publics ne mentionne pas les listes déposées, ne retrace pas les opérations de vote et ne distingue pas les titulaires des suppléants. Une seconde délibération est intervenue le 25 juin 2020 à la suite de la modification du conseil municipal pour procéder à l'élection des commissions, avec les mêmes défauts.

Si une procédure formalisée était envisagée pour un achat dépassant les seuils européens, il conviendrait au préalable de procéder à la désignation d'une commission d'appel d'offres dans les conditions requises par les articles L. 1414-2 et L. 1414-3 du CGCT.

Conformément à l'article L. 2122-23 du CGCT, le maire rend compte à l'assemblée délibérante des décisions prises dans le cadre de sa délégation lors de chaque séance du conseil municipal. Si cette obligation est observée pour les marchés proprement dits, l'information ne concerne cependant pas tous les achats et commandes effectués pendant la période sous revue. Notamment, les locations de matériel, qui sont des marchés publics, ne sont pas retracées, et lors de la séance du 10 juillet 2020, l'information sur le choix d'un prestataire en communication ne s'est pas accompagnée d'une information sur le titulaire ni le montant du contrat.

B - Les procédures administratives

Durant la période considérée, la commune ne s'était pas dotée d'un service de la commande publique, ne disposait pas d'un guide de procédures, et ne procédait pas à un recensement de ses besoins. Des procédures pour les marchés de moins de 15 000 euros étaient cependant détaillées dans une note de service de 2015, insistant sur la demande de plusieurs devis selon des niveaux de montants, sur le choix de l'offre la plus avantageuse et la nécessité de ne pas contracter avec les mêmes prestataires. Aucune disposition n'était prévue pour les marchés au-delà de 15 000 euros.

Les marchés sont préparés et les procédures conduites par la personne dirigeant les services techniques. Les groupements de commandes avec l'EPCI sont ponctuels, tel celui concernant l'acquisition d'un logiciel en matière de ressources humaines, décidée par délibération du 16 septembre 2020, avec l'EPCI et les communes de Cabourg et Gonneville-sur-mer. Le conseil juridique est externalisé (cf. *infra*, l'analyse spécifique de cette prestation).

Depuis 2020, la commune a entrepris de revoir l'organisation de sa commande publique, avec la désignation par le maire d'un adjoint délégué aux marchés publics. Un projet de guide plus étoffé est en cours d'élaboration, et un recrutement est intervenu au printemps 2021 pour pourvoir le nouveau poste de responsable de la commande publique auprès de la directrice générale des services.

C - La structure des achats

Au-delà d'un relevé des décisions prises en matière de commande publique par le maire pour l'information du conseil municipal, la commune ne réalise pas de suivi particulier de ses achats. La liste des marchés établie à la demande de la chambre paraît limitée aux procédures lancées par les services techniques. Les marchés de services (prestations de communication, de conseil juridique) ne sont pas mentionnés, de même que les marchés de fournitures passés en groupement de commandes.

1 - L'évolution générale des achats

Sur la période considérée, la commune n'a signé aucun marché au-delà des seuils européens de procédure formalisée. L'ensemble des marchés a été passé en procédure adaptée. 75 marchés ont été identifiés par la commune entre 2016 et 2020, pour un montant de 2,59 M€. Un seul a fait l'objet d'une division en plusieurs lots.

Tableau n° 4 : Montant des contrats signés en euros HT

Montant des contrats signés (en € HT)	2016	2017	2018	2019	2020
	42 059,07	210 888,73	887 374,98	722 902,86	726 423,22

Source : commune de Houlgate

Le rapprochement de cette liste avec les annonces que la commune fait paraître sur la plateforme nationale de la centrale des marchés montre que la commune recourt à une publicité élargie y compris sous le seuil de 90 000 euros, ce qui est de nature à assurer une concurrence suffisante, au-delà de la sollicitation d'entreprises par lettre de consultation.

A l'examen de cette liste et au vu du nombre de marchés passés par la commune (une quinzaine par an), il apparaît cependant que des projets auraient pu utilement être regroupés, pour leur gestion comme pour la passation des marchés, dans une même opération, au besoin allotie. Tel aurait pu être le cas, par exemple, des travaux de rénovation de l'église sur la période ou encore du rechargement en sable de la plage. Il est à noter positivement que, si jusqu'en 2018 les travaux de voirie faisaient l'objet de marchés successifs, un accord-cadre à bons de commande a été conclu pour en regrouper une partie en 2018 et 2019.

2 - L'analyse de certains segments d'achat

a - Les locations mobilières

Les montants annuels importants consacrés à la location de matériels et équipements (compte 6135 locations mobilières) frôlent les 400 000 euros entre 2017 et 2019, alors même que ces dépenses ne sont pas retracées en tant que marchés, et que l'information du conseil municipal sur le recours récurrent à ces prestations n'est pas assurée. Parmi les prestataires réguliers, si l'on retrouve un marché pour la location d'illuminations festives, le recours récurrent sans marché à des loueurs pour du matériel roulant destiné aux services techniques (pour un montant cumulé estimé par la commune à 241 000 euros entre 2017 et 2020) peut, en particulier lorsque l'ordonnateur ne tient pas d'inventaire, trahir un niveau de vétusté de son parc². La commune a répondu qu'elle entendait engager une réflexion sur le renouvellement de ses matériels, en réalisant des investissements qui limiteraient le recours à certaines locations.

b - Les achats d'alimentation pour le restaurant scolaire

Les dépenses d'alimentation du compte 60623 présentent de nombreuses factures récurrentes à un même prestataire (Transgourmet Ouest) sans bons de commande, pour des montants avoisinant les 25 000 euros par an entre 2017 et 2019. Ces dépenses correspondent à la fourniture de repas et denrées alimentaires pour le restaurant scolaire. Aucune référence, pièce justificative ou information du conseil municipal relative à un contrat n'a été retrouvée dans les comptes, seul un document technique de septembre 2020 a pu être produit. Il semble conclu de gré à gré aux conditions générales de vente du prestataire.

