Chambre régionale des comptes
Bretagne

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE DINARD
(Ille-et-Vilaine)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 7 septembre 2021.

Chambre régionale des comptes Bretagne
3, rue Robert d'Arbrissel
35042 RENNES CEDEX

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE 3
RECOMMANDATIONS 5
INTRODUCTION 6
1 PRESENTATION DU TERRITOIRE 7
1.1 Une diminution et un vieillissement de la population 7
1.2 Saint-Malo et Dinard, poumons économiques du territoire 8
2 LES SUITES DU PRECEDENT CONTRÔLE 9
3 LA GOUVERNANCE 10
3.1 Le conseil municipal 10
3.2 L'exécutif de la commune 10
3.2.1 Le maire 10
3.2.2 Les adjoints au maire 11
3.2.3 Les indemnités des élus 11
3.3 L'organisation des services 11
3.3.1 Une direction générale fragilisée 11
3.3.2 Le périmètre de certaines directions non stabilisé 12
3.3.3 Les carences de la gouvernance et de la gestion des systèmes d'information 13
4 LES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIERE 18
4.1 La fiabilité des comptes et la gestion budgétaire 18
4.1.1 La fiabilité des comptes 18
4.1.2 La gestion budgétaire 21
4.1.3 Le fonctionnement des régies de recettes 23
4.1.4 L'information du public 25
4.2 La situation financière du budget principal 25
4.2.1 L'évolution des produits et des charges de gestion 25
4.2.2 La capacité d'autofinancement (CAF) 26
4.2.3 Les investissements 26
4.2.4 L'endettement 30
4.2.5 Le fonds de roulement et la trésorerie 30
4.3 Les budgets annexes eau et assainissement 30
4.3.1 Le budget annexe eau 31
4.3.2 Le budget annexe assainissement 32
4.4 L'impact de la crise Covid 19 33
5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES 35
5.1 Effectifs et structure du personnel 35
5.1.1 Les effectifs 35
5.1.2 Des effectifs budgétaires se rapprochant des effectifs réels 35
5.1.3 L'évolution de la masse salariale 35
5.2 Le pilotage des ressources humaines 37
5.2.1 La stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines 37

5.2.2 La politique d'avancement ... 38
5.2.3 Le plan de formation ... 38
5.3 La gestion du temps de travail et l'absentéisme ... 39
5.3.1 Le temps de travail ... 39
5.3.2 L'annualisation du temps de travail ... 39
5.3.3 Le compte épargne-temps ... 40
5.3.4 Les autorisations spéciales d'absence ... 41
5.3.5 L'absentéisme ... 41
5.4 Les mises à disposition et l'emplois de travailleurs handicapés ... 42
5.4.1 La mise à disposition d'agents ... 42
5.4.2 L'emploi de travailleurs handicapés ... 42
5.5 Le régime indemnitaire et la nouvelle bonification indiciaire ... 42
5.5.1 L'indemnité horaire pour travaux supplémentaires ... 43
5.5.2 Le RIFSEEP ... 45
5.5.3 L'indemnité horaire pour travail normal de nuit ... 46
5.5.4 La prime de fin d'année ... 46
5.5.5 La nouvelle bonification indiciaire (NBI) ... 47
5.5.6 Les avantages en nature ... 47
5.6 Une action sociale généreuse ... 48
5.7 L'impact de la crise Covid 19 ... 49
6 LES RELATIONS AVEC LES TIERS ... 51
6.1 Les relations avec la communauté de communes de la Côte d'Émeraude ... 51
6.1.1 Des équipements communaux à vocation intercommunale ... 51
6.1.2 Le renforcement des mutualisations ... 52
6.2 Les relations avec les associations ... 53
6.2.1 Les enjeux financiers ... 53
6.2.2 Les modalités d'attribution des subventions ... 53
6.2.3 Le contrôle de l'emploi des subventions ... 54
6.2.4 L'information du public ... 55
7 LA COMMANDE PUBLIQUE ... 57
7.1 L'organisation ... 57
7.1.1 Un dispositif global à renforcer rapidement ... 57
7.1.2 Une anticipation réduite des procédures de lancement des marchés publics ... 58
7.1.3 Une stratégie et une politique limitées en matière d'achat public ... 59
7.1.4 Le fonctionnement de la commission d'appel d'offres ... 59
7.2 La mise en œuvre des procédures ... 60
7.2.1 La mise en concurrence préalable et la publicité ... 60
7.2.2 La computation des seuils ... 60
7.2.3 La passation et l'exécution des marchés ... 61
7.3 La prévention des conflits d'intérêts ... 64
ANNEXES ... 66

SYNTHÈSE

Dinard est une commune touristique qui compte 10 148 habitants en 2021. Elle assume les charges de centralité d'une aire urbaine de 30 813 habitants constituée par la communauté de communes de la Côte d'Émeraude.

Une situation financière maitrisée malgré la crise sanitaire

Sur la période 2015-2019, **la situation financière de la commune apparait maitrisée**. Les finances de la collectivité sont portées par des recettes dynamiques fondées sur une progression régulière des bases fiscales, sur une augmentation des prélèvements sur les produits des jeux et de la taxe additionnelle sur les droits de mutation, ce qui lui a permis de disposer d'une épargne durable et d'un encours de dette maîtrisé. **Les conséquences de la crise Covid 19 sur l'exercice 2020 apparaissent réduites** et ne remettent pas en cause son équilibre financier global. Les dépenses sont globalement tenues et les ressources liées à son autofinancement et à ses emprunts lui ont permis de mener à bien son programme d'investissements (27 M€ depuis 2015).

Toutefois, la commune devra **renforcer la fiabilité de ses comptes et maitriser l'évolution de ses charges de personnel** qui ont progressé jusqu'en 2019, malgré le transfert de 20 agents à la communauté de communes. Elle devra aussi valider rapidement une programmation pluriannuelle des investissements pour son budget principal et ses budgets annexes, notamment l'eau et l'assainissement. La collectivité devra prendre en compte l'évolution incertaine des produits de la fiscalité liée à la réforme de la taxe d'habitation, les conséquences de la crise sanitaire pour l'exercice 2021, l'impact financier des futurs transferts de compétences à l'intercommunalité et les incertitudes liées au versement effectif par la société Eiffage des 7,4 M€ de recettes liées à la vente des terrains de l'ancienne gare de Dinard.

Une réorganisation nécessaire des services municipaux

L'organisation des services de la commune souffre depuis 2016 de fragilités et d'insuffisances. La répartition des missions au sein de la direction générale n'apparait pas clairement définie. Le périmètre de certaines directions opérationnelles a évolué, regroupant provisoirement des missions dont la cohérence interroge. **Le sous-encadrement significatif d'agents de catégorie A entraine des dysfonctionnements** en termes d'organisation et de pilotage de certains services et missions. Ainsi, la commune ne dispose à ce jour que d'une organisation provisoire qui apparait peu compréhensible et peu cohérente. Si les résultats d'un audit organisationnel lancé en novembre 2020 pourraient permettre, à terme, de définir une organisation pertinente, il semble nécessaire de finaliser rapidement la réorganisation des services, afin de valider une répartition des missions efficiente entre les services communaux, permettant de donner de la lisibilité à leur action. Une action urgente et pérenne doit être menée pour **sécuriser et rendre opérationnels les systèmes d'information** de la collectivité

Une durée annuelle du temps de travail des agents inférieure à la durée réglementaire

La durée annuelle du temps de travail effectif des agents communaux, qui atteint 1 586 heures par an, est inférieure à la durée réglementaire fixée à 1 607 heures par an. Cette différence, fondée sur l'attribution de trois jours de congés supplémentaires aux agents communaux, entraine un surcoût évalué à 181 281 € pour l'année 2020. **Ce système dérogatoire prendra fin à compter du 1er janvier 2022**. Des efforts doivent être réalisés pour annualiser le temps de travail afin de réduire les heures supplémentaires et les recrutements saisonniers. Les modalités de fixation et d'attribution de certaines primes devront être revues afin de se conformer aux textes en vigueur. Enfin, la collectivité doit **définir une véritable stratégie en matière de gestion prévisionnelle des effectifs**, des emplois et des compétences, ainsi que dans le domaine de l'action sociale, en fixant à l'amicale sociale des territoriaux de Dinard, des objectifs précis fondés sur des indicateurs chiffrés et évaluables.

Un renforcement indispensable des mutualisations avec l'intercommunalité

Dinard supporte des charges de centralité et assure la gestion d'équipements communaux à vocation intercommunale (piscine, médiathèque, complexe omnisports sportif à évolution constante (Cosec), Palais des Arts et du Festival). Cette situation impose que la commune ouvre avec la communauté de communes une véritable réflexion pour **envisager à terme le transfert de ces équipements communaux**. De même, un **renforcement des mutualisations de services** (système d'informations, achat et commande publique, ressources humaines, urbanisme) permettrait de répondre aux dysfonctionnements constatés au sein de la collectivité (systèmes d'information et commande publique) et contribuerait à la maitrise des dépenses locales et à l'amélioration de l'efficience des services communaux et communautaires.

Des efforts à réaliser en matière de commande publique

L'organisation générale de la commande publique semble globalement cohérente, toutefois il apparait nécessaire de la renforcer afin de limiter les risques juridiques relevant des modalités de la passation des marchés négociés sans publicité et des avenants. Des mesures rapides doivent être prises afin d'assurer la correcte computation des seuils, par la mise en place d'une nomenclature des achats et d'un contrôle interne. Enfin, afin d'éviter des irrégularités critiquables et des dérapages couteux pour la collectivité de certaines opérations (Palais des Arts et du Festival, capitainerie), il est indispensable de **renforcer l'analyse préalable et la définition du besoin, en amont du lancement d'une opération d'investissement**, et d'assurer un contrôle effectif de l'action des maitrises d'œuvre.

- - -

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 Adopter et mettre en place un schéma directeur des systèmes d'information, incluant un volet consacré à la sécurité des systèmes d'information. 14

Recommandation n° 2 Mettre en place une gouvernance et une organisation technique adaptée afin d'assurer le pilotage des projets, la gestion des infrastructures, la maintenance des outils informatiques et téléphoniques 17

Recommandation n° 3 Mettre en place une comptabilisation des travaux en régie en se fondant sur des critères précis et une procédure permettant d'identifier les charges se rattachant à des travaux en régie..... 20

Recommandation n° 4 Mettre en place une organisation de la chaine de dépenses et de recettes permettant à l'ordonnateur de s'assurer de l'exhaustivité des charges et des produits rattachés pour l'ensemble des budgets sur un exercice. 20

Recommandation n° 5 Mettre en place des outils de gestion informatisés pour les principales régies communales..... 24

Recommandation n° 6 Élaborer une programmation pluriannuelle des investissements ... 27

Recommandation n° 7 Mettre en place en 2021 une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences 37

Recommandation n° 8 Annualiser le temps de travail des agents communaux exerçant dans les services soumis à forte saisonnalité, à compter du 1er janvier 2022..... 40

Recommandation n° 9 Mettre fin à la pratique d'octroi d'heures supplémentaires fictives en guise de complément de rémunération 45

Recommandation n° 10 Assurer la correcte computation des seuils, par la mise en place d'une nomenclature interne des achats et d'un contrôle interne. 61

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans son résumé.

Il est par ailleurs rappelé que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières pose l'obligation, dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, de présenter, dans un rapport de suites, les actions entreprises à la suite des recommandations mais aussi de l'ensemble des observations de la chambre.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Dinard à compter de l'exercice 2015. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 15 décembre 2020 auprès de M. SALMON, maire de Dinard, ordonnateur en fonction à cette date. Mme CRAVEIA-SCHÜTZ, ordonnateur du 6 avril 2014 au 9 avril 2017 et M. MAHE, ordonnateur du 10 avril 2017 au 3 juillet 2020 ont été informés de l'ouverture de ce contrôle le 15 décembre 2020.

L'entretien de début de contrôle s'est déroulé le 4 janvier 2021 avec M. SALMON, maire, Mme GUILLOU, 1ere adjointe au maire, M. MALTRUD, directeur général des services et Mme JACQUET, directrice générale adjointe. L'entretien de fin de contrôle, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est déroulé le 16 avril 2021 avec M. SALMON, maire, Mme GUILLOU, 1ere adjointe au maire, M. LOISANCE, 2eme adjoint au maire et Mme JACQUET, directrice générale adjointe. Un entretien similaire s'est déroulé le 19 avril 2021 avec Mme CRAVEIA-SCHÜTZ, ancien ordonnateur.

La chambre, lors de sa séance du 11 mai 2021, a arrêté ses observations provisoires. Le rapport d'observations provisoire a été reçu par l'ordonnateur le 10 juin 2021, les parties de ce rapport portant sur la gestion de Mme CRAVEIA-SCHÜTZ lui ont été transmises, des extraits ont été communiqués à M. GUICHARD, président de la communauté de communes de la Côte d'Émeraude.

Le 12 juillet 2021, le maire de Dinard a transmis à la chambre ses observations. M. GUICHARD, président de la communauté de communes de la Côte d'Émeraude a transmis ses observations le 29 juillet 2021 ainsi que Mme CRAVEIA-SCHÜTZ, ancien ordonnateur le 3 août 2021.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 7 septembre 2021, a arrêté ses observations définitives

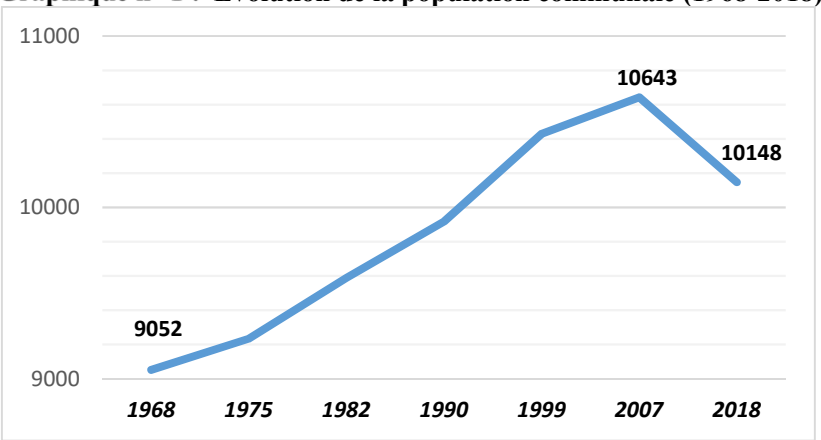
1 PRESENTATION DU TERRITOIRE

La commune de Dinard s'étend sur un territoire de 7,6 km² et dispose de 8 km de côtes. En 2018[1], elle comptait 10 148 habitants et se situait à la 11e place des communes les plus peuplées d'Ille-et-Vilaine. Cette commune touristique assume les charges de centralité d'une aire urbaine de 30 813 habitants constituée par la communauté de communes de la Côte d'Émeraude composée de neuf communes. Elle se situe à proximité immédiate de l'aire urbaine de Saint-Malo et de ses 81 941 habitants.

1.1 Une diminution et un vieillissement de la population

La population communale a progressé de 17,5 % entre 1968 et 2007 mais connait depuis 2007 une baisse significative (- 495 habitants en 11 ans).

Graphique n° 1 : Évolution de la population communale (1968-2018)



Source : Insee – évolution et structure de la population en 2017 – données datées du 09-12-2020

Alors que depuis 1999, la population du territoire de la communauté de communes a connu une progression de sa population de 13 % (Ille-et-Vilaine + 22 %), Dinard se caractérise au contraire par une baisse de sa population de 3,8 %. Celle-ci est ainsi passée de 10 430 habitants en 1999 à 10 148 habitants en 2018. Cette évolution s'explique par la pression immobilière qui s'exerce sur les communes littorales, accentuée par l'effet des résidences secondaires (46 % des logements) qui représentent la majorité des nouvelles constructions. Le coût des logements sur ces secteurs est dissuasif pour les jeunes ménages et les familles ayant un revenu moyen.

La part de la population de plus de 60 ans est passée de 38,7 % en 2007 à 50,1 % en 2017, contre 41,5 % pour l'intercommunalité et 22,9 % en moyenne départementale. Les retraités représentent 50,3 % des habitants de Dinard contre 25,6 % au niveau du département. En parallèle, la population de moins de 30 ans a fortement décliné (- 28 % en 10 ans), passant de 27,9 % en 2007 à 21,3% en 2017 (38,5% en Ille-et-Vilaine).

[1] Source Insee – population municipale au 1er janvier 2018 en vigueur à compter du 1er janvier 2021

1.2 Saint-Malo et Dinard, poumons économiques du territoire

Dinard constitue la principale zone d'emploi de l'aire urbaine avec 5 042 emplois[2], avant Pleurtuit (1 976 emplois) et les autres communes. L'attractivité de l'agglomération malouine reste forte avec ses 35 427 emplois. 50 % des emplois concernent les activités liées au commerce, à l'hôtellerie et aux services. La commune connait une stabilité du nombre d'emplois depuis 2007 mais une baisse significative du nombre de ses actifs (-12,9 % en 10 ans). La proportion importante de retraités et les difficultés pour les jeunes ménages et les familles à s'y installer, expliquent pour partie cette baisse du nombre d'actifs.

[2] Insee dossiers complets Commune de Dinard et communauté de communes Côte d'Émeraude 2017 publiés le 9 décembre 2020

2 LES SUITES DU PRECEDENT CONTRÔLE

Le précédent contrôle de la chambre a été réalisé sur la période 2009-2015 et le rapport d'observations définitives a été transmis le 25 février 2015. Ce document comportait sept recommandations dont cinq concernaient les modalités d'organisation financière et comptable et deux portaient sur la gestion des ressources humaines.

Recommandation	Degré de mise en œuvre
Harmoniser la tenue des inventaires en adoptant un logiciel unique	*mise en œuvre partielle*
Établir l'état des travaux en régie sur des bases réelles	*non mise en œuvre*
Mettre en place un véritable contrôle des imputations comptables des factures par le service comptabilité	*mise en œuvre*
Calculer le remboursement de frais de personnel des budgets annexes au budget principal sur des bases réelles	*non mise en œuvre*
Réaliser une programmation pluriannuelle des investissements accompagnés d'une projection de la section de fonctionnement	*non mise en œuvre*
Mettre en place une annualisation du temps de travail	*non mise en œuvre*
Respecter le délai de publicité de la vacance d'un emploi lors du recrutement d'agents contractuels	*mise en œuvre*

La chambre constate qu'en six ans, la collectivité n'a effectivement mis en œuvre totalement ou partiellement que trois de ces sept recommandations.

3 LA GOUVERNANCE

Depuis 2014, la collectivité a connu trois conseils municipaux différents résultant de deux élections classiques en 2014 et en 2020 et d'une élection anticipée en 2017 suite à la démission de conseillers municipaux.

3.1 Le conseil municipal

Les délibérations comme les procès-verbaux du conseil municipal sont correctement tenus, complets et disponibles sur le site internet de la commune depuis 2015, à l'exception des délibérations du 10 avril 2017, du 4 et du 10 juillet 2020 portant sur l'élection du maire et des adjoints au maire. Certaines délibérations accessibles sur le site internet de la commune font référence à des annexes explicatives qui ne sont pas publiées, ce qui limite l'information des citoyens.

La chambre invite la commune à rendre accessible sur son site internet toutes les délibérations du conseil municipal ainsi que les annexes fondant les décisions prises par l'assemblée délibérante.

3.2 L'exécutif de la commune

3.2.1 Le maire[3]

Par délibérations du 27 juillet 2020 et du 9 novembre 2020, le conseil municipal a donné au maire une délégation pour intervenir dans 20 domaines.

En matière de gestion de la dette, l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « *Le maire peut (...) procéder, dans les limites fixées par le conseil municipal, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts (...)* ».

La délibération précitée autorise le maire à *« procéder, dans les limites de 50 %, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, (...)* ». Si elle indique la nature des opérations concernées, la limite de 50 % n'est pas définie et peu précise. Les montants peuvent être très conséquents si sur un exercice d'importants investissements et emprunts sont programmés. **La chambre invite le conseil municipal à préciser la délégation accordée au maire en ce domaine afin de limiter les risques financiers associés à la souscription ou à la renégociation des emprunts.**

[3] La commune a connu trois maires depuis 2014 : Mme Craveia-Schütz, maire du 6 avril 2014 au 9 avril 2017, M. Mahé, du 10 avril 2017 au 3 juillet 2020 et enfin M. Salmon depuis le 4 juillet 2020.

3.2.2 **Les adjoints au maire**

Par des arrêtés du 16 novembre 2020, le maire a donné des délégations de signature à chacun de ses neufs adjoints ainsi qu'à onze conseillers municipaux dans leur domaine de compétence. Trois adjoints et trois conseillers municipaux disposent de délégations intervenant dans le même champ de compétence sans qu'ait été précisément défini le champ de compétence exact de la délégation de chacun. Ce dispositif est irrégulier dès lors qu'il ne permet pas d'identifier, à un moment donné et pour une catégorie déterminée d'acte, le titulaire effectif de la délégation[4] *(annexe n°1).* **La chambre demande au maire de fixer pour les compétences précitées, soit un ordre de priorité aux délégations de signature accordées, soit de déterminer précisément les domaines de compétence dévolus à chacun des élus.**

3.2.3 **Les indemnités des élus**

La délibération du 28 septembre 2020 est conforme aux dispositions de l'article L. 2123-23 et suivants du CGCT et fixe les indemnités versées au maire à 2 613 € brut/mois, pour les adjoints à 1 497 € brut/mois et pour les neuf conseillers municipaux disposant d'une délégation à 356,40 € brut/mois. En 2019, les indemnités des élus ont représenté 218 499 € et sont stables depuis 2015.

La chambre rappelle, qu'en vertu des dispositions de l'article L.2123-24-1 du CGCT, un état présentant l'ensemble des indemnités de toute nature dont bénéficient les élus siégeant au conseil municipal est communiqué chaque année aux conseillers municipaux avant l'examen du budget de la commune.

3.3 **L'organisation des services**

L'organisation des services souffre depuis 2016 de fragilités et d'insuffisances qui imposent que des mesures soient rapidement prises pour renforcer leur action.

3.3.1 **Une direction générale fragilisée**

Depuis 2014, trois directeurs généraux des services (DGS) se sont succédé, un intérim de 11 mois a été assuré par une directrice générale adjointe en 2017. En 2020, le recrutement tardif d'une nouvelle directrice générale adjointe a été effectué sans que le DGS soit associé à l'élaboration de la fiche de poste et à la procédure. La répartition des missions entre les deux cadres n'a pas été clairement définie lors de sa prise de fonction en février 2020.

L'arrivée d'une nouvelle équipe municipale en juillet 2020 n'a pas clarifié la situation. Celle-ci a décidé de lancer un audit organisationnel en novembre 2020 *« aux fins de mettre en cohérence l'organisation politique avec celle des services ».* A ce jour, les résultats de cet audit ne sont pas connus et n'ont pas entrainé de modification dans le fonctionnement et l'organisation générale.

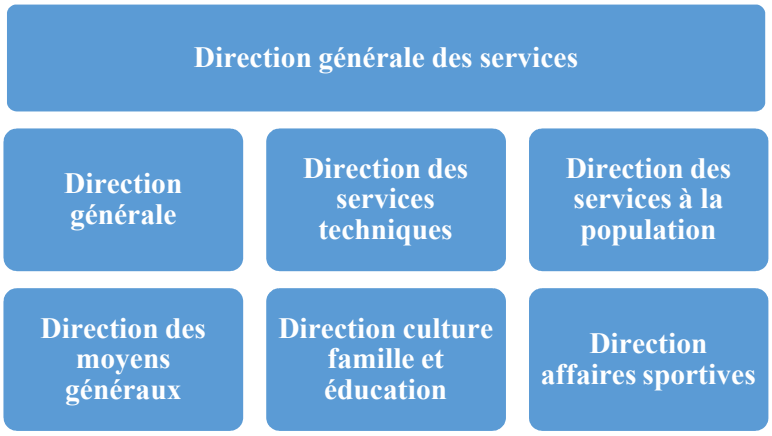
[4] CAA Bordeaux Carrière 28 mai 2002 n°98BX00268 - CAA Nantes Cne de Gouray 26 décembre 2002 n°01NT02068

Dans les faits, la collectivité dispose d'un encadrement supérieur divisé entre un DGS fragilisé et une DGA, qui dispose depuis le 24 septembre 2020, d'une lettre de mission signée par le maire lui demandant d'encadrer directement huit services communaux, dont le centre communal d'action sociale (CCAS), sans qu'une note de service ou que l'organigramme n'officialise ces évolutions. La chambre constate que la répartition des missions entre le DGS et la DGA apparait peu lisible, ce qui fragilise la fonction et les missions dévolues à la direction générale.

3.3.2 **Le périmètre de certaines directions non stabilisé**

Alors que l'organigramme officiel de la commune prévoit l'existence de six directions opérationnelles, l'organisation réelle de la collectivité apparait bien différente.

Graphique n° 2 : Organigramme officiel (décembre 2019)



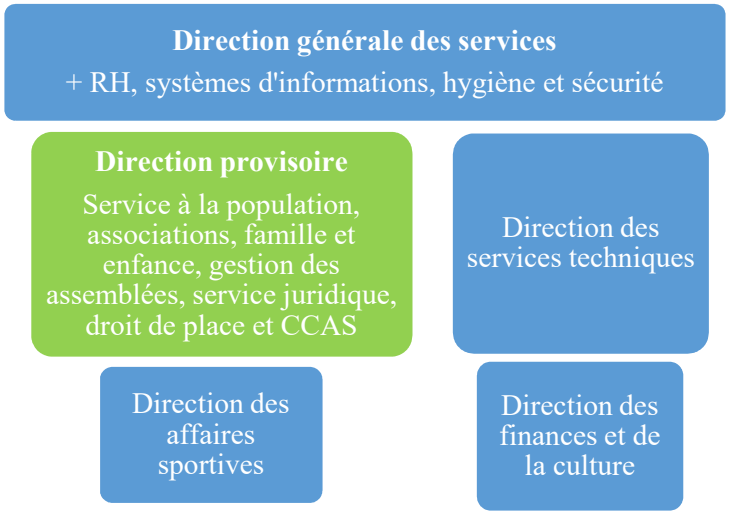
Source : commune organigramme 11-12-2019.