La commune devra veiller à l'avenir au respect, pour la fourniture des repas et denrées alimentaires, des règles s'appliquant aux marchés passés en procédure adaptée et conclure ses contrats avec des prestataires préalablement mis en concurrence sur la base du cahier des charges qu'elle déterminera. La commune, en réponse, a indiqué réfléchir aux possibilités de participer à des groupements de commandes mis en place pour des besoins similaires ou à la mise en place de marchés à bons de commande.

² Le compte 6155 entretien et réparations sur biens mobiliers supporte moitié moins de dépenses que le compte locations mobilières (212 000 euros sur la même période).

D - Examen d'un échantillon de procédures

1 - Les constats et anomalies récurrents

Si les mesures de publicité n'appellent pas d'observation, en revanche, pour les procédures pour lesquelles la commune n'a pas été accompagnée d'un prestataire, l'organisation de l'accès physique et dématérialisé aux documents et de la dématérialisation du dépôt des offres ne paraît pas de nature à garantir strictement l'horodatage des différentes opérations, ni l'enregistrement des échanges avec les candidats. Par la suite, la commune a dématérialisé entièrement ses procédures pour la publicité, le retrait des dossiers de consultation et le dépôt des offres, procédé qui paraît correspondre davantage aux fonctionnalités et garanties attendues d'un profil d'acheteur telles qu'elles sont prévues à l'annexe n° 7 du code de la commande publique.

En outre, les délais laissés aux candidats pour déposer leur offre paraît très court : trois semaines pour l'accord-cadre à bons de commande de travaux de voirie, moins de trois semaines avec visite obligatoire dix jours seulement après publication de l'annonce, pour le marché de travaux de mise en place de la sectorisation, moins de quinze jours pour le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage, douze jours, au surplus en plein été, pour le renouvellement du marché de conseils juridiques. L'ouverture des plis n'apparaît pas mentionnée dans un procès-verbal pour les procédures de consultation hormis celle pour laquelle la commune a été assistée, ce qui contrevient au principe de transparence des procédures de marchés publics. De même, les rapports d'analyse des offres ne retracent pas suffisamment les appréciations qui justifient la valeur technique, lesquelles sont parfois inexistantes, seule la note étant mentionnée.

Afin de permettre une concurrence suffisante, de garantir l'égalité de traitement des candidats et d'assurer la transparence des procédures, la commune pourrait améliorer la tenue de ses dossiers de marchés. La municipalité prévoit de procéder au recensement de ses achats et consommations, et de redéfinir d'ici à 2023 ses procédures internes, qui pourrait passer en particulier par l'adoption d'une nomenclature des achats.

2 - Le marché de services de conseil juridique

La commune a renouvelé en 2016 son marché de services de conseil juridique, pour une nouvelle durée de trois ans reconductible une fois, auprès du même prestataire qui le détenait depuis 2010. Le contrat, reconduit tacitement en 2019, court ainsi jusqu'en 2022.

a - L'exécution du contrat précédent et l'absence d'identification des besoins de la commune

Le contrat précédent, conclu avec un cabinet parisien, prévoyait une rémunération forfaitaire de 2 200 euros hors taxes mensuels, correspondant à un forfait de 20 heures par mois sur onze mois, soit 110 euros hors taxe de l'heure, incluant un déplacement par mois. Pour les dossiers complexes ou présentant une ampleur exceptionnelle, la rémunération prévue hors forfait était de 210 euros hors taxes de l'heure ou 800 euros hors taxes par jour, incluant les frais.

Avant le lancement de la nouvelle consultation, la commune n'a pas établi de bilan des six années couvertes par la prestation précédente pour déterminer avec précision le volume horaire correspondant à ses consommations réelles, afin de réajuster le marché, bilan qui ne peut être établi à partir des factures forfaitaires mensuelles transmises par le titulaire, présentées sans détail des prestations effectives. Le volume horaire mensuel prévu au marché passé en 2016, pour un prix comparable, est néanmoins passé à 30 heures contre 20 heures dans le précédent contrat.

Au second semestre 2019, dix-sept interventions sont ainsi mentionnées, sans indication du volume horaire consommé. Il n'apparaît pas que la commune réalise un suivi quantitatif de l'exécution de ce contrat depuis 2010. L'ancien ordonnateur évoque notamment les contentieux

d'urbanisme auxquels a été confrontée la station balnéaire. On ne retrouve pourtant, au titre de ces dépenses en principe payées en sus du forfait, qu'une facturation limitée, avec 1 800 euros en 2016, 7 200 euros en 2017, puis plus aucune en 2018 et 2019.

La chambre relève l'importance particulière de la prestation pour une commune de cette taille et au regard de ses besoins potentiels, qui ne donnent lieu à aucune évaluation objective.

b - Une procédure de renouvellement irrégulière

A l'issue de ce premier marché, reconduit jusqu'en 2016, une procédure de mise en concurrence a été engagée par la commune. La mise à disposition du dossier, pendant les douze jours de publication utiles, pendant la période estivale, a souffert des mêmes défauts de brièveté que décrits plus haut.

Le dossier de consultation s'est limité au règlement de la consultation et au modèle d'acte d'engagement. En l'absence de cahier des clauses particulières, administratives ou techniques, la consistance des prestations attendues n'a été exprimée que par l'objet même du marché : « assistance et conseil juridiques en droit public et privé », et la forme exigée par la décomposition du prix à l'article 6 de l'acte d'engagement. Les candidats devaient produire un mémoire avec présentation de leur méthodologie, ainsi qu'un devis descriptif et estimatif détaillé, sans trame proposée. L'exposé de la nature et de l'étendue des besoins, le contexte particulier des interventions ainsi que les qualités attendues du prestataire, qui figurent en introduction au rapport d'analyse des offres, ne paraissent pas avoir été portés à la connaissance des candidats, qui n'ont donc pas bénéficié du même niveau d'information que le prestataire sortant.

Trois candidats ont déposé une offre dans les délais, très réduits, entre le 20 juillet et le 6 août. Il est particulièrement relevé que si les offres ont été ouvertes le 24 août, le rapport d'analyse des offres n'a été établi que le 6 décembre 2016, pour une attribution par décision du maire le même jour.

Or, le 6 décembre 2016, le contrat avec l'attributaire, établi sur un support différent et à des conditions différentes de celles transmises avec son offre, avait déjà été signé et se trouvait en cours d'exécution depuis le 24 novembre. De même, les lettres de rejet des offres concurrentes avaient déjà été transmises, le 25 novembre, ne faisant par ailleurs aucune référence à une note ou un classement. Les courriers mentionnent un délai de suspension de la signature du marché, intervenue pourtant la veille, de onze jours.

Le contrat signé avec le cabinet Leca, le 24 novembre, diffère sensiblement sur le fond et la forme de l'acte d'engagement transmis par le cabinet avec son offre. Il paraît ainsi avoir été rédigé à l'issue d'une négociation, qui n'était pourtant pas prévue dans le règlement de la consultation.

c - Une analyse des offres manquant d'objectivité

La commune s'est appuyée sur le code de déontologie des avocats pour écarter, au nom d'un risque de conflit d'intérêts l'offre d'un premier candidat qui se trouvait représenter la partie adverse dans le cadre d'un litige avec la commune.

Le motif de rejet de l'autre candidature a été libellé sans nuance. Le rapport d'analyse des offres n'évoque que brièvement l'offre de ce candidat : « Il est à noter que le cabinet LLC associés n'évoque à aucun moment la ville de Houlgate dans son mémoire, mémoire qui apparaît en définitive comme une présentation stéréotypée de méthodologie (...) ».

Pourtant, le candidat rejeté présentait dans un mémoire détaillé d'une cinquantaine de pages une équipe composée d'un avocat associé et quatre avocats dont les spécialités couvraient un spectre pluridisciplinaire, avec désignation d'un interlocuteur référent pour la commune en continu, en proposant d'adapter cette configuration aux besoins de la commune. Un rappel sous trois heures ouvrées au maximum était garanti, aucune fermeture annuelle n'étant pratiquée par le

cabinet. L'offre comprenait un avocat d'astreinte à la demande pour toute période signalée, et une information régulière du temps passé sur chaque dossier dans le cadre du forfait. Les délais d'intervention étaient détaillés, ainsi que la nature de chaque intervention.

Le rapport d'analyse des offres souligne que, contrairement au troisième candidat, le cabinet Leca « s'est attaché dans un mémoire synthétique à répondre à l'ensemble des besoins de la ville en étant l'unique candidat à présenter, notamment, une méthodologie spécifique pour les prestations attendues pour la passation et le suivi des DSP de la ville. De plus, ce cabinet offre une large plage horaire de disponibilité plus étendue que les deux autres offres ». Il est pourtant à souligner que le mémoire technique du cabinet Leca fait plusieurs fois référence à l'intervention en appui de cabinets et prestataires extérieurs, sans qu'il ait été retrouvé dans le dossier l'engagement correspondant de ces intervenants.

S'agissant du prix, seul le forfait annuel a été noté. L'écart de prix entre les offres, le cabinet Leca étant quatre fois plus cher que le concurrent (2 200 euros hors taxes, par mois, contre 600 euros hors taxes, par mois), n'est pas justifié dans le rapport. Pour les prestations horaires, le cabinet Leca proposait un taux de 150 euros hors taxes, contre 110 euros hors taxes pour son concurrent, cet écart n'étant pas pris en compte dans l'analyse des offres. *In fine*, la note attribuée au cabinet concurrent pour la valeur technique, 5/20 contre 18/20 pour le cabinet Leca, ne reflète pas l'écart en qualité des deux offres et paraît éliminatoire même en considérant l'écart de prix (la valeur technique étant affectée d'une pondération à 60 % contre 40 % pour le prix). Au-delà de l'orientation qui semble avoir été donnée à l'analyse, les offres ne paraissent pas avoir été évaluées indépendamment les unes des autres, comme il est d'usage, mais comparées en des termes manquant d'objectivité.

Ainsi, l'absence de définition précise de ses besoins par le pouvoir adjudicateur, fondée sur l'exécution passée, ainsi que le caractère global et forfaitaire du prix de la prestation ne permettaient pas une comparaison objective des offres, laissant une place pour une appréciation possiblement orientée.

L'attribution du marché de prestations juridiques conclu en 2016 semble méconnaître le principe de l'égalité de traitement entre les candidats, de manière suffisamment manifeste pour exposer la collectivité à un risque contentieux de contestation de sa légalité.

La ville devra, à la fin du marché prévue en 2022, veiller à assurer une stricte égalité d'information entre les candidats nouveaux ou sortants, réfléchir à réduire la durée du marché et réaliser une étude d'identification des prix pratiqués par les avocats pour une prestation équivalente. En amont, une réflexion sur la réalité de ses besoins pérennes, afin de déterminer le volume horaire mensuel nécessaire, pourrait également donner lieu à un arbitrage entre un prestataire externe et un recrutement.

d - La commémoration des 950 ans du départ de Guillaume le Conquérant (7-9 août 2016)

Par convention signée le 11 septembre 2015, les communes de Houlgate, Cabourg et Dives-sur-Mer ont confié à l'association la Ruée vers l'Art l'élaboration d'une étude de préfiguration, visant à leur proposer un programme d'animations pour l'organisation des festivités du 950^{ème} anniversaire, en 2016, du départ de Guillaume le Conquérant de l'estuaire de la Dives.

Par la suite, trois subventions successives ont été votées par le conseil municipal au bénéfice de l'association, pour rémunérer l'organisation des festivités elles-mêmes, pour un montant de 24 820 euros. Au total, les paiements ont atteint 26 020 euros pour la seule commune de Houlgate en 2016.

Les délibérations successives adoptées par le conseil municipal de Houlgate évoquent une convention en date du 11 septembre 2015, qui, pourtant, confie à l'association les seules études de préfiguration des manifestations. L'association semble donc être intervenue par la suite en l'absence de tout bon de commande ou devis pour la réalisation de cette prestation.

De surcroît, dans la mesure où l'événement implique une réalisation confiée à l'association en échange d'un prix, l'opération s'analyse comme un marché public, c'est-à-dire un contrat conclu à titre onéreux entre des pouvoirs adjudicateurs et des opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services.

La commune pourrait être invitée à veiller, pour l'avenir, à privilégier une mise en concurrence et une formalisation contractuelle adaptées pour l'organisation de ses événements festifs, quel que soit l'opérateur qui en est chargé.