Le non remplacement en 2020, suite à son départ en retraite, du directeur en charge des services à la population et des moyens généraux, puis en 2021 de la directrice du CCAS a entrainé un éclatement des missions de ces directions :

- La DGA est chargée d'une direction provisoire comprenant une partie des missions de ces deux directions (état civil, cimetière, droits de place, entretien) et d'une troisième direction (famille et éducation). En outre, elle assure depuis 2021, les fonctions de directrice du CCAS.
- Le directeur de la culture, de la famille et de l'éducation, a pris en charge le service des finances, en conservant la culture mais en perdant au profit de la DGA la partie famille et enfance de sa direction.
- Le DGS assure l'encadrement direct des services des ressources humaines, des systèmes d'information et de la cellule d'hygiène et de sécurité.

Ainsi depuis 2020, trois directions opérationnelles (direction des services à la population, direction des moyens généraux et direction de la culture, famille et éducation) ont vu leur périmètre évoluer et leurs missions éclatées entre différents responsables. La situation n'est pas stabilisée et évoluera au regard du résultat de l'audit opérationnel, qui sera connu au second semestre 2021.

Graphique n° 3 : Organigramme provisoire - avril 2021



Source : Chambre régionale des comptes.

L'organisation actuelle interroge quant à sa lisibilité, sa pertinence et sa stabilité. En effet, des missions sans liens entre elles sont placées sous la responsabilité d'un même directeur ; la cohérence d'ensemble n'apparaît pas davantage[5]. Cette situation est à l'origine, pour partie, de dysfonctionnements importants dans l'organisation interne, notamment au niveau de la gestion des systèmes d'informations. **La Chambre invite la collectivité à finaliser, dans les plus brefs délais, sa réflexion sur sa réorganisation afin de valider une répartition des missions efficiente et pertinente entre les services communaux permettant de donner de la lisibilité interne à leur action.**

3.3.3 **Les carences de la gouvernance et de la gestion des systèmes d'information**

La commune, avec 320 agents, dispose d'un parc informatique conséquent. Elle est dotée de 6 serveurs, de 30 sites dotés de matériels informatiques (service communaux et écoles), de 215 postes fixes, 100 ordinateurs portables, 48 photocopieurs et plus de 200 téléphones portables. D'importantes carences et des dysfonctionnements significatifs fragilisent gravement le fonctionnement des systèmes d'information de la collectivité. Ils imposent que des mesures urgentes et pérennes soient prises.

[5] DGS : mission classique de DGS et gestion directe des ressources humaines, des systèmes d'information et de l'hygiène et sécurité ; DGA : État civil, entretien, CCAS, droit de place, famille et éducation, vie associative, gestion des assemblées, service juridique et environnement ; directeur de la culture : finances et culture.

3.3.3.1 Une absence de stratégie et de gouvernance

Un défaut de schéma directeur des systèmes d'information et de politique de sécurité des systèmes d'information

Un schéma directeur des systèmes d'information est un document stratégique qui doit décrire de manière concrète, pour un organisme donné, comment le système d'information et l'informatique vont être déployés pour répondre aux objectifs fixés et fournir les services attendus, pour une période déterminée. Outre la planification des actions, ce schéma doit comporter une évaluation du budget correspondant.

La commune ne dispose pas d'un tel outil permettant de matérialiser l'organisation stratégique, technique et budgétaire. De même, il n'existe aucune politique de sécurité des systèmes d'information (PSSI) à même de garantir la sécurité, l'intégrité et la disponibilité des données.

Une gouvernance défaillante

La gouvernance consiste à bâtir un dispositif de pilotage de la fonction informatique visant à augmenter la valeur de l'organisme, à maitriser les coûts associés, tout en minimisant les risques. Il s'agit aussi d'organiser et de clarifier les relations entre le service chargé des systèmes d'information, garant des aspects techniques, et le reste de l'organisme.

Dans les faits, la collectivité ne dispose d'aucun cadre (A ou B) responsable du pilotage de la fonction informatique. L'audit des systèmes d'information réalisé en 2019 par le centre de gestion, à la demande de la commune, fait apparaitre que les trois agents concernés ont des avis différents sur la gestion des systèmes d'informations, qui ne sont pas arbitrés.

De même, il n'existe pas de ligne directrice du service informatique et la fonction de responsable sécurité des systèmes d'information (RSSI) n'est pas assurée.

La chambre recommande à la collectivité d'adopter et de mettre en place un schéma directeur des systèmes d'information, incluant un volet consacré à la sécurité des systèmes d'information.

Recommandation n° 1 Adopter et mettre en place un schéma directeur des systèmes d'information, incluant un volet consacré à la sécurité des systèmes d'information.

3.3.3.2 Des risques et des insuffisances constatés sans prise de mesures correctrices pérennes

De nombreuses insuffisances techniques

L'audit de septembre 2019 a diagnostiqué des problèmes matériels importants d'infrastructure portant sur les accès au réseau, l'inadéquation entre les besoins des utilisateurs et le matériel informatique, l'écart important entre les besoins des services et l'action du service informatique et une assistance informatique peu performante et peu réactive.

Il fait également apparaitre d'importantes failles en matière de sécurité et de nombreuses insuffisances techniques. Les impacts de ces dysfonctionnements entrainent un risque important de perte de données, une sécurisation insuffisante des matériels et des données, une perte de temps et de productivité, un isolement des services et un manque d'harmonisation des pratiques et des procédures informatiques.

Une maitrise insuffisante des risques et de la sécurité informatique

En l'absence de responsable sécurité des systèmes d'information et de toute politique de sécurité des systèmes d'information, la prise en compte des risques reste informelle et limitée à quelques mesures destinées à sécuriser a minima les systèmes d'information : sécurisation des accès de la majorité des locaux serveur, existence d'un serveur secondaire pouvant pallier l'arrêt éventuel du serveur situé en mairie, existence d'un plan de réplication en cas d'incident informatique sur la première salle informatique.

Toutefois, les failles en matière de sécurité, constatées par l'audit de 2019 et lors du contrôle de la chambre, sont significatives et nécessitent une intervention immédiate et urgente pour sécuriser les locaux serveurs, les datacenters, l'infrastructure informatique et les postes informatiques, pour déployer des outils d'administration, pour assurer la sauvegarde et l'archivages des données et pour assurer la continuité et la reprise informatique en cas d'incident.

Des mesures correctrices tardives et non pérennes

Au premier semestre 2020, le centre de gestion a proposé quatre scénarios de réorganisation du service informatique ainsi qu'un programme d'actions urgentes réparties sur les exercices 2020 et 2021 pour un montant estimatif de 126 000 €. Ce plan comportait neuf fiches projets portant sur le renforcement de l'infrastructure, la sécurisation des systèmes d'exploitation, la réalisation de sauvegardes et d'archivages de données et la mise en place d'une supervision.

Malgré l'aboutissement de l'audit et l'élaboration de préconisations, aucune décision politique n'a été prise, malgré les demandes répétées des services, pour fixer une stratégie et agir en ce domaine. Il a fallu attendre le départ en mars 2021 de l'un des agents du service informatique pour que la commune prenne la décision de faire intervenir un prestataire privé et externalise une partie des interventions informatiques les plus urgentes pour une durée de six mois, en attendant de définir des actions pérennes visant à réorganiser la fonction informatique (coût 18 000 €).

Compte tenu du risque important en matière de sécurité, d'intégrité et de disponibilité des outils et des données, la chambre demande à la commune de prendre toutes les mesures utiles pour assurer efficacement, dans les plus brefs délais, la sécurité pérenne de ses systèmes d'information.

3.3.3.3 Des moyens financiers et humains inadaptés

Une absence de budget dédié à l'informatique et au numérique

La commune ne dispose pas d'un budget, annuel ou pluriannuel, dédié à l'informatique et au numérique. Un montant global est prévu au budget primitif mais pas de document plus précis définissant les besoins et les projets à financer (maintenance, achats). Aucun bilan financier annuel n'est réalisé pour la fonction informatique.

La chambre invite la collectivité à intégrer dans son programme pluriannuel des investissements les crédits permettant d'assurer le renouvellement et la modernisation de son parc informatique, la mise en sécurité de ses réseaux, serveurs et outils et l'élaboration, en début d'année, d'un budget informatique et numérique afin que la cellule informatique puisse disposer d'un document budgétaire de cadrage.

Une organisation et des moyens humains déficients

La cellule informatique de la collectivité dépend de la direction des moyens généraux qui ne dispose plus de directeur depuis 2020. Aucun cadre A, en dehors du directeur général des services pour les urgences, n'assure l'encadrement, le pilotage et la coordination de l'action de cette cellule. Elle était composée jusqu'en février 2021 de trois agents (1B et 2C). En mars 2021, l'agent de catégorie B a quitté la collectivité sans être remplacé. Ainsi, depuis cette date, deux agents de catégorie C assurent la gestion de l'ensemble des systèmes d'information (315 postes de travail et 6 serveurs), avec l'appui du prestataire extérieur mentionné précédemment.

L'audit de 2019, confirmé par l'instruction, fait apparaitre que les agents composant cette cellule manquent de compétences tant au niveau de la gouvernance des systèmes d'information qu'au niveau opérationnel. Jusqu'en mars 2021, des conflits internes et une absence de collaboration entre les agents, de même que le manque d'encadrement et de pilotage, ont limité l'efficience de cette structure.

Au regard de l'importance du parc informatique, des insuffisances constatées et des missions dévolues à cette cellule, la chambre constate que l'organisation actuelle apparait inadaptée pour assurer un suivi normal du fonctionnement et de la maintenance des systèmes d'informations.

Les solutions envisageables

Afin de disposer d'une véritable cellule informatique opérationnelle capable de répondre aux demandes et enjeux des systèmes d'information, la collectivité dispose de plusieurs options qui peuvent être combinées :

- La gestion en régie de cette fonction support. Cette option impose, à minima, le recrutement de professionnels des systèmes d'information, et notamment d'un responsable des systèmes d'information (catégorie A) et d'un technicien informatique (catégorie B) pour piloter le service, élaborer et conduire une stratégie, gérer les systèmes et les réseaux, encadrer et coordonner les deux personnels de catégorie C dédiés aux interventions simples de premier niveau.

- l'externalisation d'une partie de la gestion des systèmes d'information : il s'agit, via un marché de prestation, de permettre à un opérateur externe d'assurer la remise à niveau des systèmes et des réseaux et permettre leur gestion quotidienne. La collectivité devra néanmoins disposer d'un correspondant de bon niveau (A ou B) chargé de définir la stratégie globale et de suivre les interventions du prestataire. Les deux agents de catégorie C pourront être redéployés vers d'autres missions.

- la création d'un service commun des systèmes d'information[6] : la commune et la communauté de communes de la Côte d'Émeraude pourraient mettre en place un service commun composé d'agents issus de la communauté et des communes membres. Il pourrait avoir pour mission le pilotage des projets de développement des infrastructures (réseau, matériel informatique, téléphoniques) et des solutions logicielles, l'administration des infrastructures informatiques et téléphoniques (serveurs, postes clients, téléphones), l'accompagnement et le déploiement du très haut débit, la maintenance et l'installation informatique et téléphonique et la gestion courante des matériels. La communauté dispose déjà d'un service des systèmes d'information structuré, piloté par un agent de catégorie A (ingénieur) et disposant d'un technicien systèmes et réseaux. Il conviendrait de le renforcer afin qu'il puisse élargir son action à l'ensemble des communes membres dont Dinard. La communauté a indiqué à la chambre sa volonté de lancer une étude en 2021 pour évaluer les mutualisations les plus pertinentes à mettre en place sur son territoire

La chambre recommande que la collectivité mette en place une gouvernance et une organisation technique adaptées, avant la fin de l'année 2021, afin d'assurer le pilotage des projets, la gestion des infrastructures, la maintenance des outils informatiques et téléphonique.

Recommandation n° 2 Mettre en place une gouvernance et une organisation technique adaptée afin d'assurer le pilotage des projets, la gestion des infrastructures, la maintenance des outils informatiques et téléphoniques

Conclusion intermédiaire

Le fonctionnement institutionnel, s'il apparait conforme à l'organisation normale d'une commune, impose quelques ajustements sur la délégation accordée au maire par le conseil municipal et sur certaines délégations données à certains adjoints et conseillers municipaux.

L'organisation des services de la commune souffre depuis 2016 de fragilités et d'insuffisances. La répartition des missions entre le directeur général des services et la directrice générale adjointe n'apparait pas clairement définie. Le périmètre de certaines directions opérationnelles a évolué provisoirement regroupant des missions dont la cohérence interroge. Ainsi, la commune ne dispose à ce jour que d'une organisation provisoire qui apparait peu compréhensible et peu cohérente. Si les résultats d'un audit organisationnel lancé en novembre 2020 pourraient permettre, à terme, de définir une organisation pertinente, il semble nécessaire de finaliser rapidement la réorganisation des services afin de valider une répartition des missions efficiente et pertinente entre les services communaux, permettant de donner de la lisibilité interne à leur action.

Enfin la gouvernance défaillante, l'absence de stratégie et de schéma directeur des systèmes d'informations, les insuffisances techniques, la maitrise insuffisante des risques et de la sécurité informatique, les moyens humains et financiers inadaptés imposent que la commune intervienne, dans les plus brefs délais, pour limiter les risques importants en matière de sécurité, d'intégrité et de disponibilité des outils et des données informatiques.

[6] Article L. 5211-4-2 du CGCT

4 LES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIERE

Outre son budget principal qui affichait 27,6 M€ de recettes de fonctionnement, la commune compte quatre budgets annexes[7], qui représentaient 4,6 M€ de recettes de fonctionnement en 2020[8].

4.1 La fiabilité des comptes et la gestion budgétaire

4.1.1 La fiabilité des comptes

4.1.1.1 Des différences sur l'encours de la dette entre le compte de gestion et les annexes du compte administratif

En 2015, la chambre notait des différences entre le solde des dettes financières du budget principal figurant dans le compte de gestion remis par le comptable public et dans l'état de la dette du compte administratif. Au 31 décembre 2020, la différence entre le compte de gestion et le compte administratif est de l'ordre de 48 263 €. La collectivité n'a pu expliquer cette différence. **La chambre l'invite à mettre en conformité ces deux documents budgétaires**.

4.1.1.2 Les provisions

La chambre a relevé, en 2015, plusieurs incohérences au niveau du budget principal et du budget annexe du port. La commune a procédé à la fiabilisation de ses annexes budgétaires afin qu'elles reflètent l'état exact de la situation des provisions telles qu'elles apparaissaient au compte de gestion. Seule une provision d'un montant de 55 200 € inscrite au titre de contentieux d'urbanisme[9] ne semble pas à ce jour justifiée par l'ordonnateur. **La collectivité est invitée à procéder à la reprise de cette provision.**

4.1.1.3 La refacturation du budget principal aux budgets annexes

Lors du précédent contrôle, d'importantes mises à disposition de personnels auprès des budgets annexes et établissements rattachés ont été constatées (foyer logement, CCAS, eau, assainissement, port de plaisance, camping). Le montant total des refacturations s'élevait à 285 897 € pour la mise à disposition de neuf cadres municipaux.

La chambre avait invité la collectivité à se doter de clés de répartition réalistes pour calculer le montant des remboursements de personnel et établir une facturation transparente.En effet, le dispositif utilisé constituait un moyen détourné de transférer au budget principal des recettes provenant de budgets annexes excédentaires (eau).

En 2019, le montant des refacturations s'est fortement réduit et se limite à 56 379 € pour la mise à disposition de six cadres. Cette réduction s'explique par le transfert à la commune des missions du centre social qui relevaient du CCAS et la fin des refacturations pour trois budgets annexes, dont l'un a été supprimé. Toutefois, aucune clé de répartition n'a été mise en place malgré les préconisations de la chambre.

---

[7] Eau, assainissement, port de plaisance et Festival du Film Britannique

[8] Sauf indication contraire, les données utilisées et les tableaux sont extraits de la plateforme dématérialisée des juridictions financières ANAFI période 2016-2020. Les informations concernent le budget principal – tableaux et données disponibles dans l'annexe n°2

[9] Délibération du conseil municipal du 14 décembre 2015

La chambre demande à nouveau à la collectivité de mettre en place, sans délai, des clés de répartition précises et réalistes pour le remboursement de frais de personnel des budgets annexes et des comptes rattachés au budget principal.

4.1.1.4 L'état de l'actif et de l'inventaire

Lors du précédent contrôle, la chambre avait demandé à l'ordonnateur de mettre en place une procédure permettant de fiabiliser la tenue de l'inventaire des biens de la collectivité. À ce jour, la commune ne dispose d'aucun inventaire exhaustif de son patrimoine. Les services se contentent de créer et de modifier des fiches d'immobilisations au fur et à mesure du paiement des factures d'acquisition ou de travaux sans tenir d'inventaire physique des biens de valeur et de leur identification.

Alors que la direction des finances dispose du logiciel CIRIL Finances qui permet en théorie d'assurer la tenue et le suivi précis de l'inventaire, les dysfonctionnements récurrents dans l'organisation du service ainsi que l'absence de fiche de procédure ne permettent pas un suivi rigoureux et efficace de l'inventaire et son rapprochement avec l'état de l'actif tenu par le comptable.

La chambre rappelle que l'ordonnateur est responsable du recensement des biens et de leur identification. Il lui revient de procéder à un suivi exhaustif de toutes les immobilisations et d'ajuster l'inventaire comptable en fonction des données physiques. Outre la nécessité comptable et budgétaire, l'un des objectifs de l'inventaire est de suivre la situation des matériels afin de réduire les risques de disparition ou de vol.

Compte tenu de la récurrence de ce problème déjà constaté en 2015, il est demandé à la commune d'assurer la tenue et la mise à jour de l'inventaire de l'ensemble des biens communaux de valeur et de le mettre en concordance avec l'état de l'actif du comptable.

4.1.1.5 La comptabilisation des travaux en régie

En 2015, la chambre avait constaté un certain nombre d'anomalies en matière de comptabilisation des travaux en régie. Elle avait invité la collectivité à établir des états horaires sur des bases réelles pour chaque opération et à ne pas imputer de prestations de services, hors locations de matériels, dans les fournitures pour travaux en régie.

Sur la période 2015-2020, un montant moyen de 0,48 M€ par an est inscrit en recettes de travaux réalisés en régies, à l'exception de l'exercice 2019, la commune ayant omis d'en inscrire sans raison particulière. La collectivité dispose d'un tableau de suivi et de calcul de ces travaux, répertoriant par opération le coût des matières et le volume horaire valorisé des agents. Le tarif horaire utilisé pour cette valorisation a fait l'objet d'une délibération.

L'analyse des pièces justifiant les travaux en régie réalisés en 2018 montre que la masse salariale (231 389 €) représente 52 %[10] du montant total de ces travaux (444 104 €). Cette charge est largement supérieure à la proportion moyenne du coût de la main d'œuvre tel qu'il est calculé pour le secteur du BTP, utilisant l'indice national du bâtiment BT01 (salaires et charges 43 %). Par ailleurs, le descriptif des travaux réalisés fait apparaître une rubrique « entretien courant » alors même que, par définition, il ne peut s'agir de travaux pouvant être amortis et donc être imputés comme travaux en régie.

[10] Pour 2017 cette proportion était de 65 % ; elle était de 51 % en 2016.

Compte tenu de la récurrence et de la permanence de cette pratique, **la chambre recommande à la commune d'assurer une comptabilisation des travaux en régie conforme à l'instruction M 14, en adoptant des critères de calcul précis (notamment au niveau des frais de personnel, avec un décompte du nombre d'heures et les tarifs horaires des différents agents) et une procédure permettant d'identifier les charges se rattachant à des travaux en régie et non à de simples travaux d'entretien.**

Recommandation n° 3 Mettre en place une comptabilisation des travaux en régie en se fondant sur des critères précis et une procédure permettant d'identifier les charges se rattachant à des travaux en régie.

4.1.1.6 Le rattachement des charges

Lors du précédent contrôle, la chambre avait demandé à la collectivité de mieux respecter les procédures de rattachement de charges notamment pour le budget annexe assainissement. L'examen réalisé sur ce point fait apparaitre que la collectivité doit encore mener des efforts significatifs.

Pour le budget principal, le volume des charges rattachées d'un exercice sur l'autre a varié notablement entre 2015 (150 000 €) et 2020 (487 000 €). Si une nette progression est affichée dans le rattachement des dépenses, des efforts restent à faire en matière de recettes. Pour les exercices 2019 et 2020, les montants rattachés sont de moitié inférieurs aux années précédentes sans que la collectivité ne puisse justifier cette différence significative en dehors de l'absence de rattachement.

S'agissant des budgets annexes, les volumes rattachés sont fluctuants depuis 2015, en budgets cumulés. L'exercice 2019 ne fait apparaitre, de façon surprenante, aucun rattachement en recettes sur l'ensemble des budgets annexes (redevances assainissement et eau). Pour les dépenses, notamment celles liées aux abonnements courants (fluides, téléphonie etc), il y a peu ou pas de rattachements. L'absence de pilotage et de rigueur de la direction des finances et le manque de fiche de procédure relative aux opérations de fin d'exercice sont la cause principale de ces dysfonctionnements.

La chambre rappelle que la fiabilité des données budgétaires impose le rattachement de l'ensemble des charges et produits à l'exercice auquel ils se rapportent pour l'ensemble des budgets de la collectivité. Le respect de cette règle permet de déterminer l'exact résultat budgétaire de l'exercice**. Il est recommandé de mettre en place une organisation de la chaine des dépenses et des recettes permettant à l'ordonnateur de s'assurer de l'exhaustivité des charges rattachées pour l'ensemble des budgets afin de renforcer la fiabilité budgétaire.**

Recommandation n° 4 Mettre en place une organisation de la chaine de dépenses et de recettes permettant à l'ordonnateur de s'assurer de l'exhaustivité des charges et des produits rattachés pour l'ensemble des budgets sur un exercice.

4.1.2 **La gestion budgétaire**

4.1.2.1 Les débats d'orientation budgétaire

Aux termes des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT, un débat a lieu au sein du conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice et le maire doit présenter un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Il doit comporter une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs et préciser notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

Depuis 2016, les rapports soumis au conseil municipal se conforment pour partie à ces dispositions. Toutefois, ils ne précisent pas l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel et du temps de travail alors que les charges de personnel représentent 68,7 % des charges de gestion de la commune (13,8 M€ en 2020). Ils ne comportent que peu d'éléments sur l'évolution et la structure des effectifs. Ils ne détaillent pas la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines de la collectivité. Ils ne présentent que très peu d'éléments sur la programmation pluriannuelle des investissements (prévision des dépenses et des recettes), les orientations en matière d'autorisation de programme, sur les engagements pluriannuels du budget principal et des budgets annexes. **La chambre invite la commune à compléter et inclure dans les rapports d'orientation budgétaire ces éléments.**

4.1.2.2 La présentation des documents budgétaires

L'examen des budgets primitifs et des comptes administratifs 2015 à 2019 a mis en évidence l'omission ou l'insuffisance de quelques annexes obligatoires du budget principal et des budgets annexes[11] portant sur les activités soumises à la TVA (états 7.2.1 et 7.2.2), la formation des élus (C1.2 en 2018 et 2019), l'annexe sur les travaux en régie (A11 en 2019), l'annexe sur la variation de patrimoine (A10.1), les prestations en nature versées dans l'annexe sur les subventions versées (B1.7). Le document de synthèse sur les budgets agrégés est erroné (2019). A l'inverse, alors que la commune n'est plus compétente en matière de collecte et de traitement des déchets, l'état de répartition de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est rempli (A7.3.1 et.2). **La chambre rappelle la nécessité de compléter et de renseigner toutes les annexes budgétaires obligatoires conformément aux dispositions précitées.**

4.1.2.3 La qualité des prévisions budgétaires

Sur la période examinée, la qualité des prévisions budgétaires progresse pour le budget principal, tant en fonctionnement qu'en investissement. Un effort devra être réalisé au niveau des budgets annexes qui font apparaitre des taux de réalisation en investissement réduits et en baisse depuis 2016, notamment pour les budgets eau et assainissement

[11] Articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT

4.1.2.4 La gestion des autorisations de programme et des crédits de paiement

La commune a géré jusqu'en 2020 une partie de ses crédits d'investissement en autorisations de programmes/crédits de paiement (AP/CP)[12]. En 2019, cinq opérations étaient gérées en AP/CP avec des crédits ouverts pour 4 807 738 €[13]. Ce dispositif est destiné à réduire l'inscription de crédits budgétaires sur un exercice tout en autorisant l'engagement de dépenses afin d'améliorer le niveau de consommation des crédits inscrits.

La chambre constate plusieurs difficultés dans leur gestion, notamment au niveau de leur ancienneté (Villa Les Roches Brunes (10 ans), PLU (9 ans), Villa Eugénie (7 ans)), et relève l'imprécision de l'annexe correspondante dans le compte administratif, ce qui nuit à la bonne appréciation et au suivi de ces opérations par le conseil municipal.

Enfin, du fait de la déconcentration des opérations comptables dans l'ensemble des services, la direction des finances n'assure pas une coordination et un suivi effectif des AP/CP. Si ce dispositif devait de nouveau être utilisé par la commune, il conviendrait de centraliser l'ensemble du suivi des AP/CP à la direction des finances, d'élaborer une fiche de procédure précise et d'assurer la formation des agents.

4.1.2.5 La comptabilité des engagements

Le processus de la chaine comptable de la collectivité repose sur une décentralisation, au sein de chaque direction opérationnelle, de l'ensemble des actes liés à la dépense, de l'engagement jusqu'au mandatement. Ce dispositif n'est pas satisfaisant.

Une procédure d'engagement fragile

Les engagements réalisés dans les différentes directions sont parfois effectués de façon groupée par un même agent et peuvent être modifiés après l'envoi du bon de commande par un autre agent. Le visa de la facture est également parfois l'occasion de saisir un engagement comptable qui a été oublié. Les identifiants gestionnaires permettant l'accès à l'application ne sont pas utilisés de façon individuelle mais partagés par les agents d'un même service. La traçabilité de chaque action venant modifier les opérations comptables n'est pas assurée.