VI - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Le service des ressources humaines est limité à deux gestionnaires, également chargés des finances de la commune, ainsi que d'une responsable, placée auprès de l'attachée principale, qui assure également l'encadrement du service communication, culture, animations et vie associative et du service entretien et propreté des bâtiments.

A - Effectifs et grades

Comme évoqué *infra*, les charges de personnel constituent le premier poste de dépenses de la ville, autour de 60 % du total en 2019 et 65 % en 2020 en raison de la contraction des charges de l'année.

1 - Répartition des emplois

Le nombre d'emplois pourvus augmente légèrement sur la période, de 60 à 63. La commune n'effectue pas de suivi de ses effectifs en « équivalent temps plein ». La filière technique occupe une place prépondérante, avec 70 % des emplois en 2020, contre 21 % pour la filière administrative, qui a progressé sur la période. Ces emplois techniques se déclinent entre le service des espaces verts (12 agents) et la voirie (13 postes), qui représentent ensemble 40 % des personnels communaux, et l'entretien et réparations des bâtiments (8 agents), portant ces trois services à plus de la moitié des personnels de la commune. La régie des eaux emploie en outre 9 agents.

La proportion des effectifs dévolus aux services techniques, notamment à la voirie, paraît très importante au regard des caractéristiques d'une commune ne s'étendant que sur 4,69 km² et possédant peu d'équipements et de bâtiments entretenus en régie.

Les agents de la filière administrative ne sont pas principalement affectés aux fonctions centrales de la gestion de la commune. Ainsi, dans le dernier organigramme en date, et en l'absence de cellule des marchés, les fonctions de gestion, ressources humaines, finances, communication-culture, sont assurées par seulement une responsable, adjointe de l'attachée, et trois agents. Le temps effectif consacré à ces fonctions de gestion paraît donc faible, permettant d'expliquer certaines des insuffisances constatées. Une réflexion sur un redéploiement des ressources humaines de la commune pourrait être engagée. La municipalité annonce vouloir suivre cette recommandation, d'une part par le recrutement d'un chargé de suivi transversal des processus de gestion et des projets, et d'autre part par l'amorce d'une gestion prévisionnelle des besoins et des compétences.

En 2019, huit agents titulaires de la commune ont travaillé à temps plein pour la régie de l'eau : un agent titulaire à temps plein et un agent titulaire pour une grande partie de son temps de service, plus des contractuels saisonniers. Il apparaît que sept agents titulaires ont exercé au CCAS à temps plein. Cependant, certains agents de la commune y ont été associés pour des durées réduites, en particulier au titre des sorties et activités, de 7 à 168 heures.

Les interventions ont été normalement remboursées sans que les mises à disposition aient donné lieu à des conventions avec le CCAS, ni de clé de répartition pour évaluer précisément les temps de service effectués, qui ne reposent que sur les déclarations des agents concernés.

2 - Création de postes

Plusieurs postes ont été créés durant la période, mais la plupart du temps accompagnés de la suppression d'emplois en regard, correspondant à des changements de grade.

Les trois postes créés relèvent du cadre d'emploi d'adjoint administratif. Pourtant il n'est constaté de délibération portant création pérenne de postes pour ce cadre d'emploi à temps complet que pour l'un d'entre eux, le 22 mai 2018. Une autre, le 16 décembre 2016, prévoyait un recrutement temporaire pour six mois seulement. Une délibération du 15 mai 2017 autorisait un emploi non complet de 15 heures.

Il apparaît ainsi qu'un poste temporaire et un poste à temps non complet sont devenus des emplois pérennes et complets sans délibération l'autorisant. Il convient de régulariser ces situations.

B - Temps de travail

La délibération du 20 décembre 2002 fixait le temps de travail à 1 600 heures annuelles, légèrement en deçà des obligations légales de 1 607 heures. Le règlement intérieur de 2012 reprenait cette durée. Depuis 2020, cette situation a été corrigée et correspond à la réglementation.

Il est prévu une récupération des heures de travaux supplémentaires, dans la limite de 100 par an et, seulement au-delà, une rémunération de celles-ci. Il n'est que ponctuellement apparu, dans les états récapitulatifs vérifiés, des entorses à la limite maximale. Il est relevé cependant le montant annuel assez élevé de ce nombre d'heures au regard de la masse salariale totale, représentant plus de 60 000 euros en 2018 et en 2019.

C - Régime indemnitaire

1 - La mise en place du RIFSEEP

Le nouveau régime indiciaire de la collectivité a été institué par délibération du 16 décembre 2016, qui remplace l'ensemble des primes existantes à l'exception de celles dont le maintien est prévu par décret, et inclut les contractuels de droit public.

La filière de la police municipale étant exclue, l'indemnité d'administration et de technicité telle que prévue par la délibération du 20 décembre 2013 continue de s'appliquer au brigadier-chef principal dans des conditions conformes à la réglementation.

2 - Une prime de service irrégulière et non souhaitable

L'attribution d'une prime de fin d'année, équivalant au montant d'un « treizième mois », n'aurait pu être maintenue à titre dérogatoire que si cet accessoire de rémunération avait été institué avant la loi du 26 janvier 1984. En l'occurrence, la délibération produite est postérieure, puisqu'elle qu'elle date du 10 octobre 1986, quoiqu'elle transpose une somme anciennement versée par le comité des œuvres sociales. Elle est appliquée depuis lors également aux nouveaux agents.

La délibération est particulièrement elliptique sur les bénéficiaires et le mode de calcul. L'administration communale indique qu'elle est versée indifféremment à tous les agents, y compris les contractuels recrutés pour quelques mois seulement, même sans mention dans les contrats.

En outre, la liste des primes cumulables avec le RIFSEEP ne correspond pas aux dispositions de la circulaire du 5 décembre 2014, qui ne permet que le maintien des accessoires de rémunération ayant le caractère de remboursement de frais, ceux liés à une garantie de pouvoir d'achat, ceux relatifs à des sujétions ou un dépassement du cycle de travail et ceux constituant un intéressement collectif du service.

Cette prime n'est donc pas justifiée par ces spécificités et apparaît contradictoire avec la vocation de simplification du RIFSEEP, voire avec son objectif de liaison de l'indemnité avec la fonction occupée. Son maintien n'est pas souhaitable dans une considération de bonne gestion.

Dès lors, il convient que la commune mette fin à ce versement irrégulier et source de complexité de gestion. Les versements au titre du RIFSEEP peuvent préférentiellement devenir l'instrument privilégié d'attribution, au titre des fonctions exercées d'une part et de la valeur professionnelle d'autre part. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a informé la chambre qu'il souhaitait y mettre fin dès 2022, par l'intégration dans le RIFSEEP.

D - Les documents à production obligatoire

La ville ne produit aucun bilan social, en contradiction avec l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984, qui prévoit son établissement et sa présentation tous les deux ans en comité technique.

Il est en outre rappelé les exigences du rapport social unique depuis 2021, avec une présentation désormais annuelle.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Produits et charges

Annexe n° 2 : Financement propre du budget principal

Annexe n° 1 : Produits et charges

Ressources fiscales de la commune

	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	2 117 200	2 296 506	2 374 851	2 480 313	2 516 111	4,3 %
<i>Taxes foncières et d'habitation</i>	<i>2 116 501</i>	<i>2 294 013</i>	<i>2 371 872</i>	<i>2 477 940</i>	<i>2 514 721</i>	<i>4,3 %</i>
<i>Autres impôts locaux ou assimilés</i>	<i>699</i>	<i>2 493</i>	<i>2 979</i>	<i>2 373</i>	<i>1 390</i>	
Taxes sur activités de service et domaine	846 406	845 995	868 417	843 666	500 878	-11,6 %
<i>Dont produits des jeux</i>	<i>689 005</i>	<i>770 903</i>	<i>811 113</i>	<i>786 770</i>	<i>450 830</i>	
Taxes sur la consommation finale d'électricité	59 126	56 745	61 139	61 250	58 542	0,5 %
Taxes additionnelles sur les droits de mutation	377 593	495 129	377 792	521 270	532 696	9,1 %
Ressources fiscales propres nettes des restitutions	3 400 324	3 694 375	3 682 199	3 906 498	3 608 227	1,4 %
Attribution de compensation brute	275 660	275 660	196 922	196 922	196 922	-6,5 %
Fonds de péréquation et de solidarité	-117 279	-36 147	-28 146	-38 576	-44 462	-10,0 %
Fiscalité reversée	158 381	239 513	168 776	158 346	152 460	-5,3 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Répartition des charges

	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne	Proportion en 2020
Charges à caractère général	1 174 361	1 155 429	1 321 459	1 264 765	934 975	-5,5 %	22,1 %
Charges de personnel	2 749 455	2 773 124	2 890 080	2 860 562	2 744 322	0,0 %	64,8 %
Subventions de fonctionnement	429 734	192 240	249 221	250 581	221 465	-15,3 %	5,2 %
Autres charges de gestion	369 742	371 096	351 995	353 259	333 066	-2,6 %	7,9 %
Charges de gestion	4 723 292	4 491 890	4 812 755	4 729 167	4 233 828	-2,7 %	

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Annexe n° 2 : Financement propre disponible pour l'investissement du budget principal

	2016	2017	2018	2019	2020
Produits de gestion	5 096 608	5 379 904	5 239 818	5 515 812	5 277 357
Charges de gestion	4 723 292	4 491 890	4 812 755	4 729 167	4 233 828
Excédent brut de fonctionnement	373 316	888 014	427 064	786 645	1 043 529
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>7,3 %</i>	<i>16,5 %</i>	<i>8,2 %</i>	<i>14,3 %</i>	<i>19,8 %</i>
Résultat financier	-159 541	-149 824	-144 924	-131 528	-156 122
Autres produits et charges exceptionnels réels	-22 317	-1 990	3 992	1 108	1 024
CAF brute	191 458	736 200	286 132	656 224	888 431
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>3,8 %</i>	<i>13,7 %</i>	<i>5,5 %</i>	<i>11,9 %</i>	<i>16,8 %</i>
CAF brute	191 458	736 200	286 132	656 224	888 431
- Annuité en capital de la dette	331 128	280 123	289 388	286 481	282 771
CAF nette ou disponible	-139 669	456 078	-3 256	369 743	605 660
TLE et taxe d'aménagement	39 961	35 437	47 905	41 736	77 736
Fonds de compensation de la TVA	236 794	131 218	61 599	26 201	0
Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	54 844	5 071	2 000	0	47 220
Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	2 152	5 480	2 248	8 213	20 597
Produits de cession	21 800	0	609 949	300	0
Recettes d'inv. hors emprunt	355 551	177 206	723 701	76 450	145 553
Financement propre disponible	215 881	633 283	720 445	446 192	751 213

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

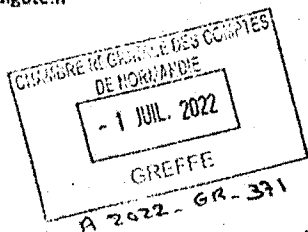
Rappel des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières :

...
Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.
...

Réponse de M. Colin



Olivier COLIN
Maire
06 42 62 35 43
olivier.colin@houlgate.fr



Chambre Régionale des Comptes
Normandie
A l'attention de Christian MICHAUT,
Conseiller-maire
21, Rue Bouquet
CS 11110
76174 ROUEN cedex

Houlgate, le 30 juin 2022

Che. Monsieur le Conseiller-maire,

Par courrier en date du 24 mai 2022, réceptionné en mairie le 07 juin 2022, vous m'avez transmis le rapport d'observations définitives relatif à la gestion de la commune de HOULGATE pour les exercices 2016 à 2020, arrêté par la Chambre lors de sa séance du 15 mars 2022, et je vous en remercie.

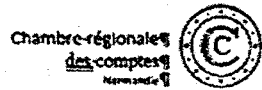
Conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des Juridictions Financières, et dans le respect du délai légal d'un mois pour répondre, j'ai le plaisir de vous adresser en pièce jointe une note de 10 pages en réponse aux observations formulées.