L'absence de coordination et de suivi par la direction des finances

Le suivi des engagements est réalisé uniquement à partir du logiciel prévu à cet effet qui bloque les engagements en l'absence de crédits mais des virements de crédits peuvent être faits entre direction, la direction des finances en étant simplement informée. En l'absence de dispositif de suivi particulier, la direction des finances ne dispose pas d'une vision globale de cette comptabilité et n'assure aucune coordination.

Cette absence de suivi et de coordination présente un risque potentiel sur la qualité comptable (erreur ou absence de rattachement des charges et des produits, rejet de mandat, erreurs d'imputation budgétaire).

[12] Articles L. 2311-3 et R. 2311-9 du CGCT

[13] Villa Roches Brunes, Villa Eugénie, rénovation du Wish Bone club, restructuration du Palais des Arts et la révision du plan local d'urbanisme

La chambre invite la commune à s'assurer que la direction des finances soit pleinement responsable de la coordination et du suivi de l'engagement des dépenses, afin de sécuriser la procédure. Il convient notamment d'établir une liste précise des agents pouvant engager les dépenses, de leur attribuer un identifiant personnel pour intervenir sur l'application et de ne permettre les virements de crédits entre directions opérationnelles qu'après accord de la direction des finances. Il importe enfin de mettre en place des indicateurs de suivi de la qualité de ses comptes.

4.1.3 Le fonctionnement des régies de recettes

La commune dispose de 20 régies de recettes. Le montant total des sommes transitant par ces régies s'élevait à 2,34 M€ en 2019. Le contrôle opéré sur cinq de ces régies fait apparaitre des améliorations possibles en matière de gestion, de procédures, de tenue des registres et de décaissements des fonds.

4.1.3.1 Le développement d'outils informatiques permettant d'optimiser leur gestion

Régie du port de Plaisance

La distribution de carburant représente un chiffre d'affaires compris entre 120 000 € et 150 000 € par an. Afin de moderniser, sécuriser et optimiser les modalités de fonctionnement de cette distribution, la collectivité pourrait mettre en place des distributeurs de carburant automatiques qui permettraient à la fois de sécuriser les encaissements, assurer un suivi précis en temps réel des quantités distribuées et dégagerait du temps agent qui pourrait être repositionné sur d'autres missions ou permettrait de limiter le besoin de contrats saisonniers.

Régie de la restauration scolaire

Elle dispose d'un portail internet permettant aux familles d'inscrire les enfants à la restauration scolaire. Cependant, la facturation reste effectuée chaque mois au vu du relevé des présences et adressée aux familles. Celles-ci doivent régler ces factures en numéraire ou par chèque à la régie.

Afin d'optimiser cette facturation et envisager à terme la suppression de cette régie, l'utilisation du portail-famille pourrait être élargie afin de donner la possibilité aux familles d'accéder aux factures et de payer directement par internet. Cette modernisation des modes de paiement faciliterait les paiements, optimiserait la facturation en permettant aux services communaux d'établir un rôle collectif et non plus individuel et aboutirait à un gain de temps, une réduction du nombre d'erreurs et une simplification du processus de paiement.

Régie des droits de place et voirie

Elle gère notamment le stationnement dans les deux parkings souterrains de la commune (150 000 €/an) via deux applications informatiques différentes[14]. L'absence d'interface entre les deux applications génère de multiples interventions. Aucun dispositif de contrôle n'est mis en place permettant de rapprocher les informations présentes dans les deux applications. Le développement d'une interface informatique permettant le transfert automatique d'informations entre les deux applications apparait nécessaire afin d'optimiser le fonctionnement de cette régie, fiabiliser les encaissements et faciliter la gestion des abonnements des places de parking.

Régies des bains-plage

Avec 85 000 € de sommes encaissées annuellement, ces régies reçoivent les produits de locations de cabines de plage et autres services. Les régisseurs ne détenant pas de compte de dépôt de fonds au trésor (DFT), toutes les locations donnent lieu à un encaissement par carnet à souche. Il n'existe aucun registre des stocks disponibles à la location.

Afin de moderniser leur fonctionnement, optimiser les missions des régisseurs et sécuriser les encaissements, la gestion de la régie doit être informatisée ce qui permettrait d'assurer la gestion des réservations, d'élargir les moyens de paiement à la carte bancaire, de rationaliser la gestion des disponibilités des équipements et enfin de fiabiliser les encaissements. Une réflexion sur l'externalisation de ce type de service (port et bains plage) pourrait être engagée afin de permettre à la collectivité de recentrer son action sur ses missions prioritaires.

La chambre recommande à la collectivité de mettre en place des outils de gestion informatisés pour ces principales régies afin de renforcer la sécurisation des encaissements, optimiser le suivi et le contrôle de la disponibilité des équipements ou des stocks et rationaliser le nombre de régies et le temps de travail des régisseurs.

Recommandation n° 5 Mettre en place des outils de gestion informatisés pour les principales régies communales

4.1.3.2 L'adaptation des modes d'organisation et de fonctionnement des régies

La mise en place d'une véritable comptabilité régie

Quatre des cinq régies contrôlées ne tiennent pas de registres comptables[15] (droits de place-voirie, restauration scolaire, les deux régies bains-plage). Les textes prévoient la tenue d'un journal grand livre faisant apparaître la tenue du compte de disponibilités, les mouvements de la régie liés à la réception de chèque, les virements et les versements au comptable du trésor. La chambre invite l'ordonnateur à mettre en place un journal grand livre pour les principales régies de recettes de la commune.

[14] Le logiciel GEODP pour enregistrer les encaissements et le logiciel FLOWBIRD pour attribuer les numéros de place

[15] Article R. 1617-16 du CGCT et instruction codificatrice de 2006 (Titre 12)

La mise en adéquation des montants d'encaisse des régies avec leur activité

Les montants d'encaisse des régies des bains-plage et du port sont très souvent supérieurs aux montants d'encaisse maximum autorisés par leur arrêté de création. Il est nécessaire de mettre en adéquation le montant de l'encaisse de ces régies avec la réalité de leur activité.

La fusion des régies bains plages

Ces deux régies ont le même objet et ont vocation à fusionner afin de disposer d'un seul régisseur soutenu éventuellement par un sous-régisseur. Cette évolution permettrait de n'avoir qu'une seule caisse et comptabilité pour l'ensemble de l'activité et présenterait l'avantage de donner une vision globale de son coût de revient.

4.1.4 **L'information du public**

Les dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT prévoient qu'une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières de l'établissement ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires soient mis en ligne sur le site internet de la collectivité, avec les délibérations auxquelles ces documents se rapportent. La commune se conforme à cette obligation permettant aux citoyens de disposer de toutes les informations utiles sur la situation financière de la collectivité.

4.2 **La situation financière du budget principal**

La situation financière de la commune est portée par des recettes dynamiques fondées sur une progression régulière des bases fiscales, sur une augmentation des prélèvements sur les produits des jeux et de la taxe additionnelle sur les droits de mutation, ce qui lui a permis de disposer d'une épargne durable et d'un encours de dette maîtrisé. Cette dynamique a toutefois été interrompue par la crise Covid qui a entraîné une forte diminution des produits des jeux et des droits de mutation en 2020, et probablement autant voire davantage en 2021.

4.2.1 **L'évolution des produits et des charges de gestion**

Les produits de gestion sont passés de 26,3 M€ en 2015 à 24,2 M€ en 2019 (2 621 €/hab en 2015 et 2 416 €/hab en 2019). Cette baisse de 1,7 M€ s'explique par le transfert de compétences à l'intercommunalité (petite enfance, tourisme et service départemental d'incendie et de secours (SDIS)) qui a entrainé une diminution de la fiscalité reversée (- 552 278 €), par la baisse des dotations versées par l'Etat (- 747 280 €) et les conséquences de la crise Covid 19 en 2020 sur les ressources d'exploitation (- 361 202 €). Ces réductions n'ont pu être compensées par la progression des recettes fiscales (+ 91 305 €).

Les ressources fiscales de la commune sont stables sur six exercices passant de 15,7 M€ à 15,8 M€. Hors l'année atypique 2020 marquée par la crise Covid 19, ces ressources augmentent de 3 % entre 2015 et 2019. En 2019, 78,7 % de ces recettes proviennent des taxes foncières et d'habitation, 10,4 % de la taxe additionnelle sur les droits de mutations et 8,5 % du prélèvement sur les produits des jeux. La progression des recettes fiscales s'explique par l'évolution positive des bases fiscales des trois taxes, les taux étant stables depuis 2015, et par la progression des recettes provenant des droits de mutation (+ 680 732 €).

La pression fiscale à Dinard reste forte si on la compare à la moyenne des communes de la strate. Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal[16] reste élevé (1,24 en 2019 avec les recettes de taxe d'habitation et 1,39 sans la taxe d'habitation), laissant très peu de marge de manœuvre en matière d'évolution des taux. À cela, il faut ajouter la réforme de la taxe d'habitation et sa suppression en 2021. La commune verra ses recettes fiscales provenant de la taxe d'habitation intégralement compensées, dans les conditions prévues à l'article 16 de la loi de finances pour 2020 du fait de l'attribution de la part départementale de la taxe foncière. Toutefois, il n'est pas certain que les futures recettes calculées selon le mécanisme mis en place aient une progression aussi dynamique que par le passé (évolution annuelle moyenne des bases de taxe d'habitation : + 1,3%).

Les charges de gestion représentaient 21,57 M€ en 2019 ; elles ont baissé de 6,3 % sur la période (-1,46 M€). Les charges à caractère général et les charges de personnel sont stables depuis 2015. Ce sont les subventions aux associations et aux établissements rattachés à la commune qui ont fortement baissé (- 1,2 M€).

Cette situation résulte d'une nouvelle répartition de compétence entre le CCAS et la commune qui a entrainé une baisse de la subvention communale (- 0,9 M€) et la suppression de la subvention à l'association en charge de la promotion du tourisme, suite au transfert de cette compétence à l'intercommunalité et la création d'un office du tourisme intercommunal (-0,3 M€). La crise sanitaire a entrainé une baisse des charges de 6,5 % en 2020 (- 1,4 M€) dont 0,9 M€ de charges à caractère général et 0,45 M€ de charges de personnel.

Les charges de personnels constituent de loin le premier poste de dépenses avec 14,3 M€ en 2019. Alors qu'en 2015, elles représentaient 61,6 % des charges de gestion, elles se montent à 66,3 % en 2019. Avec 893 €/hab en 2019 (2015 : 903 €/hab), elles sont largement supérieures à la moyenne constatée pour les communes de la strate (655 €/hab). En valeur, elles progressent légèrement en cinq ans (+ 110 409 €). Le transfert de 20 agents vers l'intercommunalité[17] en 2015 et 2018 n'a pas permis de diminuer significativement la masse salariale.

4.2.2 **La capacité d'autofinancement (CAF)**

La CAF brute a représenté en moyenne 15 % des produits de gestion de 2017 à 2020. La CAF nette du budget principal reste positive et passe de 1 M€ en 2015 à 2,4 M€ en 2020. Les effets de la crise sanitaire sur l'exercice 2020 n'ont pas eu de conséquences sur le niveau de la CAF, la baisse des produits de gestion (-1,09 M€) ayant été compensée par une baisse plus importante des charges de gestion (-1,4 M€).

4.2.3 **Les investissements**

4.2.3.1 Les modalités de financement des investissements réalisés

Sur la période 2015-2020, les dépenses d'investissement de la commune se sont élevées à 27 M€, financées à 18,4 % par des emprunts (5 M€), à 21,2 % par des subventions et le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) (5,3 M€) et à 60,4 % par du financement propre de la collectivité (16,7 M€).

[16] Ce ratio mesure le niveau de pression fiscale exercée par la collectivité sur ses contribuables. C'est le rapport entre le produit fiscal effectif et le produit fiscal théorique

[17] En 2015, 9 agents transférés pour la collecte des déchets et 1 pour le droit des sols/ 2018, 10 agents pour la petite enfance

4.2.3.2 La programmation pluriannuelle des investissements

La chambre en 2015 avait recommandé à la collectivité de se doter d'une programmation pluriannuelle des investissements. Sur la période 2015-2018, une programmation a été élaborée par les services communaux prévoyant la réalisation sur quatre exercices de 15,2 M€ d'investissements répartis entre huit opérations principales (3,6 M€) et des dotations visant à moderniser, renouveler, acquérir et mettre aux normes des équipements communaux (11,6 M€). Ce document restait très succinct, ne faisait pas apparaître les modalités de financement pour chaque opération et ne concernait que le budget principal (hors investissements des budgets annexes, eau, assainissement et port).

Ce document interne, non validé par une délibération du conseil municipal, n'a pas été mis à jour durant la période et les dépenses d'investissement effectivement réalisées de 2015 à 2018 en ont souvent été déconnectées. À titre d'exemple, la restructuration du Boulevard Feart (2 M€), la réalisation de la capitainerie (0,25 M€), de la cale du Bec de la Vallée (1,2 M€), la rénovation du club nautique et de la piscine du pool (0,40 M€) n'y figurent pas, alors que ces opérations ont été engagées en 2017 et 2018.

Les changements d'équipes municipales intervenus en 2017 puis en 2020 n'ont pas entrainé l'élaboration et l'adoption d'une nouvelle programmation pluriannuelle des investissements. Seuls les rapports présentés dans le cadre des débats d'orientation budgétaire font apparaitre les projets d'investissements prévus pour l'exercice à venir sans définir les engagements pluriannuels en matière d'investissements.

Un tel document, mis à jour régulièrement, permet de formaliser une stratégie pluriannuelle des investissements, avec une vision prospective et synthétique des dépenses et des recettes correspondantes, pour le budget principal et les budgets annexes de la collectivité. Afin de disposer d'un outil de programmation des investissements précis et détaillé pour la période de la mandature, **la chambre recommande que la collectivité valide politiquement une programmation pluriannuelle des investissements portant sur le budget principal et les budgets annexes, en l'actualisant annuellement**.

Recommandation n° 6 Élaborer une programmation pluriannuelle des investissements

4.2.3.3 La capacité de financement des futurs investissements

Pour rappel, sur la période 2015-2020, la commune a dépensé 27 M€ au titre de ses investissements. Celle-ci ne disposant d'aucune étude prospective, ni simulation pour définir les modalités de financements de ses futurs investissements, la chambre a procédé à une analyse afin d'apprécier la capacité de la commune à assurer leur financement sur la période 2021-2026 à endettement constant.

Sur la base des résultats moyens des exercices 2017-2019, en prenant en compte les impacts provisoires de la crise Covid 19, les remboursements d'emprunts prévus jusqu'en 2026 et les produits prévisionnels résultant de la créance de la société Eiffage (voir *infra*), la chambre a élaboré une projection de la capacité de financements des investissements communaux. Il en ressort que la commune pourrait disposer d'une capacité de financement de ses investissements estimés à 24,2 M€ sur la période 2021-2026. Si la créance due par la société Eiffage n'était pas encaissée dans les délais (7,4 M€), cette capacité se réduirait seulement à 16,8 M€, soit une moyenne de 2,8 M€/an.

Tableau n° 1 : Projection de la capacité de financement de la commune

En €	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	***2021***	***2022***	***2023***	***2024***	***2025***	***2026***
CAF brute (1)	3 890 431	4 986 952	3 578 123	4 075 836	*4 000 000*	*4 150 000*	*4 150 000*	*4 150 000*	*4 150 000*	*4 150 000*
remboursement emprunts (2)	1 490 702	1 626 290	1 606 835	1 627 334	*1 674 987*	*1 496 696*	*1 390 060*	*1 412 422*	*1 412 422*	*1 447 724*
CAF nette	2 399 729	3 360 662	1 971 288	2 448 502	*2 325 013*	*2 653 304*	*2 759 940*	*2 771 606*	*2 737 578*	*2 702 276*
encaissement créance Eiffage	0	3 937 760	777 149	0	*777 149*	*0*	*0*	*0*	*3 365 607*	*4 094 821*
capacité de financement	2 399 729	7 298 422	2 748 437	2 448 502	*3 102 162*	*2 653 304*	*2 759 940*	*2 771 606*	*6 103 185*	*6 797 097*

Source : Simulation réalisée par la chambre régionale des comptes à partir des informations communiquées par la commune
(1) CAF brute : Moyenne de la CAF brute constatée entre 2017 et 2019 soit 4,15 M€/an. L'exercice 2020 est exclue du calcul de cette moyenne au regard des conséquences de la crise Covid 19. L'exercice 2021 sera calqué sur 2020 compte tenu des impacts de cette crise sur cet exercice.
(2) source : compte administratif

La commune dispose, par ailleurs, de marges de manœuvre en matière d'emprunts. Sa capacité de désendettement va se réduire jusqu'en 2026. Elle pourra utiliser ce levier avec vigilance compte tenu du niveau élevé de la pression actuelle de la dette par habitant (2 337 € par habitant et par an). Toutefois, il convient de prendre ces perspectives et cette simulation avec prudence. Si la situation financière actuelle de la commune lui permet d'engager de nouveaux investissements, il lui appartient de définir une programmation qui se fonde sur des hypothèses prospectives prudentes prenant en compte un certain nombre d'éléments :

1/ Les impacts financiers de la crise Covid 19 sur l'exercice 2021 : au regard de l'importance et de la durée des mesures de confinement, les conséquences financières pourraient être plus importantes qu'en 2020 et peser sur la CAF nette.

2/ Les évolutions incertaines des produits de la fiscalité : la réforme de la taxe d'habitation pourrait avoir un impact sensible sur le dynamisme des recettes fiscales sur la période.

3/ Le projet de territoire, en cours d'élaboration, au niveau de l'intercommunalité pourrait acter le transfert de nouvelles compétences vers l'intercommunalité, notamment l'eau et l'assainissement. Celui-ci pourrait imposer, avant ce transfert, que la commune mette à niveau ses équipements avec des conséquences en terme d'investissements. De même, l'éventuel transfert de la piscine vers la communauté imposera, en cas de construction d'un nouvel équipement, de s'interroger sur les modalités et le coût de la requalification de l'équipement et du bâtiment actuel au regard des règles imposées par la zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.

4/ Les incertitudes liées au versement des sommes dues par la société Eiffage (recettes de 7,4 M€) pour l'opération Newquay.

4.2.3.4 Les incertitudes liées à l'opération Newquay

Le 26 octobre 2018, un acte de vente a été signé entre la commune et la société Eiffage pour la cession de sept parcelles (3,84 ha) au prix de 12,38 M€ HT. Le contrat de vente prévoyait un échéancier pour le versement de ce montant. La commune aura perçu 39,6 % du prix de la vente (4,9 M€) fin 2021, mais le restant dû ne lui sera versé que lorsqu'elle aura réalisé un parking public de 150 places intégré dans le programme de construction.

Lors de la négociation précédant la signature de l'acte de vente, la commune a pu réduire significativement le périmètre du futur parking, d'un projet de 400-500 places (coût estimé pour la commune : 8 à 15 M€[18]) à un projet de 150 places prévu dans l'acte de vente (3 à 4,5 M€). L'échéancier de paiement a donc été notablement modifié au détriment de la commune. Le compromis prévoyait le versement de 31 % du prix de vente à la signature de l'acte, 31 % au démarrage des travaux du parking et 38 % à l'achèvement de ces travaux. L'acte de vente a réduit le versement à la signature à 27% du prix de vente, 12 % dans les trois ans de la signature et le reste (soit 54 %) à l'achèvement des travaux du parking (27 % à l'achèvement et 27 % un ans après l'achèvement).

L'échéancier de paiement définitif organise un dispositif de trésorerie gratuite au profit de la société Eiffage. En effet, celle-ci réalise les travaux d'aménagement d'une grande partie des terrains et profite des rentrées financières résultant de la vente d'appartements et des locaux commerciaux construits, sans avoir à verser la totalité du prix de vente de ces terrains. Cette situation est d'autant plus critiquable que depuis 2018, date de la signature de l'acte de vente, la commune n'a déposé aucun permis de construire, n'a lancé aucun marché de maitrise d'œuvre pour la réalisation de ce parking municipal, et comme elle ne dispose pas de programmation pluriannuelle des investissements, n'a fixé aucun calendrier pour la réalisation de cet équipement. La commune n'a aucune visibilité sur le calendrier de réalisation de cet équipement. Ce n'est finalement que le 5 juillet 2021 que le conseil municipal, par délibération, a enfin autorisé le maire à déposer et signer, au nom de la commune, les demandes d'autorisations d'urbanisme nécessaires pour la construction d'un parking souterrain

Si la commune semble décidée à honorer les termes de l'acte de vente, elle doit se prononcer dans les plus brefs délais sur le calendrier et les modalités de financement de ce parking municipal (estimation des travaux à 3 à 4,5 M€) afin de lancer les marchés nécessaires à sa réalisation afin de pouvoir percevoir rapidement les sommes lui restant dues (7,4 M€). Elle pourra, le cas échéant et si nécessaire, comme le prévoit l'acte authentique, décider de résilier partiellement la vente et renoncer à percevoir 4,24 M€, somme à laquelle il conviendra d'ajouter le possible versement d'une indemnité réparant le préjudice subi par le cocontractant à raison du défaut d'achèvement de l'opération.

La chambre invite la commune à se prononcer avant la fin de l'année 2021 sur la suite à donner au projet de réalisation d'un parking municipal (place Newquay) et à en tirer toutes les conséquences quant aux modalités de perception des produits lui restant dus par la société Eiffage au titre de cette opération.

[18] Estimation coût place parking souterrain 20 000 à 30 000 € HT/place

Plus globalement, compte tenu du niveau d'autofinancement et des marges de manœuvre financière de la collectivité (économie potentielle permettant une réduction des charges de gestion, encaissement des recettes du dossier Newquay, capacité d'endettement), la collectivité est invitée à mener une réflexion sur les modalités de financement de la future programmation pluriannuelle des investissements en n'excluant aucune hypothèse, y compris celle d'une baisse de la pression fiscale.

4.2.4 **L'endettement**

De 2015 à 2019, l'endettement de la commune est maitrisé. La collectivité disposait d'un encours de dette de 23,6 M€ fin 2020 tous budgets confondus, dont 17,52 M€ pour le budget principal, 5,67 M€ sur le budget assainissement et 0,45 M€ sur le budget port. Cet encours s'est réduit de 18 % depuis 2015. La dette est composée de 16 emprunts répartis en prêts à taux variable (14 % des emprunts) et en prêts à taux fixe (86 %) dont 21 % disposent de taux fixes structurés pour un capital restant dû de 3,56 M€.

L'encours de dette du seul budget principal représentait en 2020 une charge de 1 739 €[19] par habitant, en baisse par rapport à 2015 où il représentait 2 064 €/hab. Les budgets annexes, notamment celui consacré à l'assainissement, contribuent à accentuer cette pression qui atteint 2 337 €[20] par habitant en 2020. Toutefois, la capacité de désendettement du budget principal de la commune s'établit à 4,3 années fin 2020 (en amélioration par comparaison avec 2015 : 8,8 années) et à 5,8 années pour l'ensemble des budgets communaux. Elle se situe dans la moyenne des communes touristiques littorales de la strate (4,4 années en 2019).

4.2.5 **Le fonds de roulement et la trésorerie**

Fin 2020, le fonds de roulement net global de la commune s'élève à 7,1 M€. Le besoin en fonds de roulement est négatif (- 0,9 M€). La trésorerie nette se situe à plus de 8 M€. Alors qu'à la fin de l'exercice 2015, le budget principal de la commune n'était pas en capacité de produire une trésorerie positive sans le concours des budgets annexes, depuis 2017, cette situation s'est nettement améliorée puisque désormais les budgets annexes contribuent à la trésorerie active de la collectivité pour moins de 10%. Compte tenu du niveau actuel de la trésorerie, sous réserve de la réalisation rapide d'investissements importants, la collectivité pourrait envisager d'examiner la possibilité de rembourser par anticipation certains de ces emprunts.

4.3 **Les budgets annexes eau et assainissement**

Ces deux budgets annexes représentent 10,5 % des recettes de fonctionnement de la commune avec 3,7 M€ en 2020. La chambre en 2015 avait invité la commune à ajuster le niveau de la redevance « eau potable » aux besoins réels du budget et à élaborer une programmation pluriannuelle des investissements.

[19] 17 653 588 € /10 148 habitants - Insee population municipale 1er janvier 2021
[20] 23 725 690 € /10 148 habitants - Insee population municipale 1er janvier 2021

Tableau n° 2 : Tarifs Prix TTC du service eau et assainissement au m³

En €/m3	**Dinard**	**Bretagne**	**National**
Part eau potable	1,84	2,34	1,99
Part assainissement	3,19	2,23	1,92
Total	**5,03** *(2)*	**4,57** *(1)*	**3,92** *(1)*

Source : (1) observatoire de l'environnement en Bretagne cartes et chiffres clés 2018 (2) observatoire national des services d'eau et d'assainissement 2019

La tarification eau potable s'est réduite de 10,6 % entre 2014 et 2019 passant de 2,06 €/m³ à 1,84 €/m³. La tarification assainissement a progressé de 8 % par rapport à 2014 passant de 2,91 €/m³ à 3,19 €/m³.

4.3.1 **Le budget annexe eau**

La commune de Dinard a délégué la gestion de ce service public à la Compagnie dinardaise des eaux[21] en 2005 puis a prolongé le contrat de deux ans supplémentaires jusqu'au 31 décembre 2019. Le 4 novembre 2019, le nouveau contrat a été attribué à la SAUR pour une durée de 11 années, soit jusqu'au 31 décembre 2031.

Les résultats de 2019 sont atypiques dans la mesure où l'ensemble des recettes de cet exercice n'a pas été rattaché, provoquant un déséquilibre entre charges et produits et un déficit dans les résultats (- 436 090€). Les résultats 2020 subissent également les conséquences de cette anomalie, en absorbant des recettes issues de 2019.