Cette note répond de façon succincte et visuelle aux principaux éléments présentés dans votre synthèse et dans vos recommandations et obligations de faire, permettant notamment de matérialiser l'état d'avancement des mesures correctives sur lesquelles nous travaillons intensément depuis 6 mois.

Nous n'avons en rechange pas repris le détail de tout le dossier, nos réponses du 16 février restant pleinement valables sur le fond même si certains sujets ont déjà fortement progressé en matière de mesures correctives.



RÉPONSE
AU
RAPPORT DÉFINITIF
DE LA
CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES



A la suite de l'audit mené par la Chambre Régionale des Comptes lors de l'été et de l'automne 2021 et portant sur les années 2016 à 2020, un rapport provisoire et confidentiel nous a été adressé début décembre 2021, et nous avons pris position et/ou donné nos réponses point par point.

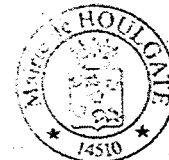
Mais surtout nous avons anticipé et nous avons aussitôt commencé à lancer les mesures correctives nécessaires qui en découlaient.

Nous avons par la suite reçu le 7 juin 2022 le rapport définitif de cet audit, et vous trouverez ci-joint un tableau de synthèse de l'avancement de toutes les actions correctives que nous avons initiées :

- certaines ont en effet déjà **définitivement** abouti, tandis que,
- d'autres sont en cours et vont aboutir dans les **quelques mois** qui viennent,
- enfin, certaines nécessiteront des actions à **plus long terme**, à échéance de 2 à 3 ans

Le document de synthèse ci-après reprend ces points et leur avancement de façon très simple et très visuelle avec l'utilisation de feux tricolores (🟢, 🟡 ou 🔴), successivement à fin juin 2022 (*réalisations effectives*) et à fin décembre 2023 (*prévision d'avancement*).

 Olivier COLIN
Maire de HOULGATE



PJ : Document de synthèse / Eléments de réponse et d'avancement

PS : Notre document de réponse au rapport provisoire, en date du 16.02.2022, reste pleinement valable, même si de nombreux éléments ont progressé tout au long du 1^{er} semestre 2022. Ce document est consultable en Mairie pour ceux qui le souhaitent et de façon dématérialisée sur le site internet.

SYNTHESE DU RAPPORT (S1 à S6)

Rapport définitif

Réponse

Audit

Réalisé
au 06/2022

Prévu
12/2023

S1 *Petite ville de villégiature balnéaire, la station d'Houlgate (moins de 2.000 habitants) présente un nombre très important de résidences secondaires et une population majoritairement âgée de plus de 60 ans. Les efforts d'accueil et d'animation déployés permettent à la commune de bénéficier d'un classement comme station de tourisme, lui ouvrant droit à des avantages fiscaux, sans toutefois que la procédure complémentaire de surclassement démographique ait abouti à ce jour, cette situation étant source d'irrégularités.*












La procédure de classement de notre Commune comme « Station de Tourisme » a bien été établie et régulièrement renouvelée (Arrêté Préfectoral du 20.5.2021).

La procédure complémentaire de surclassement démographique, qui avait été initiée fin 1999 (Délibération du Conseil Municipal du 29.10.1999) n'a en revanche jamais été concrètement menée à son terme.

Nous avons relancé dès début 2022 la procédure.

Cette procédure correspondante a donné lieu à une Délibération du Conseil Municipal du 08.03.2022 et s'est conclue par l'Arrêté Préfectoral du 15.03.2022 validant un surclassement démographique pour un niveau de 20.000 à 40.000 habitants.



	Audit	Réponse	Réalisé au 06/2022	Prévu 12/2023
<p>S3 Les ressources communales sont fondées en grande partie sur la fiscalité des ménages, en progression constante sur la période, pour atteindre un niveau qui reste toutefois modéré grâce aux autres recettes dont bénéficie la ville, essentiellement les produits des jeux, pour 20 % du total, dont la conjoncture de 2020 a rappelé la fragilité, et la perception directe de la taxe additionnelle sur les droits de mutation, autour de 13 %.</p>		<p>La conjoncture sanitaire actuelle a certes rappelé la fragilité de ces revenus, mais a en même temps montré que cette fragilité était malgré tout assez relative, en effet :</p> <ol style="list-style-type: none"> Les produits des Jeux qui ont fortement baissé en 2020 comme en 2021 sont remontés sans problème en 2022. Les produits des Droits de Mutation ont en revanche fortement progressé sur ces 2 années très particulières et restent à un niveau très important. <p>Notre priorité absolue reste bien de faire des économies en termes de fonctionnement et de pérenniser/renforcer ces 2 produits particuliers pour les années qui viennent.</p> <p>Pour les jeux du Casino nous prévoyons de les déplacer sur un terrain situé plus à l'arrière de Houlgate en 2025 (lorsque la DSP arrivera en renouvellement), ce qui devrait permettre d'une part aux produits des jeux de progresser de manière importante et d'autre part à la commune de percevoir chaque année des loyers importants (restaurant lounge bar sur la terrasse du Casino)</p>		
<p>S4 La faiblesse de l'investissement a permis de maintenir un endettement maîtrisé sur la majeure partie de la période. Si l'intention affichée par la nouvelle équipe municipale de relancer les opérations d'investissement est cohérente avec ce constat, l'alourdissement de l'encours de la dette, par refinancement et emprunts nouveaux à la fin de l'année 2020, appelle une certaine vigilance et la recherche d'une maîtrise des dépenses de fonctionnement.</p>		<p>Notre nouvelle équipe depuis le Printemps 2020 a adopté et mis en œuvre une politique volontariste d'investissements et nous avons choisi au 2^{ème} semestre 2020 de procéder à un ré-étalement de notre dette pour quelques emprunts dont les taux étaient historiquement assez élevés.</p> <p>Chaque année nous assurons un équilibre du budget de fonctionnement, et dégageons avec certitude une Capacité d'Autofinancement Nette positive suffisante.</p> <p>En plus de l'opération du Camping nous avons lancé une opération d'audit de l'ensemble du Patrimoine Immobilier et Mobilier de la Commune et de nos processus internes.</p> <p>Cette mission, qui est confiée à un externe (vacataire) qui a démarré dès le 21 février 2022, va nous permettre de bénéficier d'une base actualisée, cohérente et complète pour l'été 2022 à partir de laquelle nous allons travailler.</p>	  	 












Rapport définitif









Réponse









	Audit	Réponse	Réalisé au 06/2022	Prévu 12/2023
<p>S5 Parallèlement, le défaut de suivi de l'exécution des délégations de service public, en particulier celle du casino et les subdélégations du domaine public de la plage, les insuffisances de la gestion de la commande publique et des ressources humaines ou encore l'absence de comptabilité d'engagement et d'inventaire de l'actif, plaident pour un renforcement de ces fonctions centrales de gestion. Il convient donc de conduire une réflexion sur la répartition des effectifs au sein de l'administration communale.</p>		<p>Notre objectif est bien de renforcer - comme suggéré par les Auditeurs - les fonctions centrales de gestion.</p> <p>Nous avons déjà commencé très concrètement avec la mise en place dans les fonctions, de profils adéquats pour les principaux postes de responsabilité (Sces Techniques, Finances & RH, Sce des Eaux), ainsi qu'avec le recrutement d'un agent compétent pour un nouveau poste en charge de la Commande Publique et travaillant étroitement avec notre DST et avec notre DGS.</p> <p>Notre volonté est de poursuivre dans ce sens, et de nous renforcer d'ici fin 2022 avec la création d'un nouveau poste (Cadre B) en charge de tous les processus internes, du suivi de tous nos projets, contrats de DSP, ou Conventions (existantes ou à venir), du premier niveau de réflexion juridique, ainsi que des engagements et inventaires.</p>		
<p>S6 Plusieurs actions amorcées récemment traduisent la volonté de la municipalité, depuis la fin de l'année 2020, de répondre à ces faiblesses, tel le travail engagé sur la commande publique, grâce au recrutement d'un référent des achats, la réflexion de fond sur les délégations de service public ou le projet de programmation des investissements.</p>		<p>Depuis l'arrivée de notre nouvelle équipe (élue mi-Mars mais en fonction seulement depuis fin mai 2020 du fait du Covid), nous avons en effet, comme cela transparait clairement dans les points S1 à S5 ci-dessus, une ferme volonté</p> <ol style="list-style-type: none"> i. D'une part de tout mettre en ordre le plus rapidement possible, ii. D'autre part de nous organiser et de nous structurer pour cela, iii. Et enfin de dégager les marges de manœuvre indispensables à la réalisation de cette mise en ordre et des investissements indispensables à notre ambition pour notre Commune. <p>Plusieurs actions volontaristes ont été lancées depuis fin 2020</p>		

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS (R1 à R3)

Rapport définitif	Audit	Réponse	Réalisé au 06/2022	Prévu 12/2023
R1. Améliorer la prévision des dépenses de fonctionnement,		Objectif à réaliser pour fin 2023		
R2. Assurer le suivi de l'exécution des délégations de service public		<p>Dès le début de notre mandature, nous avons mis en place dès l'été 2020 une Commission consultative en charge des Marchés Publics et de la Préparation et du Contrôle des DSP. Sachant que cette Commission n'est ni la Commission officielle d'Appel d'Offres (à partir des seuils définis officiels), ni la Commission « réglementée » pour les DSP et Concessions (dont le rôle est bien défini et encadré par les textes).</p> <p>Depuis mi-2020, notre priorité a porté sur les marchés publics, et sur les DSP Plage à renouveler d'urgence. Le suivi des DSP est prévu à compter de septembre 2022.</p>		
R3. Procéder au recensement des achats.		<p>Nous devons organiser les achats et mettre au point les procédures correspondantes.</p> <p>Cette tâche débutera fin 2022 avec pour objectif d'avoir fin 2023 un système opérationnel fiable.</p>		

OBLIGATIONS DE FAIRE (OF4 à OF8)

Rapport définitif	Audit	Réponse	Réalisé au 06/2022	Prévu 12/2023
<p>OF4. <i>Mettre en place une comptabilité des engagements exhaustive et veiller à l'exactitude des restes à réaliser (RàR).</i></p>		<p>Notre DST (Directeur des Services Techniques), arrivé en octobre 2020 et très chargé dès son arrivée pour tout remettre en ordre et assurer les passations de marchés souhaitées, a malgré tout, compte tenu de l'importance du sujet, pu mettre en place, dès fin 2021, un suivi opérationnel très clair des investissements, des engagements correspondants, et des RàR (<i>Restes à Réaliser</i>) pour l'année suivante. Nous disposons, à fin 2021, des documents, de toute la transparence et de toute la fiabilité sur ce sujet.</p> <p>Une formalisation plus systématique et pérenne sera affinée pour fin 2022. Dans sa mission indiquée en fin du paragraphe 4 de la synthèse, l'Auditeur Externe (<i>arrivé le 21 février 2022</i>) prendra en compte la formalisation de cette procédure, qui devra également faire le lien entre toutes les immobilisations recensées et les nouveaux engagements, afin que ces derniers puissent être aussitôt pris en compte dans notre base de données.</p>	 	 
<p>OF5. <i>Établir un inventaire physique et comptable des immobilisations</i></p>		<p>La mission que nous avons confiée à un Auditeur Externe (<i>depuis le 21 février 2022</i>) permettra :</p> <ul style="list-style-type: none"> i. De recenser physiquement l'ensemble des immobilisations de façon exhaustive et précise, ii. D'actualiser les inventaires en conséquence (<i>Commune et Trésorerie</i>) iii. De mettre en place ou de préciser les procédures de gestion de ces immobilisations et de leur suivi, <p>Avec pour objectif d'être en ordre de marche sur ce point au plus tard fin 2022. L'introduction au 01.01.2024 de la M57 sera prise en compte.</p>		