L'analyse de la chambre a donc été réalisée en neutralisant les conséquences du défaut de rattachements de produits (réaffectation des produits estimés sur l'exercice 2019 et réduction des produits enregistrés en 2020) afin de disposer d'une visibilité sur l'évolution de la CAF nette sur la période.

Le budget du service des eaux de Dinard présente, jusqu'en 2019, une CAF nette qui n'a cessé de baisser depuis 2015. En 2020, suite à la renégociation du contrat de délégation et des recettes exceptionnelles (165 236 €), la CAF est remontée à 630 462 €.

Les produits d'exploitation (1,2 M€ en 2020 contre 0,45 M€ en 2019) ont largement augmenté, en lien avec le nouveau contrat de délégation qui prévoit une répartition des produits entre la commune et le délégataire beaucoup plus favorable à la première. Le budget génère ainsi depuis 2020, un autofinancement conséquent. En l'absence d'endettement, toute la capacité d'autofinancement dégagée peut financer les investissements.

Les dépenses d'investissements réalisées entre 2015 et 2020 s'élèvent à une moyenne de 285 537 € par an. Leur niveau a fortement baissé entre 2015 et 2020, passant de 540 348 € à 77 319 €. Jusqu'en 2019, la CAF nette dégagée a constamment diminué, avec une moyenne de 69 000 € par an. Elle était insuffisante pour financer les investissements (394 750 €/an en moyenne). Ainsi, c'est le fonds de roulement qui a pu financer ces investissements tout en restant positif (1,18 M€ au 31-12-2019) et sans faire appel à l'emprunt. L'année 2020 a permis de dégager un autofinancement très conséquent (840 462 € non retraité, 630 462 € retraité) sans que cet exercice ne soit marqué par la réalisation d'investissements importants (77 319 €).

[21] Filiale de la société d'aménagement urbain et rural (SAUR).

Il ressort de certains indicateurs relatifs à la qualité du réseau d'eau potable de Dinard que les investissements réalisés ces dernières années pour renouveler les réseaux ont été plus importants. Toutefois, ils devront se poursuivre et être renforcés afin d'améliorer le service (rendement du réseau de distribution) et réduire les pertes du réseau (3,8 m^3/km/j), trois fois plus importantes que la moyenne départementale et régionale (1,2 m^3/km/j).

Tableau n° 3 : Etat du réseau d'eau potable

	Dinard	Ille-et Vilaine	Bretagne
Indice linéaire de pertes en réseau *(1)*	3,8 m^3/km/j	1,2 m^3/km/j	1,2 m^3/km/j
Rendement du réseau de distribution *(1)*	85,8%	87,7%	Non disponible
Taux moyen de renouvellement des réseaux *(1)*	1,07 %	0,74 %	0,62 %

(1) Définition de ces indicateurs : annexe n°2 – tableau 2.23
Source : observatoire national des services d'eau et d'assainissement 2019 – Eau France / Données Dinard : 2019, données Ille-et-Vilaine et Bretagne : 2015

Compte tenu des enjeux en termes d'investissements à venir, la chambre invite la commune à élaborer en 2021 une programmation pluriannuelle des investissements permettant de disposer d'une visibilité sur les investissements à réaliser dans les cinq prochaines années et ainsi justifier le maintien du niveau de la redevance fixée aux usagers. A défaut, il conviendra de la réduire pour l'adapter aux besoins réels du service public.

4.3.2 Le budget annexe assainissement

Comme pour le service de l'eau, la commune a délégué la gestion de l'assainissement à la Compagnie dinardaise des eaux en 2005, pour une durée de 11 ans prolongée de deux ans, puis à Veolia à compter du 4 novembre 2019 pour une durée de 15 années, soit jusqu'au 31 décembre 2034. La signature de ce nouveau contrat n'a en revanche pas modifié la répartition des produits entre la commune et le délégataire.

La même anomalie s'applique à l'exercice 2019, avec le non-rattachement d'une partie des produits, provoquant un déficit dans les résultats (- 206 461 €), avec des conséquences également sur l'exercice 2020 qui a absorbé des recettes issues de 2019. L'analyse de la chambre a été réalisée en neutralisant les conséquences du défaut de rattachements de produits[22] afin de disposer d'une visibilité sur l'évolution de la CAF nette sur la période.

Par ailleurs, par crainte infondée d'un budget déficitaire en 2020, le conseil municipal a décidé, par délibération du 28 septembre 2020, de voter le versement d'une subvention d'équilibre de 380 833 € par le budget principal au profit du budget d'assainissement, faisant progresser artificiellement la CAF nette du budget annexe. **La chambre relève l'irrégularité de cette délibération, qui ne respecte pas les conditions limitatives prévues par l'article L. 2224-2 du CGCT permettant le versement d'une subvention d'exploitation du budget principal vers le budget annexe d'un service public industriel et commercial.**

Sur la période 2016-2019, le budget annexe assainissement présente une CAF nette moyenne de 216 000 €/an. En 2020, la subvention d'exploitation perçue a permis de maintenir une CAF nette en progression, alors qu'elle aurait été pratiquement nulle sinon. Toutefois, à la date du présent rapport, les recettes liées aux rattachements de produits de l'exercice 2020 n'étaient pas encore définitives. Le fonds de roulement reste négatif depuis 2017 (-111 103 € en 2020) et l'endettement limité, avec une capacité de désendettement de 3,8 années.

[22] Réaffectation des produits estimés à l'exercice 2019 et réduction des ressources d'exploitation enregistrées en 2020

Les dépenses d'investissements réalisées entre 2015 et 2020 s'élèvent à une moyenne de 743 920 € par an. Après une baisse entre 2017 et 2019 (0,36 M€ d'investissement moyen par an), elles ont progressé fortement en 2020 et s'élèvent à 1 M€. Jusqu'en 2020, la CAF nette dégagée était de l'ordre de 216 000 €/an, insuffisante pour financer les investissements. Ainsi, malgré les trois emprunts réalisés sur la période à hauteur de 2,6 M€, le fonds de roulement a dû financer les dépenses d'équipement au-delà de ses capacités et il est devenu négatif.

L'exercice 2020, sous réserve des résultats définitifs, dégagera un autofinancement résultant du versement exceptionnel de la subvention du budget principal. Ainsi, la situation de ce budget annexe apparait plus tendue, rendant le financement des futurs investissements incertain du fait d'une CAF réduite et d'un fond de roulement négatif, même s'il existe encore des marges de manœuvre en matière d'endettement.

Comme pour le budget principal et le budget annexe eau potable, la commune ne dispose pas d'une programmation pluriannuelle des investissements permettant de prévoir les modalités de leur financement et de justifier le niveau de redevance demandée aux usagers.

La chambre invite la commune à établir en 2021 une programmation permettant de disposer d'une visibilité sur les investissements à réaliser dans les cinq prochaines années et ainsi justifier le niveau de la redevance perçue auprès des usagers et, le cas échéant, son augmentation au regard des besoins réels d'investissement.

4.4 L'impact de la crise Covid 19

L'impact financier de la crise COVID 19 pour la commune peut être évalué à 1,03 M€ pour l'exercice 2020 soit 102,4 € par habitant *(annexe n°2)*. Cette estimation pourrait être revue à la baisse, notamment pour les pertes de recettes relevant du prélèvement sur le produit brut des jeux et les produits sur les droits de mutation dont une partie pourrait être compensée en 2021 par l'Etat. Cette crise n'a pas eu de conséquences sur le niveau de la CAF nette dégagée par la collectivité, qui a même progressé entre 2019 et 2020. La baisse des produits de gestion (-1,09 M€) a en effet été compensée par une baisse plus importante des charges de gestion (-1,4 M€).

Conclusion intermédiaire

Sur la période 2015-2019, la situation financière de la commune apparait maitrisée. Les finances de la collectivité sont portées par des recettes dynamiques fondées sur une progression régulière des bases fiscales, sur une augmentation des prélèvements sur les produits des jeux et de la taxe additionnelle sur les droits de mutation, ce qui lui a permis de disposer d'une épargne durable et d'un encours de dette maîtrisé. Les conséquences de la crise Covid 19 sur l'exercice 2020 apparaissent réduites et ne remettent pas en cause son équilibre financier global. Les dépenses sont globalement tenues et les ressources liées à son autofinancement et à ses emprunts lui ont permis de mener à bien un programme d'investissements (27 M€ depuis 2015).

Toutefois, il appartiendra à la commune de mener des efforts pour renforcer la fiabilité de ses comptes et maitriser l'évolution de ses charges de personnel qui ont progressé jusqu'en 2019, malgré le transfert de 20 agents à la communauté de communes. Il conviendra également de valider rapidement une programmation pluriannuelle des investissements pour le budget principal et les budgets annexes, notamment l'eau et l'assainissement. La collectivité devra enfin prendre en compte, l'évolution incertaine des produits de la fiscalité liée à la réforme de la taxe d'habitation, les conséquences de la crise Covid 19 pour l'exercice 2021, l'impact financier des futurs transferts de compétences à l'intercommunalité et les incertitudes liées au versement effectif par la société Eiffage des 7,4 M€ de recettes liées à la vente des terrains de l'ancienne gare de Dinard.

5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1 Effectifs et structure du personnel

5.1.1 Les effectifs

Si les effectifs de la commune ont connu une baisse globale de 7,3 % depuis 2015, passant de 346,3 ETP en 2015 à 320,9 ETP en 2020 (- 25,4 ETP), le nombre d'agents titulaires n'a que faiblement diminué (-2,3 %) entre 2015 (299,5 ETP) et 2019 (292,6 ETP) malgré le transfert de 20 agents vers la communauté de communes dans le cadre de prise de compétences[23].

Le taux d'administration de la commune (nombre d'agents pour 1 000 habitants) reste élevé. Il s'établit à 31,6 agents pour 1 000 habitants en 2020 (34,8 en 2015), soit près du double du taux d'administration moyen national constaté (17,1 agents/1000 hab en 2018 – 254 ETP moyen) pour les communes de la même strate [24].

La commune souffre d'un sous-encadrement de ses services en agents de catégorie A (4,3 % de l'effectif en 2021, moyenne nationale 6,4 %). Cette caractéristique est très marquée pour les services techniques avec un nombre d'ingénieurs réduit (3 en 2020 puis 2 en 2021 pour 174 agents d'exécution). Entre 2017 et 2021, 4 postes de catégorie A ont été supprimés dans la commune fragilisant ainsi l'encadrement de la collectivité.

Afin de conforter son organisation, la commune doit repyramider rapidement ses services en mettant l'accent sur le renforcement du nombre d'agents de catégorie A, en réduisant le nombre de catégorie B et C. L'objectif étant de remettre à chaque niveau de responsabilité l'encadrement pertinent et de stabiliser, voire de réduire, à terme, la masse salariale.

5.1.2 Des effectifs budgétaires se rapprochant des effectifs réels

Le suivi des effectifs de la commune apparait cohérent compte tenu du décalage limité entre les chiffres présents dans l'annexe obligatoire du compte administratif et la réalité des effectifs déclarés par la commune. L'exercice 2019 fait toutefois apparaitre un effectif pourvu supérieur au nombre d'emplois budgétaires créé (+ 4,71 ETP). Même si ce décalage se limite à un exercice et n'apparait pas significatif, la chambre invite la commune à être vigilante sur ce point.

5.1.3 L'évolution de la masse salariale

L'analyse de l'évolution de la masse salariale a été réalisée sur la période 2015-2019, l'année 2020 étant atypique compte tenu des conséquences de la crise sanitaire. Les charges de personnels constituent de loin le premier poste de dépenses avec 14,3 M€ en 2019. Ces charges restent très élevées si on les compare à un échantillon de collectivités présentant des caractéristiques similaires[25].

---

[23] En 2015, 9 agents transférés pour la collecte des déchets et 1 pour le droit des sols, 2018, 10 pour la petite enfance

[24] Ministère de l'intérieur – DGCL : les collectivités locales en chiffres 2020 – partie 8 chapitre 8 page 86

[25] Communes littorales (façade nord, ouest et atlantique), touristiques (station balnéaire) et disposant d'une strate de population variant de 3 000 hab à 18 000 hab, hors cas de Saint-Malo dont la comparaison a été réalisée en tant que commune voisine.

Tableau n° 4 : Charges de personnels par habitants de commune littorale touristique

Communes	Nb d'habitants	Charges personnels /hab 2019
Le Touquet (62)	4 223	4 184 €
Deauville (14)	3 604	2 999 €
Dinard (35)	**10 027**	**1 336 €**
Arcachon (33)	11 284	1 250 €
Honfleur (14)	7 425	1 163 €
Perros Guirrec (22)	7 139	966 €
Royan (17)	18 398	929 €
Pornichet (44)	10 952	883 €
Granville (50)	12 580	875 €
La Baule (44)	16 117	870 €
Capbreton (40)	8 769	856 €
Carnac (56)	7 859	840 €
Fécamp (76)	18 641	810 €
Saint Malo (35)	46 006	740 €
Ouistreham (14)	9 081	578 €
Pornic (44)	15 570	565 €
Saint Brevins les Pins (44)	14 118	418 €

Source : Ministère de l'économie et des finances - comptes individuels des communes - site impots.gouv.fr

La masse salariale a progressé de 0,7 % sur la période (+ 110 409 €) malgré le transfert de 20 agents vers l'intercommunalité. Alors que des services et des missions ont été transférés vers la communauté de communes (collecte des déchets, petite enfance, urbanisme), les effectifs sont restés au même niveau. **La collectivité n'a pas profité de ces transferts pour mener à bien une réflexion globale sur l'adéquation entre l'évolution de ses effectifs et les missions communales prioritaires, permettant d'engager un mouvement de réduction des charges de personnel.**

La chambre constate également que les services des ressources humaines ne disposent pas d'outils de pilotage et prospectifs permettant de suivre et d'anticiper les évolutions de la masse salariale de la commune. La collectivité est invitée à assurer un suivi effectif de l'évolution de sa masse salariale.

5.2 Le pilotage des ressources humaines

5.2.1 La stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines

Conformément aux dispositions de la loi du 3 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique, le conseil municipal, par une délibération du 14 décembre 2020, a défini les lignes directrices de gestion fixant la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines pour la période 2021-2026. Ce document, s'il pose des grands principes et des objectifs généraux, souffre d'un manque d'informations et d'analyse sur un certain nombre de points :

- le document fait apparaitre que 79 agents titulaires (24 % de l'effectif) sont susceptibles de partir en retraite entre 2021 et 2026 ; pourtant, aucune analyse, perspective ou priorisation ne ressort quant aux évolutions envisageables des missions et des effectifs (remplacement ou non des agents, externalisation ou non de certaines missions, mutualisation, réorganisation) ;
- les besoins et les priorités en matière de ressources humaines ne sont pas définis au regard du projet politique communal et des politiques publiques prioritaires de la mandature ;
- les conséquences de l'évolution obligatoire de la durée du temps de travail à compter du 1er janvier 2022 ainsi que son annualisation ne sont pas examinées ;
- les éventuels projets de mutualisation avec la communauté de communes ne sont pas abordés.

Ce document ne permet pas de disposer et de fixer une stratégie pluriannuelle précise permettant de bâtir un plan d'action et une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) opérationnels.

À côté de ces lignes directrices, la commune a lancé un audit organisationnel fin 2020 afin d'établir un diagnostic et de définir des pistes d'évolution. Les résultats de ce travail réalisé par un prestataire extérieur devraient être connus avant la fin du premier semestre 2021.

Hormis la définition des lignes directrices et la réalisation de cet audit, la commune ne dispose pas d'une stratégie validée pour la gestion et le pilotage pluriannuel de ses ressources humaines. Il n'existe pas de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences des 322 agents communaux.

La chambre recommande à la commune de mettre de place en 2021 une véritable gestion prévisionnelle de ses ressources humaines afin d'anticiper les futurs départs à la retraite, et d'adapter ses ressources et son organisation en conséquence et au regard des politiques publiques prioritaires.

Recommandation n° 7 Mettre en place en 2021 une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences

5.2.2 **La politique d'avancement**

Par délibération du 14 décembre 2020, le conseil municipal a fixé un taux de promotion variant de 50 à 100 % pour les avancements de grade. En 2020, sur 130 agents promouvables, 30 agents ont été effectivement promus soit 23 % de l'effectif promouvable (2019 : 29,7 %).

Cette même délibération a validé les lignes directrices de gestion fixant la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines de la collectivité. Elle a repris les critères mis en place en 2017 permettant de classer les agents proposés à un éventuel avancement. Il en ressort une primauté donnée aux critères d'ancienneté sur ceux de la valeur professionnelle. Ainsi, sur les 7 critères définis, 4 concernent la carrière de l'agent (âge, durée de service, déroulement de carrière et acquis de l'expérience) et 3 portent sur sa valeur professionnelle et sa motivation (évaluation professionnelle, concours, examen et formation, nombre de propositions d'avancement).

La chambre constate que les critères d'avancement au sein de la collectivité sont prioritairement fondés sur l'ancienneté des agents plutôt que sur la valeur professionnelle et la motivation.

5.2.3 **Le plan de formation**

La commune dispose d'une politique de formation qui évolue en fonction des besoins des services et des demandes des agents. Elle a consacré 62 791 € en 2019 (dont 27 789 € pour la formation de la police municipale-armement) et 31 420 € en 2020.

Le plan de formation est présenté au comité technique mais il n'est pas soumis au conseil municipal comme le prévoit l'article 7 de la loi du 12 juillet 1984. Il en est de même du bilan des actions de formation, qui pourrait compléter la présentation du plan de formation au conseil municipal, même si aucune disposition législative ou réglementaire ne l'impose.

S'agissant de la formation des élus, par une délibération du 28 septembre 2020, le conseil municipal a instauré un droit à la formation pour un montant de dépense totale de 10 000 €/an, alors que l'enveloppe 2020 était limitée à 2 000 €. Seulement 1 008 € ont été consacrés à la formation des élus en 2019 et aucune dépense en 2020 malgré le renouvellement de l'équipe municipale.

L'ordonnance du 20 janvier 2021 porte réforme de la formation des élus locaux et a pour objectif de moderniser les outils de formation, d'en améliorer la transparence et le contrôle en mobilisant certains outils du droit commun de la formation professionnelle. L'article 7 vise à favoriser les mutualisations entre collectivités dans ce domaine. Il maintient la possibilité, pour les communes, de transférer la mise en œuvre des dispositions relatives à la formation des élus à leur établissement public de coopération intercommunale[26](EPCI) . Il crée notamment l'obligation, pour chaque EPCI, de se prononcer, six mois après son renouvellement, sur la possibilité de proposer des outils communs afin de contribuer au développement de la formation des élus des communes membres.

[26] Article L. 2123-14-1 CGCT

Compte tenu du renouvellement des conseils municipaux intervenu en 2020, de la complexité et de l'étendue des compétences et des domaines d'intervention dans lesquels un élu peut être amené à se prononcer[27], **la commune pourrait engager une réflexion avec la communauté de communes afin de mettre en place des outils communs et mutualisés contribuant au développement de la formation des élus et des agents**.

5.3 La gestion du temps de travail et l'absentéisme

5.3.1 Le temps de travail

La fixation de la durée et de l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique territoriale doit s'effectuer sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures, qui est à la fois un plancher et un plafond pour 35 heures de travail par semaine compte tenu des 104 jours de repos hebdomadaire, des 25 jours de congés annuels et d'une moyenne annuelle de 8 jours fériés correspondant à des jours ouvrés.

Cette durée annuelle de travail pouvait toutefois être réduite par décision expresse du conseil municipal pour maintenir un régime de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 relative au temps de travail dans la fonction publique territoriale. L'article 47 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a prévu l'abrogation de ces régimes de travail plus favorables antérieurs à 2001. Elle laisse un délai d'un an à compter du renouvellement de l'assemblée délibérante d'une commune pour qu'elle définisse les règles relatives au temps de travail de ses agents. Ces règles entrent en application au plus tard le 1er janvier suivant leur définition.

À Dinard, les délibérations du 8 décembre 2000 et du 28 septembre 2001 ont validé la mise en place d'un système dérogatoire en matière de temps de travail en maintenant le régime défini avant la loi du 3 janvier 2001. Ce régime prévoit un temps de travail inférieur aux 35 heures hebdomadaires, équivalent à 1 586 heures par an, au lieu des 1 607 heures réglementaires. Cette situation régulière a eu un coût annuel pour la commune de 181 281 € en 2020 (187 244 € en 2019), représentant 6 740 heures non travaillées, soit 4,2 agents[28]. L'article 47 précité prévoit l'abrogation de ce régime de travail favorable. Dans ce cadre, le conseil municipal, dans une délibération du 5 juillet 2021, a abrogé les dispositions antérieures et porté la durée annuelle du temps de travail à 1 607 heures à compter du 1er janvier 2022.

5.3.2 L'annualisation du temps de travail

En 2015, la chambre avait recommandé de mettre en place une annualisation du temps de travail au sein des services communaux soumis à une forte saisonnalité. Six ans après, aucune mesure n'a été prise à cet effet.

[27] Finances publiques, commande publique, sécurité, salubrité et santé publique, urbanisme, environnement, eau, assainissement ..

[28] En 2020, pour un agent à 36 heures, le nombre total de jours travaillés est 219 jours soit 1586 h/an. Le total des heures non travaillées atteint 21 h /an (1607 – 1586). 21X 320,96 (ETPT déclarés par la commune) = 6 740 heures non travaillées / 1607 h = 4,2 ETP X 43 162 € = 181 281 €/an (13 853 375 € (charges totales de personnel, compte de gestion 2020) / 320,96 ETP = 43 162 €)

La collectivité recrute chaque année un nombre important d'agents non titulaires pour ses besoins saisonniers (20 ETP - 553 800 € en 2019). Elle verse aussi un nombre significatif d'heures supplémentaires (9 654 heures - 280 809 € en 2019) à des agents exerçant dans des services soumis à forte saisonnalité (voir *infra*).

Faute d'avoir annualisé le temps de travail, la commune n'a pu adapter son organisation aux variations d'activité, ce qui engendre un surcoût significatif en heures supplémentaires et en recrutement de personnels saisonniers.

Afin de réduire ces charges tout en maintenant un service équivalent, la chambre recommande une nouvelle fois que la commune annualise, à compter du 1er janvier 2022, le temps de travail des agents communaux exerçant dans les services soumis à forte saisonnalité.

Recommandation n° 8 Annualiser le temps de travail des agents communaux exerçant dans les services soumis à forte saisonnalité, à compter du 1er janvier 2022

5.3.3 **Le compte épargne-temps**

Par délibérations du 3 février 2005 et du 26 février 2009, le conseil municipal a mis en œuvre le dispositif du compte épargne-temps (CET) pour ses agents, permettant de cumuler les congés annuels, les jours de réduction du temps de travail ainsi que les repos compensateurs. Il n'a pas été prévu de monétisation des jours épargnés.

Le total du nombre de jours épargnés atteignait 6 411 jours en 2019, soit une moyenne de 27,6 jours/agent, qui correspond à 27,9 ETP[29]. L'importance du nombre de jours de CET ainsi stockés s'explique en partie par le fait que, comme indiqué précédemment, le temps de travail est inférieur à 1607 heures, que les agents disposent de 6 jours de réduction du temps de travail et qu'il n'existe pas d'annualisation du temps de travail.

La collectivité doit donc suivre attentivement l'utilisation et la progression de ces jours de CET afin de limiter leurs effets potentiels sur le fonctionnement des services, en cas par exemple de départ en retraite anticipé ou d'utilisation durant la période estivale.

De plus, se pose la question du provisionnement des dépenses futures correspondant aux jours épargnés. Certes, la constitution de provisions pour ce motif n'est pas obligatoire[30], mais elle est possible dès l'apparition d'un risque. Compte tenu d'un stock important de jours, le principe de prudence devrait amener la commune à envisager la constitution d'une provision, notamment pour les agents susceptibles de quitter l'effectif sans avoir bénéficié des jours de congés épargnés[31] et pour faire face aux éventuels coûts de remplacement lorsqu'ils solliciteront une récupération sous forme de temps non travaillé.

[29] 27,9 ETP = 6 411 jours X 7H = 44 877 heures / 1607 heures

[30] Articles L. 2321-2, R. 2321-2 du CGCT et Instruction comptable M 14 – compte 158

[31] Provisions CET : Des provisions sont constituées pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET par l'ensemble des personnels. Elles sont reprises pour couvrir le coût que le service supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique…). Comité de fiabilité des comptes locaux – guide comptable et budgétaire des provisions pour risques et charges - instructions M14

Si la commune décidait, à terme, d'autoriser la monétisation des jours, elle aurait d'autant plus intérêt à provisionner le risque que l'enjeu financier (0,48 M€[32] à minima) n'est pas négligeable.

La chambre invite la commune à porter attention à l'évolution du nombre de jours épargnés et à provisionner, le cas échéant, le risque inhérent à ces CET.

5.3.4 **Les autorisations spéciales d'absence**

En vertu de l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984, des autorisations spéciales d'absence peuvent être accordées à l'occasion de certains événements familiaux. Elles ne constituent pas un droit pour les agents mais une simple mesure de bienveillance de la part de l'administration. Il revient au conseil municipal de dresser la liste de ces événements et de définir les conditions d'attribution et de durée des autorisations d'absence. Une telle liste a été approuvée par les délibérations du 14 décembre 2015, du 19 février 2018 et du 15 juillet 2019.

Les agents bénéficient d'un régime généreux, s'écartant notablement du régime pratiqué par l'Etat, tant en ce qui concerne leur objet que leur durée. En 2019, 465 jours d'autorisations spéciales d'absences ont été accordées et 456 jours en 2020, soit en moyenne 1,4 jour par an et par agent (coût annuel pour la collectivité 85 460 € en 2020 et 85 043 € en 2019).

Il conviendra d'adapter ce dispositif au regard du futur décret qui définira les modalités de mise en œuvre de l'article 45 de la loi du 6 août 2019 portant transformation de la fonction publique, qui prévoit une harmonisation du régime de ces autorisations à partir d'un référentiel commun.

5.3.5 **L'absentéisme**

Le nombre de jours moyen d'absence pour motif de santé a progressé de 3,3 % sur la période pour les titulaires et les non titulaires. Il est passé de 25,3 jours par an en 2015 à 26,6 jours en 2019, et se situe au niveau de la moyenne nationale constatée en 2015 pour les communes de la strate (26 jours[33]).

Entre 2019 et 2020, le nombre d'agents soumis à des restrictions médicales touchant l'exercice de l'activité professionnelle a fortement progressé, passant de 15 à 24 agents, soit 8,2 % de l'effectif d'agents titulaires. Cette situation pose des difficultés de gestion et d'organisation des services concernés (notamment les services techniques), nécessitant qu'une réflexion soit menée sur l'adaptation des outils, des conditions de travail et sur l'externalisation de certaines missions. En 2019, les 4 216 jours de congés maladie ordinaire [34] ont représenté 21 709 heures non travaillées[35] soit 13,1 agents ETP[36] (coût estimé à 550 016 €[37]).

---

[32] Estimation chambre régionale des comptes : 6 411 X 75 € (indemnisation catégorie C) = 480 825 €

[33] Données sociales 2015 de la fonction publique territoriale – bilans sociaux 2015 – fiche repères les principaux indicateurs du bilan social 2015 – les communes de 100 à 349 agents sur emploi permanent

[34] 3 011 jours ouvrés de congés maladie ordinaire = 4 216 jours de congés maladie ordinaire X 5/7

[35] 21 709 heures non travaillées = 3 011 jours ouvrés de congés maladie ordinaire X 7 heures

[36] 13,1 agents EQTP = 21 709 heures non travaillées / 1607 heures

[37] 550 016 euros = 13,1 EQTP X 41 986 € (coût moyen annuel d'un EQTP titulaire). En 2015, le coût pour la commune des absences pour congés maladie ordinaire pouvait être estimé à 12,3 agents ETP et 504 203 €.

Le nombre d'accidents de travail, a connu une progression de 14,6 % entre 2015 et 2019, passant de 48 accidents à 55. Les jours d'arrêts liés à ces accidents ont quant à eux connu une baisse 13,7 % sur la même période avec un pic en 2018. Le coût des accidents de travail a atteint 167 734 €[38] en 2019 ce qui représente 4 agents ETP (6 ETP et 251 894 € en 2018).

La chambre constate que la commune mène une politique active de lutte contre l'absentéisme. Elle dispose d'une cellule hygiène et sécurité, présente un bilan annuel de l'absentéisme et des accidents du travail au comité d'hygiène et de sécurité, met à jour régulièrement son document unique d'évaluation des risques professionnels et a réalisé une analyse des risques psychosociaux. Pour autant, il serait utile de renforcer l'action en ce domaine. **La chambre invite la commune à élaborer une stratégie et un plan pluriannuel d'actions et de lutte contre l'absentéisme et les accidents du travail**.

5.4 Les mises à disposition et l'emplois de travailleurs handicapés

5.4.1 La mise à disposition d'agents

La commune met à disposition trois agents (18 heures par semaine) communaux auprès d'une association sportive et d'un collège. Alors que plus d'une trentaine d'associations sportives reçoivent des concours financiers, l'association « la lame d'émeraude » est la seule à bénéficier à la fois de subventions et de la mise à la disposition d'un éducateur territorial pour animer des activités d'escrime.

Cette mise à disposition est organisée par une convention du 20 décembre 2018 (15 heures par semaine) pour une durée de trois ans. Les frais occasionnés par cette mise à disposition sont intégralement remboursés à la commune, qui subventionne du même montant l'association. Il en est de même pour la mise à disposition d'agents au profit du collège.

5.4.2 L'emploi de travailleurs handicapés

Les dispositions des articles L. 323-2 et L. 5212-1 et suivants du code du travail assujettissent les employeurs publics, occupant au moins 20 agents à temps plein ou leur équivalent, à employer à temps plein ou à temps partiel des personnes handicapées dans la proportion de 6% de l'effectif total des agents rémunérés. À défaut, ils doivent verser une contribution annuelle au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique. En 2020, la collectivité employait 28 travailleurs handicapés représentant 6,5 % de l'effectif total des agents rémunérés et se conformait ainsi aux dispositions précitées.

5.5 Le régime indemnitaire et la nouvelle bonification indiciaire

Le montant du régime indemnitaire des agents titulaires a progressé de 6,4 % sur la période 2015-2019 et représentait 24 % du montant total des rémunérations versées aux titulaires (23,7 % en 2015), soit 2,1 M€ en 2019. Cette part est largement supérieure à la moyenne constatée pour les communes bretonnes en 2019 (19,2%)[39].

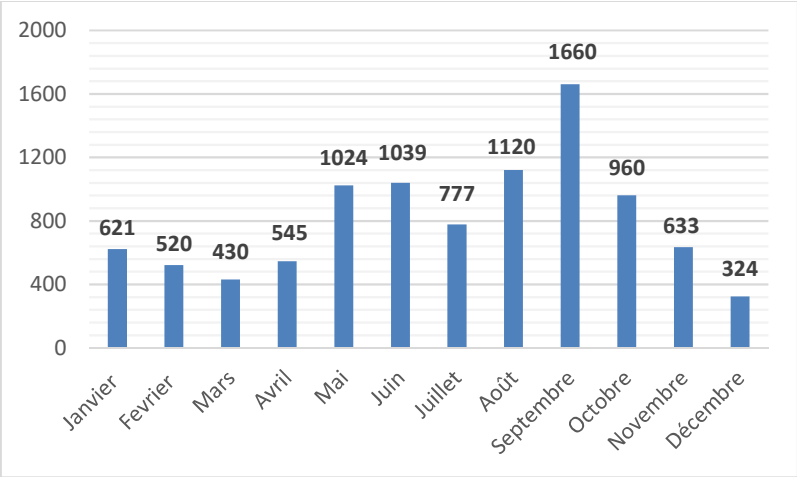
[38] 1284 x 5/7 = 917x7=6419/1607=3,99 ETP x 41 986 € = 167 734 €

[39] Source : Chambre régionale des comptes – Anafi – communes bretonnes de 10 000 hab à 15 000 hab

5.5.1 **L'indemnité horaire pour travaux supplémentaires**

Le montant versé au titre de cette indemnité a progressé de 26,4 % en trois ans, passant de 222 124 € à 280 809 €. Le nombre moyen d'heures supplémentaires a lui aussi progressé, de 46 heures par an à 51 heures par an. En 2019, ce volume équivalait à 6 agents ETP. Plus de 70 % des heures supplémentaires ont été réalisées par les agents des services techniques (38 %), de la police municipale (25,9 %) et du Palais des arts et du festival (7,6 %). 68 % des heures supplémentaires ont lieu durant la période estivale entre juin et septembre.

Graphique n° 4 : Répartition mensuelle des heures supplémentaires en 2019



Source : commune

5.5.1.1 Une délibération insuffisamment précise

Aux termes de l'article 2 du décret du 6 septembre 1991, le conseil municipal doit déterminer la liste des emplois, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS).

La délibération du 17 décembre 2013 a défini l'IHTS pour les agents titulaires et non titulaires de catégorie B et C. Si elle présente les cadres d'emploi y ouvrant droit, elle ne fixe pas la liste des emplois. Il convient de le préciser en déterminant le taux moyen applicable et en prévoyant les modalités de dérogation permettant de dépasser, à titre exceptionnel, le contingent des 25 heures mensuelles[40].

La chambre invite la commune à préciser, par délibération, le taux moyen applicable à l'IHTS ainsi que les modalités de dérogation permettant de dépasser, à titre exceptionnel, le contingent des 25 heures mensuelles.

[40] Article 6 du décret du 14 janvier 2002.

5.5.1.2 L'existence de dépassements récurrents du contingent mensuel de 25 heures supplémentaires

En application de l'article 6 du décret du 14 janvier 2002, le nombre d'heures supplémentaires ne peut dépasser un contingent mensuel de 25 heures. Une exception permet de dépasser ce contingent lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, sur décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique compétent.

Il ressort des contrôles réalisés entre 2018 et 2020, que 25 agents des services techniques, du service des ressources humaines, de la communication, de la police municipale et du Palais des Arts ont perçu des IHTS au-delà du contingent (de 25,5 heures à 93 heures). Même si ces situations restent exceptionnelles pour la majorité des services concernés, la récurrence de ce niveau d'heures pose question, notamment pour les agents exerçant au Palais des Arts[41]. De plus, il n'est pas établi que les représentants du personnel au comité technique compétent aient été formellement informés de ces situations.

La chambre invite la collectivité à n'autoriser le dépassement du contingent mensuel de 25 heures supplémentaires par agent que de façon exceptionnelle, en conformité avec les dispositions réglementaires précitées.

5.5.1.3 Le versement irrégulier d'heures supplémentaires au titre de compléments de rémunération

Un dispositif de complément de rémunération irrégulier a été instauré via le versement d'un forfait d'heures supplémentaires à deux agents exerçant au sein de la police municipale[42]. En tant que chefs de service, ils n'apparaissent pas sur les plannings communiqués à la chambre, et la collectivité n'est pas en mesure de contrôler l'effectivité des heures déclarées et payées.

De plus, les heures supplémentaires ne connaissent pas de saisonnalité et ne diminuent pas ou peu les mois où des congés sont accordés. Ce système de forfaitisation est de fait utilisé comme un moyen d'augmenter les indemnités d'agents qui se situaient au maximum du régime indemnitaire de leur cadre d'emploi.

Ce forfait d'heures supplémentaires contrevient aux principes de rémunération de la fonction publique et de la comptabilité publique, qui exigent un service fait pour justifier le paiement. La chambre avait déjà dénoncé ce système en 2014 et demandé à la commune d'y mettre fin, sans effet jusqu'à ce jour.

[41] 8 agents concernés par les dépassements mensuels pour 6 mois en 2019

[42] Pour un agent : 25 HS 8 mois sur 12 en 2018, 10 mois sur 12 en 2019 (299 heures en 2019) et 2020 (288 heures en 2020) et pour l'autre agent : 25 HS 6 mois sur 12 en 2018, 11 mois sur 12 en 2019 (299 heures en 2019) et 7 mois sur 12 en 2020 (287 heures en 2020)

La chambre recommande à la commune de mettre fin à la pratique consistant à accorder des heures supplémentaires fictives en guise de complément de rémunération.

Recommandation n° 9 Mettre fin à la pratique d'octroi d'heures supplémentaires fictives en guise de complément de rémunération

5.5.1.4 L'absence de moyens de contrôle automatisé du temps de travail

L'article 2-2 du décret du 14 janvier 2002 impose que le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires soit subordonné à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies. Or, la commune ne dispose pas d'outil généralisé permettant le contrôle automatisé du temps de travail et comptabilisant de façon exacte les heures supplémentaires que les agents ont effectivement accomplies.

Les services établissent des décomptes déclaratifs validés par les chefs de service qu'ils transmettent mensuellement au service des ressources humaines pour paiement.

La chambre invite la commune à mettre en place et à généraliser cet outil afin de permettre le suivi et le contrôle des heures supplémentaires réalisées.

5.5.2 **Le RIFSEEP**

La commune, par ses délibérations du 6 novembre 2017, du 16 juillet 2018 et du 9 novembre 2020, a mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Le RIFSEEP comprend une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise liée aux fonctions exercées par l'agent et à son expérience professionnelle (IFSE) et un complément indemnitaire annuel tenant compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir (CIA).

Le montant du complément indemnitaire représente 5 % du montant de l'enveloppe globale dédiée au RIFSEEP. Le montant versé à ce titre à chaque agent est identique d'une année sur l'autre, sans aucune modulation au regard des résultats de l'évaluation professionnelle et de la manière de servir. Cette somme a seulement été proratisée au regard du temps de travail et de l'absentéisme (hors congé maladie ordinaire). Ce choix empêche de rétribuer la valeur professionnelle de l'agent, son investissement personnel dans l'exercice de ses fonctions et sa contribution au collectif de travail.

La chambre demande à la commune de faire application, dès 2021, de la modulation fondée sur les critères d'évaluation pour calculer le complément indemnitaire prévu dans le cadre du RIFSEEP.

5.5.3 **L'indemnité horaire pour travail normal de nuit**

Une délibération ancienne, datant du 20 décembre 1968, prévoit le versement de « la majoration des indemnités horaires de nuit lorsque le service nécessite un travail intensif ». Cette délibération ne définit pas la différence entre travail normal de nuit et travail intensif, pas plus que les conditions précises d'attribution de cette prime (agents et services concernés), ou les taux applicables au travail normal et au travail intensif de nuit. L'impossibilité de cumuler cette prime avec les indemnités pour travaux supplémentaires ou tout autre avantage versé au titre des permanences de nuit n'y est pas mentionnée.

La chambre invite la commune à préciser, par délibération, les conditions précises d'attribution de cette indemnité (agents et services concernés) et les taux applicables au travail normal et au travail intensif de nuit, après avis du comité technique.

5.5.4 **La prime de fin d'année**

Aux termes de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales ont mis en place avant l'entrée en vigueur de cette loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents.

Pour pouvoir être légalement maintenus, ces avantages doivent avoir été institués avant le 27 janvier 1984 et être inscrits au budget de la collectivité. La collectivité doit de plus être en mesure de prouver l'existence d'une décision antérieure à 1984[43]. Or, c'est seulement le 5 décembre 1990 que le conseil municipal de Dinard a délibéré afin d'attribuer une prime de fin d'année aux agents communaux à compter d'avril 1990. La délibération précisait dans ses visas qu'il s'agissait de régulariser une pratique ancienne de plus de 10 ans, consistant à verser cette prime aux agents par l'intermédiaire du comité d'action sociale. Ainsi en 2020, la prime de fin d'année s'élevait à 1 383 € (1 379 €/agent en 2019) pour un montant global versé de 440 046 € (456 130 € en 2019).

En l'espèce, la collectivité n'a pas été en mesure de produire une délibération antérieure à la loi du 26 janvier 1984, précisant les bénéficiaires, les modalités d'octroi des montants individuels et, le cas échéant, les modalités de revalorisation. Les conditions juridiques pour pouvoir qualifier un avantage collectivement acquis au sens de l'article 111 de la loi précitée ne sont donc pas réunies.

La chambre invite la commune à mettre un terme au versement de cette prime et, le cas échéant, à en intégrer le montant dans le RIFSEEP.

[43] Commune de Grand-Quevilly, CRC Haute-Normandie 2 septembre 1999 - Cour des Comptes 28 septembre 2000 - CRC Ile de France – commune d'Alfortville 25 avril 2017, CRC Nouvelle Aquitaine Communauté de communes de Pau Bearn 24 novembre 2020.

5.5.5 **La nouvelle bonification indiciaire (NBI)**

L'article 1er du décret du 3 juillet 2006 précise les modalités d'attribution de la NBI à certains personnels de la fonction publique territoriale. En 2019, 63 agents la percevaient, soit 21 % des agents titulaires de la commune pour un montant annuel de 50 046 €. Le contrôle d'un échantillon de 22 postes ouverts à la NBI (35% des postes), révèle qu'un tiers (7) présente des irrégularités quant aux conditions d'attribution.

Ainsi, deux postes ne justifient pas l'attribution de 10 points de NBI au titre des points 13 (secrétariat à titre exclusif et avec des obligations spéciales, notamment en matière d'horaires) et 33 (fonctions d'accueil exercées à titre principal) des dispositions du décret précité. En effet, les fiches de poste ne permettent pas de constater l'exercice à titre principal de fonctions d'accueil du public ou de secrétariat.

Deux autres postes ne justifient pas l'attribution de 15 points de NBI au titre du point 19 (encadrement d'une équipe de proximité), les fiches de poste ne permettant pas de constater l'exercice d'un tel encadrement.

S'agissant de la fonction de dessinateur, les fonctionnaires territoriaux ne peuvent se voir attribuer cette bonification de 10 points que s'ils exercent les fonctions de dessinateur à titre exclusif ou principal selon le point n° 27 du décret susvisé. Pour deux postes, les fiches de poste ne permettent pas de constater l'effectivité de ces fonctions.

Enfin, il est attribué à un technicien principal, 30 points de NBI, en tant que chef d'établissement d'un musée ayant reçu l'appellation Musée de France (point 15 du décret susvisé) ; or, il apparait au regard de la liste des musées de France établie par le ministère de la Culture, qu'aucun musée de Dinard ne dispose de cette labélisation. Le versement de cette bonification indiciaire n'est donc pas justifié.

Au regard des irrégularités constatées sur l'échantillon contrôlé, la chambre invite la commune à procéder au réexamen complet de l'ensemble des bonifications indiciaires et à réviser leurs conditions d'octroi pour les sept postes examinés en se conformant à la réglementation applicable, soit en mettant en adéquation les fiches de poste avec les fonctions exercées, soit en supprimant ces NBI.

5.5.6 **Les avantages en nature**

L'article L. 2123-18-1-1 du CGCT prévoit que tout avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative qui en précise les modalités d'usage. La jurisprudence administrative considère qu'en l'absence de délibération, les décisions d'attribution d'avantages en nature à leurs bénéficiaires sont irrégulières[44].

La chambre relève que 25 agents disposent en moyenne chaque année, de repas en tant qu'avantages en nature (agents exerçant dans les écoles). Si cet avantage en nature est déclaré par la commune sur les bulletins de paie, il s'applique à un nombre significatif d'agents pour un coût moyen annuel de 3 900 € sans avoir fait l'objet d'une délibération, en méconnaissance des dispositions précitées.

[44] Tribunal administratif de Guadeloupe Syndicat CFTC n°1600241 16 janvier 2018

Par ailleurs, les dispositions de l'article R 2124-67 du code général de la propriété des personnes publiques prévoient que la concession de logement accordée par nécessité absolue de service ne comporte que la gratuité du logement nu et non celle des abonnements et consommations d'eau, d'électricité et de gaz.

Deux délibérations, du 10 juillet 2017 et du 18 décembre 2017, ont prévu pour quatre emplois l'attribution d'un logement de fonction par nécessité absolue de service. Ces délibérations prévoyaient que les charges liées aux abonnements et consommations d'eau, de gaz et d'électricité restaient dues par les bénéficiaires. Or, pour trois concessions de logement liées au gardiennage d'équipements communaux, les arrêtés d'attributions ne prévoient pas le paiement de ces charges par le bénéficiaire, en contradiction avec les délibérations.

La chambre invite le conseil municipal à délibérer afin de fixer le régime des avantages en nature relatif aux repas de certaines catégories d'agents municipaux. Il revient également au maire de prendre des arrêtés modificatifs prévoyant la prise en charge effective des abonnements et des consommations de fluides pour trois concessions de logement par les bénéficiaires.

5.6 Une action sociale généreuse

Aux termes de la loi du 13 juillet 1983, les collectivités peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations sociales dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales. Si tel est le cas, le conseil municipal doit déterminer le type d'actions et le montant des dépenses qu'il entend engager pour la réalisation de ces prestations[45].

La commune subventionne ainsi l'amicale sociale des territoriaux de Dinard à laquelle les agents peuvent adhérer en contrepartie d'une cotisation de 25 € par an. Le montant de la subvention annuelle s'élève en moyenne à 104 000 € et donne lieu chaque année à la signature d'une convention. Celle-ci fixe un objectif général tendant à *« l'amélioration des conditions matérielles et morales de ses adhérents* » et mentionne l'offre possible de prestations sociales (versement de primes ou aides diverses) sans définir précisément les modalités et les types d'intervention de l'association auprès des personnels communaux.

Faute d'objectifs et de critères précis et évaluables permettant de définir les priorités, la commune ne peut apprécier la pertinence de l'action de l'association et ajuster en conséquences les objectifs et le montant de la subvention. La subvention versée s'apparente dans les faits à « un droit de tirage » annuel de l'amicale, sans contrôle a priori et a posteriori visant à s'assurer que l'argent public ainsi versé a bien été utilisé conformément aux objectifs fixés.

[45] Article 88-1 de la loi du 26 janvier 1984

De plus, les bilans financiers et les rapports d'activités annuels de l'association sont très succincts. Ils font apparaitre que l'association fixe elle-même sa stratégie d'intervention et mène ses actions sans que des lignes directrices précises et un cadre d'action aient été définis par la commune. Parmi ces actions, il est relevé en 2019 le versement par l'association de 10 primes de départ à la retraite (montant total de 35 677 € soit 3 567 €/agent). Le versement automatique de primes aux agents de la collectivité (retraite, mariages, naissance, médaille du travail) consomme entre 34 % et 49 %, selon les années, de la subvention communale[46].

Outre cette absence de stratégie et de contrôle par la commune, la chambre constate que le maire est élu président de l'amicale, sans toutefois exercer de fonction exécutive. Cette situation soulève deux difficultés : d'une part, l'article 2 des statuts de l'association ne prévoit pas que les élus puissent en être membres et d'autre part, il existe un risque significatif de prise illégale d'intérêt si le maire participe au vote de la subvention accordée à cette association et s'il signe la convention liant la commune à cet organisme.

La chambre demande à la commune de procéder à un réexamen de sa relation avec cette association en fixant des objectifs fondés sur des critères évaluables, en contrôlant effectivement l'utilisation de la subvention accordée annuellement et en mettant fin au risque juridique existant du fait de la participation des élus aux organes de direction de l'amicale.

5.7 L'impact de la crise Covid 19

La crise sanitaire a entrainé deux confinements en 2020, obligeant la collectivité à s'adapter à ces circonstances particulières. Le télétravail a été mis en œuvre pour une partie des missions et des agents (29 % des agents), pour les fonctions supports, état civil, urbanisme. En parallèle, il a fallu maintenir une activité minimum en présentiel pour la police municipale, la restauration scolaire, les activités périscolaires, l'informatique et les fonctions de direction (22 % des agents). C'est ainsi que 51% des agents ont continué à exercer leurs missions dans les locaux de la commune lors du premier confinement (mars-mai 2020).

Le règlement intérieur de la collectivité, validé en 2018 par le conseil municipal, ne prévoit pas de dispositif organisant le télétravail, qui a dû être mis en place en urgence. Lors de la validation par le conseil municipal en décembre 2020 des lignes directrices de gestion des ressources humaines applicables au 1er janvier 2021, il a été précisé qu'une étude commencera au début de l'année 2021 sur ce sujet. Il semble nécessaire que la commune puisse définir rapidement, avant la fin de l'exercice 2021, un cadre d'organisation du travail à distance, et l'intégrer dans le règlement intérieur.

Par une délibération du 14 décembre 2020, le conseil municipal a décidé de verser une prime exceptionnelle « Covid 19 » aux agents qui ont été « confrontés à ce risque dans le cadre du maintien de leur activité » à raison de 6 € par demi-journée. 155 agents exerçant au sein des services techniques, affaires scolaires, police municipale, état civil, port et services supports, ont perçu cette prime pour un montant total de 21 959 €.

[46] 2017 : 52 747 € soit 49% de la subvention communale, 2018 : 39 945 € soit 34% et 2019 : 39 307 € soit 43% en 2019

Conclusion intermédiaire

La commune dispose d'un nombre élevé d'agents par rapport à la moyenne des communes de la même strate et d'un sous-encadrement significatif d'agents de catégorie A. Cette situation entraine des dysfonctionnements en terme d'organisation et de pilotage de certains services et missions. La collectivité devra se doter d'une véritable gestion prévisionnelle de ses ressources humaines afin d'analyser et d'anticiper les réorganisations nécessaires au regard des futurs départs en retraite des agents communaux, et d'adapter ses ressources et son organisation en fonction des politiques publiques jugées prioritaires.

La durée annuelle du temps de travail effectif des agents communaux, qui atteint 1 586 heures par an, est inférieure à la durée réglementaire fixée à 1 607 heures par an. Cette différence, fondée sur l'attribution de trois jours de congés supplémentaires aux agents communaux, entraine un surcoût évalué à 181 281 € pour l'année 2020. Des efforts doivent être réalisés pour annualiser le temps de travail afin de réduire les heures supplémentaires et les recrutements saisonniers. Les modalités de fixation et d'attribution de certaines primes devront être revues afin de se conformer aux textes en vigueur. Enfin la collectivité se doit de définir une véritable stratégie en matière d'action sociale en fixant à l'amicale sociale des territoriaux de Dinard des objectifs précis fondés sur des indicateurs chiffrés et évaluables.

6 LES RELATIONS AVEC LES TIERS

6.1 Les relations avec la communauté de communes de la Côte d'Émeraude

6.1.1 Des équipements communaux à vocation intercommunale

En tant que ville centre, la commune de Dinard supporte des charges de centralité liées à des services publics et à des équipements sportifs et culturels structurants du territoire, qui ont un intérêt communautaire.

La piscine de Dinard est un équipement communal. Jusqu'en 2019, elle accueillait en moyenne 88 800 usagers par an. Elle est, dans les faits, un équipement à vocation intercommunale dès lors qu'elle est la seule piscine présente sur le territoire intercommunal et qu'elle accueille en majorité des usagers ne résidant pas à Dinard mais dans les communes voisines (59%).

Or, c'est la commune qui assure la charge financière de cet équipement qui présente un déficit moyen de 560 000 €/an et emploie 12 agents. Depuis 2019, la fréquentation a fortement baissé (28 800 usagers par an) suite à une fermeture pour réaliser des travaux de sécurité. L'année 2020 a été marquée par la crise sanitaire qui a fait chuter les entrées (8 916 personnes accueillies). D'importants travaux de sécurité et de rénovation doivent encore être réalisés afin de permettre son ouverture pérenne et de maintenir son attractivité.

Une réflexion est actuellement menée dans le cadre de l'élaboration de la charte de territoire de la communauté de communes sur la possibilité d'un portage intercommunal à l'avenir. La prise en charge par la communauté de cet équipement modernisé ou d'une nouvelle piscine serait un exemple de la gestion par l'intercommunalité d'une mission de service public d'intérêt communautaire et de l'équipement qui y est associé.