	Audit	Réponse	Réalisé su 06/2022	Prévu 12/2023
<p>OF6. Formaliser les mises à disposition d'équipements sportifs aux associations et de personnels auprès du centre communal d'action sociale</p>		<p>Ce point figure en tête de nos priorités de mises au point pour début 2023.</p> <p>Pour les Associations, chaque année les subventions financières allouées sont discutées, mais sans prendre en compte de façon claire et transparente les mises à disposition d'équipements ou de locaux accordées par la Commune depuis toujours. Un éclaircissement et une formalisation sont nécessaires pour que les Elus décident en toute connaissance de cause. Chaque convention précisera bien les droits et obligations de chaque partie.</p> <p>De même concernant la mise à disposition de personnel communal pour une entité, un service, voire une association (dont le cas du CCAS) une clarification devra être apportée en amont et la convention précisera et documentera ce point de façon claire, complète, et transparente.</p> <p>De plus un suivi régulier des biens et des ressources ainsi mis à disposition au travers des conventions signées sera mis en œuvre au plus tard d'ici mi-2023.</p>		
<p>OF7. Mettre fin à la prime de service irrégulière et incompatible avec le principe du RIFSEEP</p>		<p>Nous avons bien noté ce point important. En y associant les Représentants du Personnel, nous y avons remédié dès juin 2022 afin que cette prime soit intégrée dans le RIFSEEP comme précisée dans les délibérations du Conseil Municipal du 24 mai 2022.</p>		
<p>OF8. Établir un Rapport Social Unique</p>		<p>Nous avons entamé le projet d'établissement d'un Rapport Social Unique dès la mi-2021 et nous avons régulièrement un groupe de travail avec les représentants du personnel à ce sujet.</p> <p>Le RSU sera disponible et officiellement entériné en Conseil Municipal courant du 4^{ème} trimestre 2022. L'engagement correspondant a été pris devant les Représentants du Personnel.</p>		



EN CONCLUSION

Un contrôle de la Chambre Régionale des Comptes provoque toujours un étonnement, suivi d'une inquiétude. Ce rapport dresse un constat pour la période antérieure de 2016 à 2020 et invite à se poser des interrogations, à remettre l'action municipale en question, à envisager lorsque c'est nécessaire de nouvelles façons de faire, à réfléchir et à arrêter une véritable stratégie politique à moyen et long terme. Nous pouvons, et même nous devons **remercier nos auditeurs** pour nous avoir aidés à détailler l'exacte situation dans laquelle se trouvait Houlgate, situation que nous pressentions et qui était inquiétante.

Comme vous le constatez dans les pages précédentes, nous avons déjà lancé de très nombreuses actions qui portent dès à présent leurs fruits ou bien qui vont aboutir dans les prochains mois de manière pérenne. Ainsi ce rapport est une chance qui nous donne maintenant une **base solide et concrète sur laquelle nous appuyer**. Il est pour nous une ligne conductrice qui va nous aider à retrouver une bonne et saine gestion au service des Houlgatais.

« A nous maintenant d'agir » a été notre slogan dès décembre 2021 à la réception du rapport provisoire.

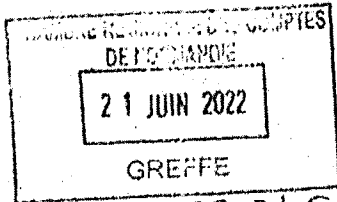
Nous avons bien conscience que nous disposons d'une mandature de 6 ans (2020 – 2026) pour réaliser le projet politique sur lequel nous avons été élus, remettre Houlgate en ordre de marche et remédier à tous les importants manquements qui malheureusement sont présents, et faire rebriller la Perle de la Côte Fleurie tout en gardant le charme discret patrimonial et familial de notre station balnéaire.

Olivier COLIN
Maire de Houlgate



Réponse de M. Moisson

Jean-François MOISSON
21, Résidence de La Pommeraye
14510 HOULGATE



CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES NORMANDIE
Monsieur Le Président
21, rue Bouquet
CS 11110
76174 ROUEN Cedex

HOULGATE, le 20 juin 2022

Ref. : DGR-2022-0727
Lettre Recommandée avec Accusé Réception

Monsieur Le Président,

J'ai bien reçu l'ensemble des observations définitives formulées par la chambre et vous en remercie.

Conformément à vos instructions et en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, vous trouverez ci-dessous ma réponse relative au marché de services de conseil juridique.

Le conseil juridique était prévu pour couvrir 12 mois et non 11 et la disponibilité des autres candidats n'était pas aussi importante que celle proposée par le Cabinet LECA, selon mes souvenirs et en l'absence de document me permettant de le confirmer, ce cabinet proposait, en effet, un tarif forfaitaire et un tarif horaire exclusivement pour les DSP, s'agissant des dossiers complexes, le tarif restait inchangé, seuls les délais proposés étaient plus longs, mais plus intéressants que les autres candidats.

La ville de HOULGATE a toujours bénéficié et à tout moment, d'une assistance juridique pertinente, son exposition au risque de précontentieux et de contentieux étant aggravée par sa qualité de station balnéaire. Les interventions de ce cabinet ont permis d'ailleurs à la ville d'éviter de coûteuses procédures contentieuses et de trouver un parfait soutien dans la gestion d'événements difficiles, notamment, par un recours efficace à la négociation que ce cabinet a toujours préconisé pour préserver les finances de la ville.

Il est également nécessaire de préciser qu'à compétences égales, le coût d'un recrutement de juriste aurait été largement supérieur et que le conseil juridique permanent n'aurait pu exister et ce alors que Maître Leca nous avait à plusieurs reprises invités à faire cette estimation pour la préservation, là encore des deniers publics.

Enfin, sur le manque d'objectivité de l'analyse des offres, les motifs de rejet me semblent suffisamment précis et justifiés et à ma connaissance, les professionnels du droit ayant participé à cette consultation n'ont aucunement contesté cette même analyse.

C'est pourquoi, je sollicite de votre haute bienveillance que le nom de cette avocate ne soit pas mentionné dans votre rapport, en raison de l'important préjudice personnel et professionnel que cela pourrait lui causer et, notamment, pour des faits dont seule la ville serait susceptible d'être responsable et parce que, surtout, l'actuelle majorité municipale entend utiliser ce rapport de façon médiatique à son encontre, le maire en exercice lui reprochant toujours et de façon véhémement, sa mise en garde sur les modalités de reconduction des DSP de la plage de 2021.

Je vous prie de croire, Monsieur Le Président, à l'expression de ma très respectueuse considération.

Jean-François MOISSON