D'autres équipements du même type ont vocation, à terme, à être transférés à la communauté de communes. Ainsi, la bibliothèque-médiathèque (9 agents) qui accueille en moyenne 3 520 usagers[47] par an voit plus de 35 % de son public provenir de communes extérieures. La communauté, qui dispose déjà d'une compétence visant à mettre en réseau les médiathèques et les bibliothèques du territoire, pourrait ainsi pleinement assurer cette mission de service public d'intérêt communautaire.

Il en est de même pour le Cosec (13 agents) qui est un équipement sportif et de loisirs accueillant en moyenne 196 000 personnes par an pour des activités sportives associatives, scolaires, de réunions, de conférences et des salons. 55 % des personnes fréquentant cet équipement via les associations et 70 % des élèves (collèges et lycée hôtelier) ne résident pas à Dinard.

[47] Nombre de personnes ayant retiré un document.

Enfin, le palais des Arts et du Festival[48] qui accueille de nombreuses manifestations culturelles et événementielles complète l'activité touristique traditionnelle, avec d'importantes retombées économiques sur l'ensemble de l'agglomération dinardaise (hôtellerie, restauration, transport, services). Son impact sur le territoire en fait assurément un équipement de développement touristique, économique et culturel de premier plan. Il faut rappeler que la communauté de communes est compétente en matière de développement et de promotion touristique, elle perçoit la taxe de séjour et dispose d'une compétence en matière de *« gestion d'équipements à vocation touristique (...) dont le rayonnement dépasse largement le territoire de la communauté et en augmente l'attrait touristique par une fréquentation supérieure à 15 000 entrées par an* ». Ainsi, cet équipement public d'intérêt général a une vocation intercommunale et devrait, à terme, être transféré à la communauté.

La chambre invite la commune à renforcer son travail de réflexion avec la communauté de communes de la Côte d'Émeraude afin d'envisager les modalités de transfert de ces équipements.

6.1.2 Le renforcement des mutualisations

Les mutualisations entre la communauté et la commune de Dinard sont très réduites. Elles se limitent à la création d'un service commun[49] chargé de l'instruction d'une partie des autorisations d'urbanisme de la commune depuis 2015. Ce service est composé de 3,8 ETP au niveau de la communauté. Parallèlement, la commune a maintenu un service urbanisme composé de 3 ETP pour assurer le traitement des déclarations préalables, des certificats d'urbanisme et le suivi du plan local d'urbanisme (PLU).

Dinard, dans une délibération du 28 septembre 2020, s'est prononcée favorablement sur l'élaboration et la mise en œuvre d'un PLU intercommunal. Si la mise en place d'un tel document nécessitera l'accord de l'ensemble des communes du territoire, il semble nécessaire que la commune aille jusqu'au bout de la démarche en matière d'urbanisme en renforçant d'ores et déjà la mutualisation en matière d'instruction des actes d'urbanisme avec l'intercommunalité. L'existence de deux entités chargées d'instruire les actes d'urbanisme sur un même territoire altère la lisibilité de l'action des collectivités en ces domaines et pose des questions sur leur efficience.

Plus généralement, un renforcement des mutualisations doit être envisagé à court terme, notamment au niveau des services supports, afin d'améliorer leur efficacité et d'accroître leur technicité face aux enjeux et aux besoins de la collectivité. Il s'agit prioritairement de mutualiser les systèmes d'information (maintenance, cohérence des systèmes informatiques, expertises techniques - 2 agents)[50], l'achat et la commande publique (3 agents), la gestion des contentieux et des affaires juridiques (4 agents), la gestion des ressources humaines (8 agents) et l'entretien des véhicules (1 à 2 agents).

Un renforcement de la mutualisation ne pourra que contribuer à la maitrise des dépenses locales et à l'amélioration de l'efficience des services communaux et communautaires.

[48] 2018 : fréquentation 50 175 personnes pour 18 expositions, équipement de 1 500 m² – effectif : 7,5 agents (ETP)
[49] Article L. 5211-4-2 CGCT
[50] Une réflexion et un projet au niveau intercommunal ont déjà été mené en 2015 sans aboutir.

La chambre invite la commune à se rapprocher de la communauté afin de définir, prioriser et établir les modalités de mutualisation de ces services en 2021 pour que les premières mutualisations puissent intervenir dès le 1er janvier 2022. La communauté a indiqué à la chambre sa volonté de lancer une étude en 2021 pour évaluer les mutualisations les plus pertinentes à mettre en place sur son territoire

6.2 Les relations avec les associations

6.2.1 Les enjeux financiers

Les subventions versées aux associations se montaient à 908 203 € en 2015, soit 3,9 % des charges de gestion de la collectivité. Elles ont connu une diminution de 53,4 % sur la période examinée (- 484 569 €). Cette baisse s'explique par le transfert de la compétence tourisme à l'intercommunalité en 2017 et la création d'un office de tourisme intercommunal qui a permis à la collectivité de ne plus verser de subvention à l'office de tourisme communal qui a disparu (- 300 000 €/an).

En 2020, la crise Covid 19 a entraîné une réduction des subventions allouées aux associations afin de prendre en compte la forte baisse de leur activité (-138 245 €). En neutralisant l'impact du transfert de la compétence tourisme et des effets de la crise sanitaire, la baisse des subventions accordées aux associations est de 6,6 % depuis 2015 (- 40 024 €) avec une progression du montant de subventions allouées de 10 % sur la période 2016-2019.

En 2020, 161 associations ont été soutenues financièrement par la commune[51]. 77 associations ont perçu une subvention dont 10 % (8 associations) ont concentré 63,3 % du montant total des subventions (268 390 €). 46,7% des associations (36) ont perçu de la commune un accompagnement inférieur à 1 000 €.

6.2.2 Les modalités d'attribution des subventions

6.2.2.1 Un cadre et une organisation générale à finaliser

Depuis 2017, la commune dispose d'une charte « cadre de partenariat entre la commune de Dinard et le secteur associatif » qui définit et précise les relations de la collectivité avec les associations. Ce document fixe des critères très larges pour l'octroi du soutien de la collectivité[52]. Il n'existe pas de critères objectifs permettant un calcul précis des subventions.

La commune a nommé en 2018 un coordonnateur de la vie associative chargé de suivre les relations entre la collectivité et ses associations. Toutefois, la collectivité ne dispose pas d'un guichet unique des associations visant à simplifier et faciliter les démarches des associations et permettre à la fonction de coordonnateur de s'inscrire dans un dispositif global et cohérent de gestion centralisée des relations avec les associations.

[51] Subventions et/ou prestations en nature.

[52] Utilité sociale de l'association pour les dinardais (publics prioritaires : jeunes et séniors), le rayonnement et la notoriété apportée à la ville, la participation aux activités de la commune et son dynamisme et le sérieux et la bonne gestion financière de l'association

La chambre invite la collectivité à finaliser le travail débuté en 2017 et en 2018 en créant un guichet unique pour les associations qui piloterait effectivement toutes les relations de la commune et de ses services avec le monde associatif.

6.2.2.2 Une insuffisance d'objectifs en matière de subventionnement des associations

La collectivité signe chaque année des conventions avec les associations percevant plus de 23 000 € de subventions et/ou de prestations en nature. Ces conventions apparaissent insuffisantes quant à la détermination des objectifs que la commune fixe à chaque association. Ces conventions fixent des objectifs très généraux sans définir d'objectifs précis fondés sur des critères évaluables, sans déterminer les modalités d'action et d'intervention de l'association dans son domaine de compétence, sans définir de typologie de publics ou d'aides prioritaires et sans mener une évaluation annuelle de l'activité et du respect des objectifs fixés[53].

La chambre demande à la collectivité d'établir des conventions annuelles ou pluriannuelles fixant des objectifs précis, déterminant les modalités d'intervention et d'action et évaluant l'action menée pour apprécier le montant de la subvention à accorder.

6.2.3 **Le contrôle de l'emploi des subventions**

Un panel de 19 associations (19 sur 158 soit 12 %) a été sélectionné pour examiner les modalités de contrôle de l'emploi de ces subventions communales. Ces associations ont perçu une subvention et/ou des prestations en nature en 2019 dont le montant est supérieur à 23 000 € pour un total de 437 208 €, soit 77,8 % du montant total de subventions attribuées par Dinard.

6.2.3.1 Un contrôle de l'emploi des subventions à renforcer

La chambre constate que globalement les associations contrôlées communiquent annuellement à la commune les documents financiers (bilan et compte de résultats certifiés). Toutefois, le contenu des rapports d'activités, des procès-verbaux d'assemblée générale et des évaluations annuelles sont, en règle générale, insuffisamment précis et permettent difficilement d'assurer le contrôle du bon emploi des subventions accordées par la collectivité.

La loi du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif indique dans son article 20 que « *les associations dont le budget annuel est supérieur à 150 000 € et recevant une ou plusieurs subventions de l'État ou d'une collectivité (…) dont le montant est supérieur à 50 000 € doivent publier chaque année dans le compte financier les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés ainsi que leurs avantages en nature.* ». Il ressort de l'instruction que l'Amicale sociale des territoriaux de Dinard, l'association Sport concept (2018 et 2019) et l'association École de musique Maurice Ravel, concernées par cette obligation, ne communiquent pas à la commune cette pièce. Ces informations sont importantes pour la collectivité afin d'apprécier les charges de personnel de l'association subventionnée.

[53] Amicale sociale des territoriaux de Dinard, Dinard Amicale Club, Lame d'Émeraude, Amicale Laïque de Dinard, École de Musique Maurice Ravel, Les Estivales du Rire, Sport concept, Tennis club de la Côte d'Émeraude, Etoile Dinardaise Basket, Football club dinardais, Académie de danse Rosa Bessière, Amicale Billard Club, Boxe américaine, Dinard Gym, Guildep.

La chambre invite la collectivité à rappeler à ces associations l'obligation de lui transmettre des documents précis (rapports d'activité, procès-verbaux d'assemblée générale, évaluations annuelles, annexes sur les rémunérations), lui permettant d'assurer un contrôle effectif de l'utilisation des subventions allouées et, en l'absence de communication ou d'évaluation, d'en tirer toutes les conséquences sur le montant de la subvention à accorder.

6.2.3.2 La valorisation des avantages en nature

En 2020, à côté des 423 634 € de subventions accordées à 77 associations, 162 associations ont été soutenues avec des prestations en nature (mises à disposition de locaux, d'équipements ou de personnel) estimées à 589 029 €[54]. La collectivité dispose, en interne, d'outils et de tableaux de bords permettant de valoriser les contributions en nature apportées au tissu associatif. Si ce travail doit être affiné en harmonisant les tarifs applicables et en l'élargissant aux mise à disposition du domaine public communal, la commune dispose d'une vision précise de la valorisation des soutiens en nature.

Cependant, ces informations ne se retrouvent pas dans l'annexe obligatoire du compte administratif correspondante (article L. 2313-1 CGCT) et dans les actes d'attribution des subventions. **La chambre invite la collectivité à faire figurer dans ses documents budgétaires le montant des prestations en nature accordées à chaque association et à faire apparaitre ces montants dans les courriers de notification des soutiens attribués par la commune.**

6.2.4 L'information du public

Selon les dispositions des articles 1er et 2 du décret du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention, les collectivités doivent mettre à la disposition du public les informations relatives à l'attributaire de la subvention ainsi que celles portant sur la subvention (objet, montant, nature …).

La commune publie sur son site internet ses délibérations, dans lesquelles apparait le nom de l'association et le montant de la subvention accordée. Toutefois, l'objet de la subvention, l'octroi éventuel de prestations en nature et les conditions de versement ne sont pas mentionnés.

La collectivité est invitée à compléter cette information en mettant à la disposition du public sur son site internet un tableau de synthèse annuel faisant apparaitre la liste des associations subventionnées, l'objet et le montant des subventions accordées ainsi que la valorisation des avantages en nature accordés.

[54] 2019, 561 879 € de subventions accordées à 80 associations, 142 associations soutenues pour 923 327 € de prestations en nature

Conclusion intermédiaire

Dinard supporte des charges de centralité et assure la gestion d'équipements communaux à vocation intercommunale (piscine, médiathèque, Cosec, Palais des Arts et du Festival). Cette situation impose que la commune ouvre avec la communauté de communes une réflexion pour envisager à terme le transfert de ces équipements communaux. De même, un renforcement des mutualisations de services (système d'informations, achat et commande publique, ressources humaines, urbanisme) permettrait de répondre aux dysfonctionnements constatés au sein de la collectivité (système d'information et commande publique) et contribuerait à la maitrise des dépenses locales et à l'amélioration de l'efficience des services communaux et communautaires.

Les relations avec les associations sont organisées depuis 2017 par un dispositif pertinent qu'il convient de finaliser en créant un véritable guichet unique qui piloterait effectivement toutes les relations de la commune et de ses services avec le monde associatif. Des efforts doivent être menés afin d'établir des conventions annuelles ou pluriannuelles précisant la stratégie de la commune, fixant des objectifs précis, déterminant les modalités d'intervention et d'action et évaluant l'action menée pour apprécier l'usage de la subvention attribuée et le montant de la subvention à accorder.

7 LA COMMANDE PUBLIQUE

7.1 L'organisation

7.1.1 Un dispositif global à renforcer rapidement

Le conseil municipal a donné une délégation limitée au maire en matière de commande publique[55]. Le maire a délégué sa signature en matière de marché à chacun de ses adjoints en fonction de son domaine de compétence.

En 2015, la chambre avait invité la collectivité à regrouper au sein d'une seule entité les services en charge des marchés publics. En 2016, la commune a créé une cellule commande publique intégrée au sein du service finances et commande publique. Ce service est chargé de l'ensemble des marchés de la collectivité, à l'exception des marchés négociés sans publicité, ni mise en concurrence qui sont passés directement par les agents dans les directions opérationnelles (marchés de - 25 000 € jusqu'au 31 décembre 2019 puis le seuil est passé à 40 000 €).

Il assure, en principe, le suivi de l'ensemble des marchés (mise au point, avenant…), en dehors de ceux passés par la direction des services techniques qui assure cette mission ainsi que le suivi financier des marchés. Dans les faits, la direction des services techniques assure la gestion de 80 % de la dépense en matière de marchés publics ce qui lui permet de gérer globalement la majorité du processus des marchés publics de la collectivité au détriment du service de la commande publique.

Cette cellule n'assure donc pas une coordination effective de toute la fonction commande publique de la collectivité. Un certain nombre de domaines ne relèvent pas de sa compétence ce qui limite son action, multiplie inutilement les intervenants et présente des risques juridiques au regard des règles de la commande publique.

Les marchés négociés sans publicité, ni mise en concurrence. Chaque direction opérationnelle assure la gestion et le suivi de ces marchés négociés. Si pour une question opérationnelle, cette organisation semblait pertinente pour les marchés inférieurs à 25 000 €, il y a lieu de s'interroger suite à la progression de ce seuil à 40 000 €[56]. Ce montant est devenu significatif et la collectivité aurait tout intérêt à revenir au dispositif antérieur en laissant aux directions opérationnelles la gestion des marchés de moins de 25 000 € et permettre à la cellule commande publique d'assurer le pilotage des marchés situés entre 25 000 et 40 000 €.

La computation des seuils. Si l'organisation décentralisée des achats par direction opérationnelle (-25 000 €) apparait pertinente d'un point de vue opérationnel, elle demande une rigueur dans le suivi des règles du code de la commande publique comme celle de la computation des seuils. Ce suivi est, en théorie, réalisé par le service de la commande publique mais en l'absence de procédures précises sur les remontées d'informations, il n'est pas en capacité de contrôler et d'assurer un suivi efficace du respect des seuils. L'instruction a fait apparaitre un certain nombre de cas où ces seuils n'ont pas été respectés. Au regard des constats réalisés par la chambre, il est indispensable et urgent que ce service soit chargé du suivi et du contrôle effectif du respect de ces règles.

[55] Marchés de service de - 25 000 € et marchés de travaux de - de 95 000 €, signature des avenants à condition qu'ils n'entrainent pas une augmentation du montant du contrat initial supérieure à 5%.
[56] Article R. 2122-8 du code de la commande publique

Les avenants. Si tous les marchés (hors marchés négociés sans publicité, ni mise en concurrence) sont pilotés par la cellule commande publique, il apparait que les avenants passés pour les marchés relevant de la direction des services techniques sont traités et passés par cette direction sans que la cellule puisse les examiner et les apprécier au regard du marché initialement passé. La passation et le suivi de l'exécution par la cellule commande publique améliorerait la cohérence de l'organisation et la sécurité juridique des procédures.

Les délégations de services publics. Celles-ci ne relèvent pas totalement du champ de compétence de la cellule commande publique. Ces contrats sont négociés et suivi par chaque direction opérationnelle et par le service juridique de la collectivité.

Si le dispositif, dans son architecture globale apparait cohérent, il semble nécessaire de le renforcer rapidement afin que la cellule commande publique assure effectivement la coordination de l'ensemble de la fonction commande publique de la collectivité

La commune s'est dotée d'un guide interne de l'achat à disposition des acheteurs publics de la collectivité mis à jour le 1er décembre 2020. Ce document est précis et actualisé. Il mériterait d'être complété par la liste des référents marchés publics ou acheteurs publics de la collectivité, d'une nomenclature des catégories homogènes de fournitures et de services[57], d'une fiche de procédures sur les modalités de suivi de la computation des seuils et des développements sur la procédure relative à la passation, l'exécution et le suivi des délégations de services publics.

Enfin, aucune mutualisation n'existe entre la commune et la communauté de communes. Compte tenu du volume financier des investissements de ces deux collectivités (34 M€[58] sur la période 2015-2020), des investissements envisagés, de la recherche de rationalisation des coûts, de la technicité et de la dématérialisation des procédures de marchés publics, la commune aurait tout intérêt à engager une réflexion, dans le cadre du projet de territoire actuellement en discussion au niveau de la communauté, afin de créer rapidement des groupements de commande et un service commun mutualisé, dédié à la commande publique et aux politiques d'achat.

La chambre invite la collectivité d'une part, à modifier l'organisation actuelle afin que le service commande publique assure effectivement la coordination de l'ensemble de la fonction commande publique, et d'autre part, à engager rapidement une réflexion avec l'intercommunalité pour créer à terme un service mutualisé de la commande et de l'achat public.

7.1.2 Une anticipation réduite des procédures de lancement des marchés publics

Les investissements réalisés depuis 2018 par la commune ne se sont pas fondés sur une programmation pluriannuelle des investissements. Cette absence de vision pluriannuelle des projets et de leur financement n'a pas permis aux services d'anticiper et de programmer le lancement des procédures de passation des marchés publics.

[57] Article R. 2121-6 code de la commande publique
[58] Dépenses d'équipement 2015-2020 : Commune de Dinard (26 M€) + CC Côte d'Emeraude (8 M€) – source comptes de gestion Anafi

7.1.3 **Une stratégie et une politique limitées en matière d'achat public**

Une stratégie et une politique d'achat public visent à identifier, analyser et proposer les solutions les mieux adaptées aux besoins de la collectivité afin d'optimiser les achats pour acheter mieux, et pas seulement moins cher. Cela passe par une définition des besoins qui se fonde sur une analyse des exigences fonctionnelles des services selon des critères déterminés (qualité minimale, niveau de consommation, périodicité etc.), par l'élaboration d'une stratégie d'achats, par l'analyse des marchés fournisseurs, par l'élaboration de cahiers des charges et de dossiers de consultation adaptés qui permettront une sélection et une négociation optimisées.

Une telle stratégie n'est pas mise en œuvre au sein de la commune, en dehors du cadre de la programmation budgétaire. Chaque service gestionnaire détermine ses besoins et les fait remonter vers le service des finances qui les intègre dans la programmation budgétaire. Le service commande publique n'a, en effet, pas pour mission de piloter et d'accompagner les services opérationnels afin d'analyser et d'évaluer leurs besoins. La création d'un service commun mutualisé dédié à la commande publique et aux politiques d'achat avec la communauté de communes permettrait de répondre efficacement à cette problématique.

7.1.4 **Le fonctionnement de la commission d'appel d'offres**

La collectivité dispose de deux commissions intervenant en matière de commande publique. La commission marché qui donne un avis consultatif pour les marchés dont les montants ne dépassent pas 214 000 € pour les fournitures et services et 5 350 000 € pour les travaux. La seconde, la commission d'appel d'offres (CAO) se prononce pour tous les marchés publics se situant au-dessus des seuils prévus par le CGCT et le code de la commande publique.

Si leurs compositions n'appellent pas d'observations, le fonctionnement de la CAO mériterait d'être précisé. Les textes organisant cette commission ne comportent pas de dispositions spécifiques sur son fonctionnement, il appartient à chaque collectivité d'en définir les règles de fonctionnement [59]. Or, la commune ne dispose pas de règlement intérieur fixant les modalités de fonctionnement de cette commission.

La chambre invite la collectivité à adopter un règlement intérieur organisant le fonctionnement de la commission d'appel d'offres.

[59] Délai minimum pour la convocation de ses membres, fixation d'une règle en cas de partage des voix, quorum, règles applicables en matière de remplacement des membres titulaires ou suppléant, règles concernant les membres à voix délibérative et consultative.

7.2 La mise en œuvre des procédures

7.2.1 La mise en concurrence préalable et la publicité

La chambre a sollicité la communication de toutes les pièces justifiant la mise en concurrence préalable minimum pour douze marchés dont la valeur estimée était inférieure à 25 000 € HT[60] pour l'exercice 2019 (montant total des douze marchés : 153 155 €). Dans la majorité des dossiers (10 sur 12), une mise en concurrence préalable a bien été organisée. Pour deux dossiers, il n'y a pas eu de mise en concurrence[61], pour l'un de ces dossiers, les tarifs d'un marché échu préexistant a servi de base à la transaction[62].

La chambre invite la commune à maintenir et à renforcer son action dans ce domaine et à organiser systématiquement la consultation de plusieurs fournisseurs pour ce type d'achat de moins de 40 000 €, afin de disposer d'une offre élargie.

7.2.2 La computation des seuils

L'achat sans publicité ni mise en concurrence préalables en raison d'un montant inférieur à 25 000 € porté à 40 000 € a pour objectif de ne pas imposer un formalisme coûteux en temps et en moyens pour des achats de très faible montant. Pour autant, l'absence de formalisme procédural ne dispense pas les acheteurs de vérifier le respect des seuils pour la passation de marché publics au regard de la multiplicité des achats auprès d'un même fournisseur pour des prestations similaires.

L'organisation décentralisée des achats par direction opérationnelle demande une rigueur dans le suivi des règles du code de la commande publique, comme celle de la computation des seuils. Ce suivi est, en théorie, réalisé par le service de la commande publique mais en l'absence de procédures précises sur les remontées d'informations, ce service n'est pas en capacité de contrôler et d'assurer un suivi efficace du respect des seuils. L'instruction a fait apparaitre un certain nombre de cas où ces seuils n'ont pas été respectés *(annexe n°5).*

Déjà en 2017, le service de la commande publique rappelait à la direction des services techniques la nécessité de respecter les seuils réglementaires et d'être vigilante sur la computation des seuils (pluralité de factures chez un même fournisseur dépassant les 28 000 €, deux marchés passés en procédure adaptée alors qu'ils auraient dû faire l'objet d'un seul appel d'offre compte tenu du montant total qui atteignait 245 000 €).

Le contrôle d'un échantillon de factures portant sur les exercices 2018 et 2019 a permis de constater les mêmes dérives. Le montant additionné de plusieurs factures, sur un même exercice, chez un même fournisseur, pour des prestations similaires, dépasse largement le seuil des 25 000€[63] sans que cette situation ait donné lieu à la passation de marchés publics. Ces achats sont effectués majoritairement par les services de la propreté urbaine, des ateliers municipaux, des bâtiments communaux, trois services placés sous la responsabilité de la direction des services techniques. La majeure partie des factures sont inférieures à 2 500 €HT, seuil de délégation de signature accordée à chaque directeur par le maire.

[60] Porté à 40 000 € à compter du 1er janvier 2020
[61] Spectacle Lac des Cygnes janvier 2019 – 12 793 € ; bulletins municipaux de février 2019 – 5 457 €
[62] Bulletins municipaux de février 2019 – 5 457 €
[63] Porté à 40 000 € à compter du 1er janvier 2020

Sur l'échantillon examiné, les achats auprès de trois fournisseurs auraient exigé la passation d'un marché à procédure adaptée en 2018 et 2019. Pour une société, un marché de 2016 courait jusqu'au 31 mai 2018. Aucun autre marché n'a ensuite été passé et la collectivité a continué ses achats avec ce fournisseur jusqu'à la fin de l'année 2018 et durant toute l'année 2019, contrevenant ainsi aux disposition du code de la commande publique.

Ainsi, ces irrégularités récurrentes et importantes par leur nombre et par leur montant total (484 237 € entre 2017 et 2019) sont susceptibles d'engager la responsabilité pénale des signataires des multiples bons de commande (article 432-14 du code pénal)[64] ainsi que celle de l'autorité ayant délégué sa signature en ce domaine.

La chambre recommande à la commune de mettre fin à ces pratiques en abaissant le seuil de la délégation de signature des directeurs opérationnels leur permettant d'engager des dépenses ; en adoptant une nomenclature des catégories homogènes de fournitures et de services afin d'identifier les besoins qui doivent, en raison de leurs caractéristiques et de leurs montants, faire l'objet de marchés à procédure adaptée ; en mettant en place un contrôle interne de cette computation des seuils et une procédure permettant au service de la commande publique de suivre efficacement et effectivement la computation des seuils.

Recommandation n° 10 Assurer la correcte computation des seuils, par la mise en place d'une nomenclature interne des achats et d'un contrôle interne.

7.2.3 La passation et l'exécution des marchés

Une bonne évaluation des besoins et, par suite, une définition très précise de ceux-ci dans les documents de la consultation, avant d'être une exigence juridique, sont une condition pratique impérative pour que l'achat soit effectué dans les meilleures conditions. Or, il ressort du contrôle de deux marchés que cette évaluation des besoins apparait défaillante, entrainant des irrégularités avec un risque juridique avéré et des surcoûts significatifs pour la collectivité.

7.2.3.1 Le marché de maitrise d'œuvre de la rénovation du Palais des Arts et du Festival

Situé au centre-ville de Dinard, le palais des Arts et du Festival dispose d'une surface de 1 500 m² répartie en 6 espaces variant de 100 à 400 m². Dès 2016, des diagnostics ont été réalisés pour rénover les toitures et les terrasses du bâtiment. Les opérations de rénovation ont débuté en 2017 et se sont achevées en 2020. Initialement fixé à 1,31 M€ HT par la maitrise d'œuvre, le coût final des travaux de rénovation a atteint 2,40 M€ HT, soit presque le double du montant initialement prévu.

Les causes de ce dérapage financier résultent d'une mauvaise appréciation initiale des travaux à réaliser. Le contrôle du marché de maitrise d'œuvre a révélé l'existence d'un avenant irrégulier et d'un manque de transparence vis-à-vis du conseil municipal.

[64] Circulaire Ministère de la Justice 4 mars 2002 rappelle que les marchés inférieurs aux seuils des procédures formalisées ne sont pas exclus du champ d'application du délit de favoritisme

Un avenant au marché de maitrise d'œuvre irrégulier

En juillet 2017, la municipalité a lancé un appel d'offres pour désigner une maitrise d'œuvre. Ce marché prévoyait des travaux de rénovation des toitures et terrasses du bâtiment mais aussi la remise en état provisoire de la salle Debussy, fermée administrativement pour des raisons de sécurité. L'enveloppe financière était fixée à 1 316 666 €HT[65].

Un marché a été passé et l'acte d'engagement a été notifié avec l'entreprise désignée le 22 novembre 2017. Le coût total des travaux estimés par la maitrise d'œuvre était fixé à 1 316 666 € et le montant de sa rémunération à 124 496 €.

Quatre avenants signés entre 2017 et 2019 ont fait progresser la rémunération de la maitrise d'œuvre de 42,4 %, passant de 124 496 € à 177 403 € (+ 52 907 €). La nécessité de passer par des avenants s'explique principalement par une carence dans la définition initiale des besoins. En parallèle, le montant des travaux a lui aussi fortement progressé (+ 67%) passant de 1,31 M€ à 2,2 M€ (+ 0,89 M€)

L'avenant n°4, signé le 6 mai 2019, soit 17 mois après la signature de l'acte d'engagement, a fait significativement progresser l'enveloppe des travaux à réaliser. Il était justifié, selon l'ordonnateur, par une erreur matérielle dans le chiffrage des travaux initiaux et par des sujétions techniques résultant essentiellement de la modification d'éléments du programme.

Or, il apparait à l'examen des pièces du marché qu'aucun élément ne permettait de justifier la signature d'un tel avenant *(annexe n°5)*. En l'espèce, cet avenant a ajouté des prestations qui ont échappé à toute mise en concurrence et pour des prestations non prévues au marché initial. Non seulement le montant total du marché a été augmenté, mais aussi le contenu des prestations. L'économie du contrat est donc profondément modifiée, ce qui met en cause la régularité de cet avenant.

Le 16 mai 2019, le service de la commande publique de la commune relevait ce point et s'interrogeait sur la notion de modification substantielle de cet avenant. Ces éléments n'ont pas empêché la collectivité de signer l'avenant n° 4 qui doit être regardé comme étant irrégulier. En tout état de cause, la collectivité n'a pas mis en œuvre les procédures lui permettant d'obtenir les meilleures conditions financières pour cette opération.

Une information limitée du conseil municipal sur les évolutions du coût de cette opération

Par délibération du 24 avril 2017, le conseil municipal nouvellement élu avait donné au maire une délégation identique aux mandatures précédentes, lui attribuant la compétence de prendre toute décision concernant les avenants n'entrainant pas une augmentation du montant du contrat initial supérieure à 5%. Par délibération du 16 juillet 2018, le conseil municipal, sur demande du maire, a modifié cette délégation en l'autorisant à signer tous les avenants sans limite de montant. Ainsi le maire a signé tous les avenants au marché de maitrise d'œuvre qui faisaient significativement progresser les montants des travaux. L'information donnée au conseil municipal[66] s'est limitée au seul montant financier de l'avenant. Le conseil municipal n'a donc pas eu de vision précise de 2017 à 2019 des évolutions significatives du coût global des travaux de la rénovation du Palais des Arts et des Festival, équipement communal emblématique.

[65] 941 666 € pour la rénovation de la toiture et la reprise de la structure et 375 000 € pour la salle Debussy
[66] Article L. 2122-23 du CGCT

De plus, par délibération du 18 décembre 2017, le conseil municipal a réinstitué une commission des marchés en procédure adaptée (abrogée par une délibération du 2 novembre 2015) composée du maire, du ou des adjoints en charge du marché, de conseillers municipaux de la minorité et des responsables des services de la commune. Si cette commission *« n'a pas de caractère obligatoire, elle est amenée à se réunir à la demande du maire pour présenter un marché, un rapport d'analyse ou tout autre sujet relatif à un marché public »* pour les marchés de travaux supérieur à 800 000 € HT et les marchés de fournitures de plus de 150 000 € HT. Cette instance n'a jamais été saisie pour examiner les avenants au marché de maitrise d'œuvre et les marchés de travaux portant sur la restructuration du Palais des Art et du Festival.

La chambre constate l'irrégularité de l'avenant n°4 du marché de maitrise d'œuvre, les dérapages du coût de la rénovation de cet équipement résultant d'une défaillance dans la définition initiale du besoin par la collectivité et la maitrise d'œuvre et l'absence de transparence de l'évolution du coût des travaux pour le conseil municipal. Elle invite la collectivité à renforcer sa vigilance sur ce point en portant une attention particulière sur la définition des besoins pour tous les futurs projets d'investissement communaux.

7.2.3.2 Le marché de maitrise d'œuvre de la construction de la capitainerie

La construction de la capitainerie du port de Dinard révèle les mêmes insuffisances que pour l'opération précédente. Initialement fixé à 140 000 € HT par la maitrise d'œuvre, le coût final des travaux de construction a atteint 270 929 €, soit un montant multiplié par 1,8. Ce dérapage financier résulte aussi d'une mauvaise appréciation initiale des travaux.

L'avenant n°2, signé le 15 janvier 2019, a fait significativement progresser l'enveloppe des travaux. Il était justifié, selon l'ordonnateur, par l'évolution du projet suite aux recommandations de l'architecte des bâtiments de France (ABF) afin que l'équipement s'intègre mieux au site remarquable du bord de mer.

Ce mode d'exécution du contrat pose problème, comme le précédent, tant du point de vue de la régularité que de l'efficacité de l'achat. L'article 20 du code des marchés publics, applicable à l'exécution de ce contrat[67], limitait l'intervention d'un ou plusieurs avenants dans le cadre de l'exécution des marchés publics à deux cas de figure. Ici, les sujétions, dont les co-contractants se prévalent, n'apparaissent pas comme « imprévues » dès lors que la construction d'un tel équipement en site remarquable imposait la saisine de l'ABF et éventuellement des recommandations architecturales, qui ne pouvaient être qualifiées de « difficultés matérielles rencontrées lors de l'exécution d'un marché, présentant un caractère exceptionnel, imprévisibles lors de la conclusion du contrat et dont la cause est extérieure aux parties »[68].

[67] Article 188 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics
[68] Conseil d'État, 30 juillet 2003, n° 223445, Commune de Lens

Quant au « bouleversement de l'économie du marché », il n'est pas apprécié en fonction d'un seuil chiffré mais déterminé par le juge administratif au cas par cas[69]. En l'espèce, cet avenant fait notablement évoluer le type de construction. Initialement prévu en structure modulaire, le bâtiment a dû être réalisé en bois. Cette évolution majeure du projet a échappé à toute mise en concurrence et pour une prestation non prévue au marché initial. L'avenant a donc non seulement augmenté le montant total du marché, mais aussi le contenu de la prestation. L'économie du contrat est donc profondément modifiée, ce qui rend irrégulier cet avenant. En tout état de cause, la collectivité n'a pas mis en œuvre les procédures lui permettant d'obtenir les meilleures conditions financières.

La chambre constate l'irrégularité de l'avenant n°2 du marché de maitrise d'œuvre et le dérapage du coût de la construction de cet équipement résultant d'une défaillance de la définition initiale du besoin par la collectivité et la maitrise d'œuvre.

7.3 La prévention des conflits d'intérêts

L'article 48 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics réaffirme que *« constitue une situation de conflit d'intérêts toute situation dans laquelle une personne qui participe au déroulement de la procédure de passation du marché public ou est susceptible d'en influencer l'issue a, directement ou indirectement, un intérêt financier, économique ou tout autre intérêt personnel qui pourrait compromettre son impartialité ou son indépendance dans le cadre de la procédure de passation du marché public ».* Le décret du 31 janvier 2014 précise les mesures auxquelles doivent se conformer les élus et agents des collectivités territoriales pour se prémunir contre toute situation de conflit d'intérêt.

Le conseil municipal a adopté le 9 novembre 2020 son règlement intérieur. Ce document comporte une annexe sur la prévention des conflits d'intérêts rappelant les dispositions légales et règlementaires applicables en la matière aux élus. Dans le cadre de la prévention des risques inhérents aux mandats électifs, chaque élu de la majorité municipale (25) a reçu le 27 août 2020 une fiche d'information sur les conflits d'intérêts ainsi qu'une déclaration sur l'existence de liens pouvant entraîner d'éventuels conflits d'intérêts. Trois élus ont déclaré ce type de liens, les 22 autres ont fait état de l'absence de situation de conflit d'intérêt.

Si la commune a fait preuve d'initiative en ce domaine, il est nécessaire qu'elle finalise concrètement ce travail dans deux domaines :

- S'agissant des élus susceptibles d'être affectés par des conflits d'intérêts, il appartient au maire de fixer, par arrêté, les domaines dans lesquels ils devront s'abstenir d'exercer leur compétence. Il s'agit aussi de s'assurer que ces élus s'abstiennent bien lors de la commission d'appels d'offres, de la commission des marchés, lors des débats et des délibérations du conseil municipal relatifs aux dossiers touchant ces conflits d'intérêts.

- Concernant les agents de la collectivité décisionnaires dans un certain nombre de domaines (directeur, chef de service, etc.), il apparait nécessaire qu'une procédure similaire à celle appliquée aux élus soit mise en œuvre.

[69] Conseil d'État, 11 juillet 2008, n° 312354, Ville de PARIS c/société Clear Channel France, Conseil d'État, 19 janvier 2011, SARL Entreprise Matéos, req. n° 316783.

La chambre invite la commune à finaliser sa démarche de prévention des conflits d'intérêts en fixant, par arrêté du maire, les domaines dans lesquels les élus intéressés devront s'abstenir d'exercer leurs compétences et à étendre cette démarche aux agents de la collectivité en position de décision ou d'influence.

Conclusion intermédiaire

L'organisation générale de la commande publique semble globalement cohérente, toutefois il apparait nécessaire de la renforcer afin de limiter les risques juridiques relevant des modalités de la passation des marchés négociés sans publicité et des avenants. Des mesures rapides doivent être prises afin d'assurer la correcte computation des seuils, par la mise en place d'une nomenclature des achats et d'un contrôle interne. Enfin, afin d'éviter des irrégularités critiquables et des dérapages couteux pour la collectivité de certaines opérations (Palais des Arts et du Festival, capitainerie), il est indispensable de renforcer l'analyse préalable et la définition du besoin en amont du lancement d'une opération d'investissement et d'assurer un contrôle effectif de l'action des maitrises d'œuvre.- - -

ANNEXES

Annexe n° 1. La gouvernance 67
Annexe n° 2. La situation financière 68
Annexe n° 3. Les ressources humaines 77
Annexe n° 4. Les relations avec les associations 82
Annexe n° 5. La commande publique 83

Annexe n° 1. La gouvernance

Délégations de signature et de fonction

Trois adjoints et trois conseillers municipaux disposent de délégations intervenant dans le même champ de compétence sans qu'ait été précisément défini le champ de compétence exact de la délégation de chacun. Ce dispositif est irrégulier dès lors qu'il ne permet pas d'identifier, à un moment donné et pour une catégorie déterminée d'acte, le titulaire effectif de la délégation.

Promotion, rayonnement et valorisation de la commune :

- 3eme adjointe, en charge de l'information, de la communication publique, du rayonnement et de la valorisation, de la promotion du patrimoine

- conseillère municipale, en charge des actions publicitaires liées à la promotion de la commune : éditions d'informations, images de la commune et recherche de partenaires en matière d'événements.

Culture :

- 6eme adjoint, en charge de la culture vivante, patrimoine architectural et paysager

- conseiller municipal, en charge du centre d'art et arts plastiques.

Urbanisme :

- 4eme adjoint, en charge de l'urbanisme opérationnel

- conseiller municipal, en charge de l'urbanisme règlementaire.

Annexe n° 2. La situation financière

2.1 - Capital restant dû, comparaison compte de gestion et compte administratif (en euros)

Budget principal Dinard	2018	2019	2020
Comptes de gestion c/1641	18 812 359	17 373 669	15 958 434
Comptes de gestion c/1644	3 616 200	3 428 600	3 237 000
Encours de dette Compte de gestion c/164 (A)	22 428 559	20 802 269	19 195 434
Encours de dette au 31/12 Compte administratif (B)	22 380 296	20 754 006	19 147 171
Différence : A-B	**48 263**	**48 263**	**48 263**

Source : budget principal de Dinard : compte de gestion et compte administratif

2.2 - Taux de réalisation budget principal – budgets annexes

BUDGET PRINCIPAL	2015	2016	2017	2018	2019
Total recettes réelles de fonctionnement	96,95%	101,33%	102,09%	100,42%	100,94%
Total dépenses réelles de fonctionnement	94,37%	92,03%	95,96%	93,36%	96,73%
11 charges à caractère général	*83,68%*	*92,80%*	*84,79%*	*87,33%*	*91,67%*
12 charges de personnel	*97,57%*	*96,52%*	*99,73%*	*97,02%*	*98,46%*
Total recettes réelles d'investissement	51,69%	47,82%	99,86%	76,21%	85,23%
dont emprunt	*32,43%*	*29,86%*	*42,18%*	*17,76%*	*0,00%*
Total dépenses réelles d'investissement	85,61%	40,36%	86,00%	83,98%	70,20%

Source : compte de gestion 2015-2019 + restes à réaliser

BUDGET PORT	2015	2016	2017	2018	2019
Total recettes réelles de fonctionnement	86,94%	94,44%	96,88%	107,10%	99,61%
Total dépenses réelles de fonctionnement	82,73%	81,83%	80,41%	86,09%	78,64%
Total recettes réelles d'investissement	77,42%	25,71%	45,42%	26,49%	15,97%
Total dépenses réelles d'investissement	56,86%	65,99%	75,34%	54,42%	80,38%

Source : compte de gestion 2015-2019 + restes à réaliser

BUDGET ASSAINISSEMENT	2015	2016	2017	2018	2019
Total recettes réelles de fonctionnement	86,16%	100,00%	111,55%	94,03%	66,30%
Total dépenses réelles de fonctionnement	90,85%	84,30%	79,13%	84,92%	67,51%
Total recettes réelles d'investissement	84,76%	55,32%	23,19%	11,03%	42,22%
Total dépenses réelles d'investissement	131,39%	94,54%	93,63%	38,43%	40,48%

Source : compte de gestion 2015-2019 + restes à réaliser

BUDGET EAU	2015	2016	2017	2018	2019
Total recettes réelles de fonctionnement	128,26%	114,50%	109,18%	97,94%	60,73%
Total dépenses réelles de fonctionnement	81,45%	99,53%	94,38%	61,78%	63,59%
Total recettes réelles d'investissement	72,00%	34,00%	26,92%	69,50%	13,41%
Total dépenses réelles d'investissement	24,87%	28,11%	26,05%	27,88%	5,89%

Source : compte de gestion 2015-2019 + restes à réaliser

2.3 - Évolution des produits de gestion 2015-2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015/2020
Ressources fiscales propres	15 758 658	16 249 771	16 376 298	15 773 587	16 237 894	15 849 963	+ 0,5%
+ Fiscalité reversée	2 942 040	2 869 408	2 944 849	2 442 710	2 389 762	2 297 169	- 21,9%
= Fiscalité totale (nette)	18 700 697	19 119 179	19 321 147	18 216 297	18 627 656	18 147 132	- 2,9%
+ Ressources d'exploitation	2 692 542	2 537 111	2 417 363	3 244 257	3 345 020	2 331 340	- 13,4
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 400 963	3 722 550	3 934 172	3 801 310	3 653 683	3 620 040	- 17,7 %
+ Production immobilisée, travaux en régie	486 303	617 008	468 330	444 104	0	428 617	- 11,9 %
Total produits de gestion	**26 280 505**	**25 995 849**	**26 141 012**	**25 705 969**	**25 626 359**	**24 527 128**	**- 6,6 %**

Source : Compte de gestion – Anafi

2.4 - Évolution des recettes fiscales 2015-2020

en €	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2015/2020**
Impôts locaux	12 072 859	12 101 663	12 182 033	12 399 531	12 787 435	12 921 446	+ 7 %
+ Taxes sur activités de service et domaine (dont prélèvement sur les produits des jeux)	2 400 563	2 508 313	2 268 761	1 482 945	1 484 635	925 274	-61,4 %
+ Taxes sur activités industrielles	338 672	344 920	342 410	339 786	267 538	375 948	+11 %
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux)	946 563	1 294 874	1 583 094	1 551 324	1 698 287	1 627 295	+71,9 %
= Ressources fiscales propres	**15 758 658**	**16 249 771**	**16 376 298**	**15 773 587**	**16 237 894**	**15 849 963**	**+ 0,5 %**

Source : Compte de gestion - Anafi

2.5 - Évolution des taux de fiscalité 2015-2020

	Taux 2015	**Taux 2020**	**Taux moyen national** *(1)*
Taxe d'habitation	18,40	18,40 *(2)*	16,66
Taxe foncier bâti	31,64	31,64	22,58
Taxe foncier non bâti	58,92	58,92	53,69

(1) votés par les communes de la strate en 2019 – DGCL – impôts.gouv.fr
(2) taux de la taxe d'habitation voté en 2019, disparition en 2020
Source : États 1259

2.6 - Évolution des bases des quatre taxes 2015-2020

	Bases 2015 (en €)	**Bases 2020 (en €)**	**Évolution 2015-2020**
Taxe d'habitation	30 600 000	32 666 000	+ 6,7 %
Taxe foncier bâti	20 139 000	21 815 000	+ 8,3 %
Taxe foncier non bâti	77 000	117 000	+ 51,9 %

Source : États 1259

2.7 - Évolution sur les prélèvements sur les produits des jeux et des droits de mutation

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015/2019
Prélèvement sur les produits des jeux	1 357 718	1 368 967	1 374 821	1 419 196	1 477 358	918 301	-32,3%
Taxes additionnelles droits de mutation	946 563	1 294 874	1 583 094	1 551 324	1 698 286	1 627 295	+71,9%
Total	**2 304 281**	**2 663 841**	**2 957 915**	**2 970 520**	**3 175 644**	**2 545 596**	**+10,4%**

Source : Compte de gestion - Anafi

2.8 - Évolution des ressources d'exploitation 2015-2019

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015/2019
Ventes de marchandises et de produits finis	334 808	396 651	425 433	424 407	469 102	275 864	+ 40%
+ Domaine	324 912	407 001	298 384	1 094 477	1 388 218	801 947	X 4,2
+ Travaux, études et prestations de services	697 209	781 136	862 334	874 754	579 888	337 519	- 17%
+ Mise à disposition de personnel facturée	144 948	134 615	125 802	121 949	96 160	100 945	- 33%
+ Remboursement de frais	74 502	57 776	49 494	55 521	72 347	62 220	- 3%
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais	**1 576 380**	**1 777 178**	**1 761 446**	**2 571 107**	**2 605 715**	**1 578 494**	**+65%**
+ Revenus locatifs et redevances	716 162	759 934	655 917	673 150	739 305	590 488	+3,2%
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	400 000 *(1)*	0	0	0	0	162 358 *(2)*	
= Autres produits de gestion courante	**1 116 162**	**759 934**	**655 917**	**673 150**	**739 305**	**752 845**	**- 33,7%**
= Ressources d'exploitation	**2 692 542**	**2 537 111**	**2 417 363**	**3 244 257**	**3 345 020**	**2 331 340**	**+24,2%**

(1) 2015 : création du budget annexe camping - Délibération du 5 mars 2015 décidant le reversement de 400 000 € d'excédents de ce budget annexe au budget principal - Titre 648 du 05/05/2015 au compte 7561. Budget annexe supprimé en 2019 (2) absence de budget annexe pour le camping – versement de la redevance par le délégataire du camping
Source : compte de gestion Anafi

2.9 - Évolution des charges de gestion 2015-2019

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015/2019
Charges à caractère général	5 441 791	5 105 946	4 929 210	4 816 407	5 498 779	4 588 196	+ 1%
+ Charges de personnel	14 198 871	14 510 542	14 854 302	14 317 662	14 309 280	13 853 375	+ 0,7%
+ Subventions de fonctionnement	2 622 203	1 756 275	1 247 719	1 345 575	1 385 879	1 354 375	- 47 %
+ Autres charges de gestion	769 402	681 039	646 995	332 380	376 328	368 333	- 51 %
-transfert de charges de gestion courante				865 446			
Total charges de gestion	**23 032 266**	**22 053 803**	**21 678 225**	**19 945 769**	**21 570 266**	**20 164 279**	**- 6,3 %**

Source : compte de gestion Anafi *2018 : retraité du c/ 79 virement entre sections

2.10 - Évaluation contribution FPIC 2015-2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Fonds péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)	-104 499	-173 657	-24 511	-85 559	-134 038	-215 060	- 737 324

Source : compte de gestion

2.11 - Évolution de la CAF nette 2015-2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total produits de gestion (A)	26 280 505	25 995 849	26 141 012	25 705 969	25 626 359	24 527 128
Total charges de gestion (B)	23 032 266	22 053 803	21 678 225	19 945 769	21 570 266	20 164 279
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**3 248 239**	**3 942 046**	**4 462 787**	**5 760 200**	**4 056 093**	**4 362 848**
+/- Résultat financier	-731 052	-688 156	-660 394	-620 645	-608 991	-472 569
+/- Autres produits et charges excep. réels	12 625	142 958	88 037	-151 794	132 770	185 586
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains	0	-1 346	0	-809	-1 749	-29
= CAF brute	**2 529 813**	**3 395 502**	**3 890 430**	**4 986 952**	**3 578 123**	**4 075 836**
- Annuité en capital de la dette	1 523 607	1 442 795	1 490 702	1 626 290	1 606 835	1 627 334
= CAF nette	**1 006 206**	**1 952 707**	**2 399 728**	**3 360 662**	**1 971 288**	**2 448 502**

Source : Anafi, comptes de gestion

2.12 - Évolution de la CAF nette consolidée de l'ensemble des budgets

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Recettes consolidées, tous budgets (A)	32 122 576	32 396 551	32 687 605	50 037 385	32 182 615	32 245 053
Dépenses consolidées, tous budgets (B)	31 283 559	29 757 473	29 525 979	46 087 071	30 379 340	27 546 625
Résultat de l'exercice, tous budgets (A-B)	839 017	2 639 078	3 161 626	3 950 314	1 803 275	4 698 427
CAF brute consolidée tous budgets	**2 929 466**	**4 594 673**	**5 139 275**	**6 369 090**	**4 049 271**	**6 978 984**
annuité des emprunts et dettes	1 926 691	1 875 350	1 962 487	2 116 241	2 115 776	2 388 227
CAF nette consolidée tous budgets	**1 002 775**	**2 719 323**	**3 176 788**	**4 252 849**	**1 933 495**	**4 590 757**

Source : logiciel ANAFI comptes de gestion 2015-2020

2.13 - Évolution de la trésorerie de la commune

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	-1 230 784	-263 953	969 663	6 434 568	7 790 173	7 097 292
- Besoin en fonds de roulement global	-2 588 682	-2 312 825	-1 511 393	-788 011	-1 700 146	-982 700
=Trésorerie nette	**1 357 898**	**2 048 873**	**2 481 056**	**7 222 579**	**9 490 319**	**8 079 992**
en nbre de jours de charges courantes	*20,9*	*32,9*	*40,5*	*128,2*	*156,2*	*142,9*

Source : Anafi, comptes de gestion

2.14 - Évolution des dépenses d'investissements

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Dépenses d'investissement (1)	3 421 529	3 275 153	3 792 568	3 936 218	5 482 960	7 189 218	27 097 646

(1) dépenses d'investissements hors remboursements d'emprunts = dépenses d'équipement + subvention d'équipement
Source : compte de gestion – Anafi

2.15 - Modalités de financement des investissements

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
CAF nette ou disponible (C)	**1 006 206**	**1 952 707**	**2 399 728**	**3 360 662**	**1 971 288**	**2 448 502**	**13 139 092**
Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 194 720	789 277	1 126 456	17 563 256	2 984 507	4 146 639	27 804 854
Financement propre disponible (C+D)	**2 200 925**	**2 741 983**	**3 526 184**	**20 923 918**	**4 955 795**	**6 595 141**	**40 943 946**
Dépenses d'investissement (hors remboursement d'emprunt)	3 421 529	3 275 153	3 792 568	15 529 739	4 687 910	7 127 865	37 834 764
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**-976 360**	**-533 169**	**-266 385**	**5 394 178**	**267 886**	**-692 881**	**3 193 269**
Nouveaux emprunts de l'année	2 000 000	1 500 000	1 500 000	0	0	0	5 000 000

Source : compte de gestion – Anafi

2.16 - Évolution de l'encours de la dette 2020 – 2026

encours de la dette (en €)	*17 519 837*	*15 844 851*	*14 348 155*	*12 958 095*	*11 579 279*	*10 167 279*	*8 719 555*
capacité de désendettement en années	*4,30*	*3,96*	*3,46*	*3,12*	*2,79*	*2,45*	*2,10*

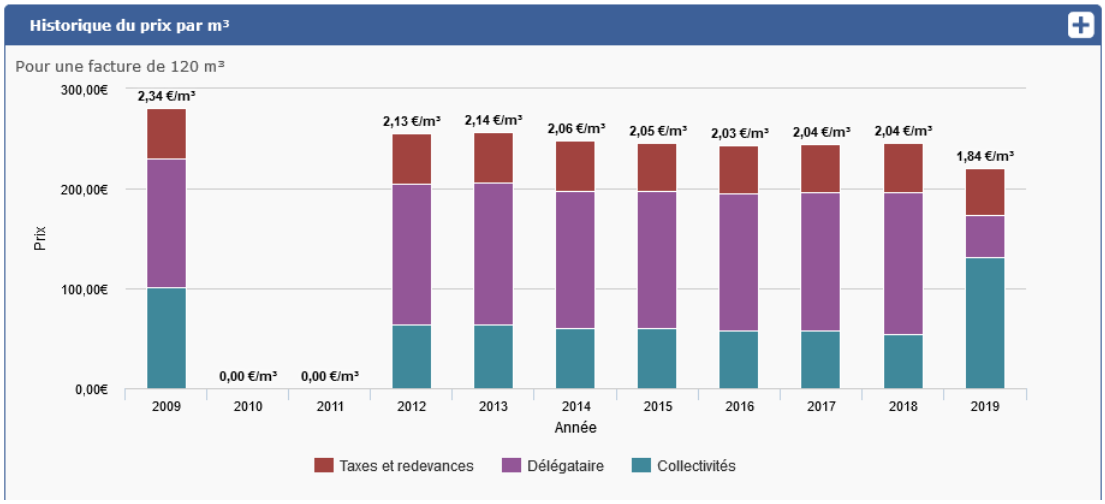
Source : CRC à partir des informations communiquées par la commune

2.17 - Tarifs Prix TTC du service eau et assainissement au m^3

En €/m^3	Dinard	Bretagne	National
Part eau potable	1,84	2,34	1,99
Part assainissement	3,19	2,23	1,92
Total	**5,03** *(2)*	**4,57** *(1)*	**3,92** *(1)*

Source : (1) observatoire de l'environnement en Bretagne cartes et chiffres clés 2018 (2) observatoire national des services d'eau et d'assainissement 2019

2.18 - Dinard - Évolution du prix de l'eau par m³ 2009-2019



Source : observatoire national des services d'eau et d'assainissement 2019 – EauFrance (http://www.services.eaufrance.fr/donnees/service/77538/2019/prix)

2.19 – Budget annexe Eau - Évolution de la CAF nette

en €	2015	2016	2017	2018	2019 *(1)*	2020 *(1)*
Produit total	580 568	458 280	448 513	405 953	459 120	1 223 678
Charges totales	325 322	407 901	421 770	412 298	453 953	758 451
= Excédent brut d'exploitation	255 246	50 379	26 743	9 638	5 167	465 227
= CAF brute	255 246	50 379	26 743	9 638	5 167	630 462
-Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	0	0
CAF nette	**255 246**	**50 379**	**26 743**	**9 638**	**5 167**	**630 462**

(1) exercices 2019 et 2020 : données retraitées par la CRC afin de neutraliser l'absence de rattachement de produits réalisés en 2019 par la commune. Estimation du montant des produits non rattachés 210 000 € (moyenne 2017-2018)
Source : logiciel ANAFI – comptes de gestion

2.20 - Budget annexe Eau
Évolution de la répartition des produits entre Commune et délégataire

Eau	Ancienne DSP	DSP 2020	Différence
Part délégataire sur les tarifs			
1 à 30 m3	0,60 €	0,16 €	- 73,3%
31 à 100 m3	0,98 €	0,27 €	- 72,4%
101 à 500 m3	1,18 €	0,35 €	- 70,3%
Part communale sur les tarifs			
1 à 30 m3	0,09 €	0,55 €	X 6,1
31 à 100 m3	0,25 €	0,61 €	X 2,4
101 à 500 m3	0,25 €	1,10 €	X 4,4

Source : commune – délibération n°2019-210 du 16 décembre 2019

2.21 - Budget annexe Eau - Évolution du fonds de roulement

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	2 401 092	2 111 461	1 785 916	1 447 886	1 187 462	1 950 605
- Besoin en fonds de roulement global	215 013	218 886	259 438	173 300	-32 446	701 702
=Trésorerie nette	**2 186 079**	**1 892 575**	**1 526 479**	**1 274 587**	**1 219 908**	**1 248 903**

Source : logiciel ANAFI – comptes de gestion

2.22 - Budget annexe Eau - Évolution des dépenses d'investissement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Dépenses d'équipement	540 348	340 009	352 288	347 668	55 592	77 319	1 713 224

Source : logiciel ANAFI – comptes de gestion

2.23 - Budget annexe eau - Etat du réseau d'eau potable

	Dinard	Ille-et Vilaine	Bretagne
Indice linéaire de pertes en réseau	3,8 m^3/km/j	1,2 m^3/km/j	1,2 m^3/km/j
Rendement du réseau de distribution	85,8%	87,7%	Non disponible
Taux moyen de renouvellement des réseaux	1,07 %	0,74 %	0,62 %

Source : observatoire national des services d'eau et d'assainissement 2019 – EauFrance
Données Dinard : 2019, données Ille-et-Vilaine et Bretagne : 2015
L'indice linéaire de pertes en réseau évalue, en les rapportant à la longueur des canalisations (hors branchements), les pertes par fuites sur le réseau de distribution
Le rendement du réseau de distribution est le rapport entre le volume d'eau consommé par les usagers (particuliers, industriels) et le service public (pour la gestion du dispositif d'eau potable) et le volume d'eau potable d'eau introduit dans le réseau de distribution.
Le taux moyen de renouvellement des réseaux d'eau potable est le pourcentage de renouvellement moyen annuel (calculé sur les 5 dernières années) du réseau d'eau potable par rapport à la longueur totale du réseau, hors branchements

2.24 – Budget annexe assainissement - Évolution de la CAF nette

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ressources d'exploitation	*779 917*	*1 003 219*	*1 013 935*	*1 011 519*	*1 134 310*	*940 567 (1)*
Subvention d'exploitation perçues	*0*	*0*	*0*	*73 680*	*0*	*380 833*
Produit total	779 917	1 003 219	1 013 935	1 085 199	1 134 310	1 321 400
Charges totales	84 721	60 515	56 837	58 279	65 471	51 421
= Excédent brut d'exploitation	*695 196*	*942 704*	*957 098*	*1 026 470*	*1 068 839*	*1 269 979*
= CAF brute retraitée	223 555	697 474	820 474	809 004	880 308	1 082 425
-Annuité en capital de la dette	500 434	543 657	581 817	598 886	616 750	682 458
CAF nette retraitée	**-276 879**	**153 817**	**238 657**	**210 118**	**263 558**	**399 966**

(1) données provisoires rattachement produits exploitations 2020
Source : logiciel ANAFI – comptes de gestion – communes rattachement de produits sur exercices 2018 à 2020

2.25 – Budget annexe assainissement
Évolution de la répartition des produits entre commune et délégataire

	Ancienne DSP	DSP 2020	Différence
Part délégataire sur les tarifs			
1 à 30 m3	1 €	1 €	0 % -
31 à 100 m3	1,26 €	1,25 €	- 0,7 %
101 à 500 m3	1,13 €	1,15 €	+ 1,7 %
Part communale sur les tarifs			
1 à 30 m3	0,53 €	0,53 €	0 %
31 à 100 m3	1,19 €	1,19 €	0 %
101 à 500 m3	1,31 €	1,31 €	0 %

Source : commune – délibération n°2019-210 du 16 décembre 2019

2.26 – Budget annexe assainissement - Évolution du fonds de roulement

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	188 677	178 402	-540 856	-893 988	-379 333	-111 103
- Besoin en fonds de roulement global	306 852	270 138	339 699	132 114	-41 132	490 026
=Trésorerie nette	**-118 175**	**-91 736**	**-880 555**	**-1 026 103**	**-338 201**	**-601 129**

Source : logiciel ANAFI – comptes de gestion

2.27 – Budget annexe assainissement - Évolution de l'endettement

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Annuité en capital de la dette	500 434	543 657	581 817	598 886	616 750	682 458
+ Charge d'intérêts et pertes nettes de change	291 641	245 230	234 881	217 916	200 167	206 000
= Annuité totale de la dette	**792 075**	**788 887**	**816 698**	**816 803**	**816 917**	**888 458**
Encours de dette au 31 déc.	7 043 848	7 000 191	6 418 373	5 819 487	6 302 737	5 620 279
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	**31,5**	**10,0**	**8,9**	**8,3**	**16,0**	**3,8**

Source : logiciel ANAFI – comptes de gestion

2.28 – Budget annexe assainissement - Évolution des dépenses d'investissement

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Dépenses d'équipement	1 084 653	664 093	859 658	453 930	362 176	1 039 010	4 463 520

Source : logiciel ANAFI – comptes de gestion

2.29 - Estimation du coût de la crise COVID 19 pour la commune

Dépenses supplémentaires	
Objet	**Montant TTC**
Charges à caractère général COVID 19 (masques, gel…)	109 729,75 €
Ressources humaines : versement prime COVID 19	21 959,00 €
TOTAL (A)	**131 688,75 €**

Dépenses non réalisées	
Ressources humaines : contractuels non recrutés	380 000,00 €
Associations : Baisse du montant total des subventions versées	149 000,00 €
Événements annulés	208 000,00 €
autres : restauration scolaire, ALSH	136 000,00 €
TOTAL (B)	**873 000,00 €**

Perte de recettes	
Produits de services : restauration scolaire, périscolaire …	145 000,00 €
Produits redevance stationnement	461 000,00 €
Produits droit de mutation	70 992,00 €
Recettes prélèvement sur le produit brut des jeux	559 057,00 €
Produits droits de place	144 200,00 €
Exonérations loyers	292 000,00 €
Animations / Culturel	124 000,00 €
TOTAL (C)	**1 796 249,00 €**

Recettes supplémentaires	
Compensations financières Etat (Masques+Parois …)	15 008,54 €
TOTAL (D)	**15 008,54 €**

TOTAL GENERAL (A-B+C-D)	**1 039 929,21 €**

Source : Chambre régionale des comptes à partir de données collectivité arrêté au 31-12-2020 et compte administratif 2020

Annexe n° 3. Les ressources humaines

3.1 - Évolution des effectifs de 2015 à 2020 (ETP)

Catégories		2015					2016					2017					2018					2019					2020				
		A	B	C	Hors Catégorie	Total	A	B	C	Hors Catégorie	Total	A	B	C	Hors Catégorie	Total	A	B	C	Hors Catégorie	Total	A	B	C	Hors Catégorie	Total	A	B	C	Hors Catégorie	Total
Titulaires		11,00	46,50	242,06		**299,56**	12,00	51,50	252,99		**316,49**	14,90	47,50	252,28		**314,68**	13,90	43,40	243,43		**300,73**	13,00	41,50	245,00		**299,50**	13,00	44,30	235,30		**292,60**
Non Titulaires		2,00		40,97	3,85	**46,82**	3,00		28,25	14,39	**45,64**	2,00	2,00	26,89	13,83	**44,72**	1,00	2,17	31,35	5,79	**40,31**	1,00	3,00	26,86	4,15	**35,01**	1,75	1,00	22,25	3,36	**28,36**
dont	Contractuels sur emplois permanents	2,00		22,48	3,85	**28,33**	3,00		23,66	2,51	**29,17**	2,00		22,53	1,76	**26,29**	1,00		23,98		**24,98**	1,00		23,69	1,10	**25,79**	1,00		18,25	0,61	**19,86**
	Contractuels remplaçants - accroissement temporaire			18,49		**18,49**			4,59		**4,59**		2,00	4,35		**6,35**		2,17	7,37		**9,54**		3,00	5,69		**8,69**	0,75	1,00	4,00		**5,75**
	Vacataires					**0,00**					**0,00**					**0,00**					**0,00**					**0,00**					**0,00**
	Contrats aidés					**0,00**				11,88	**11,88**				12,07	**12,07**				5,20	**5,20**				2,70	**2,70**				2,75	**2,75**
	Collaborateurs de cabinet					**0,00**					**0,00**					**0,00**					**0,00**					**0,00**					**0,00**
	Autres *(Allocataire retour à l'emploi, congé spécial, Service civique, Stagiaire gratifiable…)*					**0,00**					**0,00**					**0,00**					**0,00**				0,35	**0,35**				0,69	**0,69**
Nombre Total d'agents		**13,00**	**46,50**	**283,03**	**3,85**	**346,38**	**15,00**	**51,50**	**281,24**	**14,39**	**362,13**	**16,90**	**49,50**	**279,17**	**13,83**	**359,40**	**14,90**	**45,57**	**274,78**	**5,79**	**341,04**	**14,00**	**44,50**	**271,86**	**4,15**	**334,51**	**14,75**	**45,30**	**257,55**	**3,36**	**320,96**

Source : tableau et données transmis par la commune

3.2 - Répartition des effectifs de la commune (ETP)

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Total Général
2020	14,75	45,30	257,55	**317,60**
2019	14	44,50	274,38	**332,88**
2018	14,9	45.57	274,78	**335,25**
2017	16,9	49,50	279,17	**345,57**
2016	15	51,50	281,24	**347,74**
2015	13	46,50	283,03	**342,53**

Source : communauté - effectif : titulaires et non titulaires (hors contrats aidés)

3.3 - Évolution 2015-2020 de la répartition par catégorie (ETP)

Catégorie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne Bretagne 2017 *(1)*	Moyenne nationale 2017 *(2)*
A	3,8 %	4,3 %	4,8 %	4,4 %	4,2 %	4,6 %	6 %	6,4 %
B	13,6 %	14,8 %	14,3 %	13,6 %	13,3 %	14,2 %	16 %	11,3 %
C	82,6 %	80,9 %	80,9 %	82 %	82,5 %	81,2 %	78 %	82,3 %

Source : commune

(1) Observatoire régional de l'emploi public territorial – fiche repère bilan 2017 – communes de 10 000 à 19 999 habitants de Bretagne

(2) rapport sur les collectivités locales en chiffres 2020 du ministère de l'Intérieur – Chapitre 8 page 87

3.4 - Taux d'encadrement par filières en 2020

	A	B	A+B
Filière administrative	10 %	24,6 %	34,6 %
Filière technique	1,6 %	6,3 %	7,9 %
Total commune	**4,6 %**	**14,2 %**	**18,8 %**

Source : commune

3.5 Évolution des charges de personnel

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015/2019
Rémunérations du personnel	10 102 515	10 072 746	10 303 297	10 148 865	10 130 950	9 828 054	+ 0,2%
+ Charges sociales	3 883 818	4 213 204	4 310 767	3 921 041	3 928 619	3 806 787	+ 1,1 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	205 884	200 166	206 540	199 089	204 096	184 893	- 0,4%
+ Charges de personnel externe	6 653	24 427	33 699	48 667	45 615	33 642	X 7,5
Charges totales de personnel	**14 198 871**	**14 510 542**	**14 854 302**	**14 317 662**	**14 309 280**	**13 853 375**	**+ 0,7%**

Source : Anafi - compte de gestion budget principal

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015/2019
Rémunération principale	6 463 939	6 651 768	7 033 181	6 761 481	6 802 989	6 769 121	+ 5,2 %
+ Régime indemnitaire y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	1 854 512	1 845 446	1 901 447	1 973 163	1 996 493	1 917 661	+ 7,6 %
+ Autres indemnités	164 080	148 735	161 693	157 215	152 277	146 079	-7,3 %
= Rémunérations du personnel titulaire	**8 482 532**	**8 645 949**	**9 096 320**	**8 891 859**	**8 951 759**	**8 832 861**	**+ 5,5 %**

Source : Anafi - compte de gestion budget principal

3.6 - Temps de travail

	Règlementation	36 H
Nb de jours dans l'année *(a)*	365	365
Samedi-dimanche *(b)*	104	104
Nb de jours fériés *(c)*	8	8
Congés Annuels *(d)*	25	26
Autres congés supplémentaires *(e)*	0	2
Nombre de jours ouvrés travaillés = *a - (b+c+d +e)*	**228**	**225**
Jours RTT *(1)*		**6**
Nombre de jours travaillés	**228**	**219**
Temps de travail annualisé (heures) (f)	**1607**	**1586**
Différence (g) = 1607 h - f *(3)*		**- 21 h**

Nombre d'agents titulaires et non titulaires en 2020 (ETP) (h) *(4)*		**320,96**
Nb d'heures non travaillées en 2020 = h X g		**6 740**

Source : commune
(1) Circulaire Ministère fonction publique du 18 janvier 2012 relative à la durée annuelle du temps de travail
(2) temps de travail calculé sur un profil type d'agent de la collectivité exerçant sur un cycle hebdomadaire de 35h
(3) Différence entre 1607 heures et le temps de travail annualisé au sein de la communauté
(4) agents exerçant à temps complet

3.7 - Emplois d'agents non titulaire pour un besoin saisonnier

	2017	2018	2019	2020 *(1)*
Nb de mois saisonniers	188	190	243	158,5
Nb ETP	15,6	15,8	20,2	13,2
Coût	470 000 €	546 000 €	553 800 €	383 800

Source : commune
(1) Exercice 2020 atypique marqué par la crise Covid 19 qui a limité le recrutement de saisonniers

3.8 - Répartition par service des heures supplémentaires réalisées en 2019

Service	% HS
Services techniques	**37,7%**
Direction services techniques	*2,1%*
Bâtiments communaux	*14,0%*
Entretien	*1,0%*
Espaces verts	*9,8%*
Garage	*0,5%*
Propreté Urbaine	*8,7%*
Voirie	*1,6%*
Police municipale	**25,9%**
Palais des arts et du festival	**7,6%**
Total	**71,20%**

Source : commune

3.9 - Évolution des jours déposés sur les comptes épargne temps

	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre d'agents disposant d'un CET	254	265	242	225	232
Nombre total de jours présents dans les CET	7 312	6 969	6 423	6 323	6 411

Source : commune

3.10 - Autorisations spéciales d'absence

Évènement	Lien de famille	Règles générales *(1)*	Commune
Mariage	agent	5 jours ouvrables	6 jours
	enfant		3 jours
	parents /grands- parents		1 jour
	frères, sœurs, beaux-frères et belles sœurs		1 jour
Décès	Du conjoint de l'agent	3 jours ouvrables	8 jours
	parents	3 jours ouvrables	5 jours
	Grands- parents		3 jour
	Enfants ou personne à charge – 25 ans *(2)*	15 jours ouvrables	8 jours
	Enfants ou personne à charge + 25 ans *(2)*	5 jours ouvrables	8 jours
	frères, sœurs, beaux-frères et belles sœurs		3 jours
	Oncle tante nièce neveux		1 jour
Maladie ou accident avec hospitalisation	Enfants	12 jours ouvrables sous conditions	6 à 12 jours ouvrables sous conditions
	Enfant - 10 ans		5 jours (12 si agents seuls)
	Enfant – 20 ans		3 jours (8 si agent seul)
	Conjoint	3 jours ouvrables	4 à 6 jours
	Parent/beau-parent		2 jours
Naissance	Père	3 jours ouvrables	5 jours
Déménagement	Agent		2 jours
Bilan de santé	Agent		1 jour
Concours et examen			1 jour

Source : commune et (1) article 59 4° de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 et application fonction publique d'Etat - site fonction publique.gouv.fr
(2) Loi n° 2020-692 du 8 juin 2020 visant à améliorer les droits des travailleurs et l'accompagnement des familles après le décès d'un enfant – article 2 modifiant l'article 21 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

3.11 - Nombre de jours moyen d'absence pour raison de santé par agent titulaire

Nombre de jours moyen par agent	2015	2019	2014/2017
Maladie ordinaire	10,7	10,8	- 0,9%
Longue maladie, maladie de longue durée, grave maladie	8,7	7,7	- 11,5 %
Accidents de travail	4,9	4,1	- 16,3 %
Maladies professionnelles	1	2,6	X 2,6
Maternité, paternité, adoption	1,2	1	- 16,6 %
Autres raisons (hors absences syndicale)	-	-	-
TOTAL	**26,6**	**26,3**	**-1,1 %**

Sources : données transmises par la communauté

3.12 - Décompte des jours d'absence - Répartition par type d'absence (titulaires et non titulaires)

Type d'absence	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2015/2019 %
Maladie ordinaire	3970	4497	4147	5639	4216	**+ 6,1 %**
Congé longue maladie / longe durée	2610	1724	1748	1663	2320	**- 11,1 %**
Accident du travail	1489	1870	1760	1907	1284	**- 13,7 %**
Maladies professionnelles	315	365	377	457	778	**X 2,4**
Congés maternité et pathologiques	387	216	573	245	321	**- 17 %**
Total Collectivité	**8 771**	**8 672**	**8 605**	**9 911**	**8 919**	**+ 1,6 %**

Source : données transmises par la commune

Concernant le nombre d'accidents de travail, ils ont connu une progression de 14,6 % entre 2015 à 2019 passant de 48 accidents à 55. Les jours d'arrêts liés à ces accidents ont quant à eux connu une baisse 13,7% sur la même période avec un pic en 2018. La commune a connu plus d'accidents mais dont les conséquences en terme d'arrêt sont moins importantes. Ainsi, en 2015 le nombre de jours moyen d'arrêt consécutif à un accident du travail était de 31 jours alors qu'en 2019 il n'atteint que 23,3 jours (2018 : 33 jours). Il s'agit essentiellement d'accidents de service touchant principalement les services techniques (65%) et dont 40% concernent une mauvaise organisation, des équipement défectueux, un matériel inadapté ou des équipements professionnels insuffisants[70]. Le coût des accidents de travail a atteint 167 734 €[71] en 2019 ce qui représente 4 agents ETP (6 ETP et 251 894 € en 2018).

[70] Commune – statistiques des accidents de services 2019
[71] 1284 x 5/7 = 917x7=6419/1607=3,99 ETP x 41 986 € = 167 734 €

3.13 - Évolution du nombre d'accidents du travail

	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2015/2019 %
Nb d'accidents du travail	48	47	45	57	55	**+ 14,6 %**
Nb de jours d'absence liés à un accident du travail	1489	1870	1760	1907	1284	**-13,7 %**

Source : tableau sur les accidents du travail communiqués par la commune

3.14 - Évolution de l'emploi de travailleurs handicapés

	2017	2018	2019	2020
Nombre de travailleurs handicapés employés	27	28	26	28
ETP résultant passé marché passé avec établissement de travail protégé	0,21	0,32	0,11	0,05
Taux d'emplois travailleurs handicapés	6,62	5,86	6,27	6,56
Versement annuel FIPHFP	0	0	0	0

Source : commune

3.15 - Subventions accordées à l'amicale par la commune

En €	2017	2018	2019	2020	Total
ASTD	106 963	114 488	103 000	93 000	**417 451**

Source : commune

Annexe n° 4. Les relations avec les associations

4.1 - Évolution des subventions accordées aux associations 2015-2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015/2020
Subvention de fonctionnement	2 622 203	1 756 275	1 247 719	1 345 575	1 385 879	1 638 400	- 37,5 %
Subvention aux associations	908 203	805 575	547 719	617 575	561 879	423 634	-53,4 %
Subvention hors office du tourisme	601 903	510 575	547 719	546 848	561 879	423 634	- 29,6 %

Source : Comptes de gestion et commune budget primitif 2020

4.2 - Montant total du soutien de la collectivité au tissu associatif

en €	2017	2018	2019	2020
Subvention aux associations	547 719	617 575	561 879	423 634
Valorisation prestations en nature	1 419 635	943 717	923 327	589 029
Total	**1 967 354**	**1 561 292**	**1 485 206**	**1 012 663**

Source : Comptes de gestion et commune

4.3 - Principales subventions versées aux associations

En €	2018	2019	2020
Amicale sociale des territoriaux de Dinard	114 488	103 000	93 000
Ecole de Musique Maurice Ravel	68 000	76 000	72 360
Lame d'Emeraude	32 000	29 000	28 660
Les estivales du rire	32 000	32 000	8 000
Sport Concept	63 000	66 000	0
SNSM	18 000	18 000	18 000
Boxe américaine de Dinard	15 000	15 000	15 600
Ecurie Val Porée	14 000	12 000	14 340
Football club Dinardais	12 500	13 000	18 430
Total des subventions de fonctionnement versées aux huit principales associations (a)	**368 988**	**364 000**	**268 390**
Subventions de fonctionnements versées aux personnes de droit privés (b)	**617 575**	**561 879**	**423 634**
Part relative (a)/(b)	**59,7 %**	**64,8 %**	**63,3 %**

Source : commune de Dinard

Annexe n° 5. La commande publique

5.1 - Computation des seuils - Compte fournitures – exercices 2018-2019

Fournisseurs	2019		2018	
Société A	33 189 €	183 factures	31 423 €	190 factures
Société B	50 692 €	84 factures	24 296 €	60 factures
Société C*	34 582 €	30 factures	*18 482 €*	31 factures
Société D	*3 784 €*	10 factures	37 055 €	20 factures

*dont 1 seule facture pour 25 601€ en 2019 (achat tracteur)
Source : pièces justificatives des comptes de gestion (extraites du logiciel ORC)

Fournisseurs	Nature de l'activité de la société	achats 2019		achats 2018	
A	Fournitures et équipement industriels	33 189 €	83 881 €	31 423 €	55 719 €
B	Fournitures et équipement industriels	50 692 €		24 296 €	
C	Fourniture d'équipement pour les espaces verts	34 582 €	38 366 €	18 482 €	55 537 €
D	Fourniture d'équipement pour les espaces verts	3 784 €		37 055 €	

Source : pièces justificatives des comptes de gestion (extraites du logiciel ORC)

5.2 - Le marché de maitrise d'œuvre de la rénovation du Palais des Arts et du Festival

Situé au centre-ville de Dinard, sur la plage de l'Écluse, le palais des Arts et du Festival dispose d'une surface de 1 500 m² répartie en 6 espaces variant de 100 à 400 m² permettant d'organiser des séminaires, des spectacles, des expositions et des repas. Dès 2016, des diagnostics sont réalisés pour rénover les toitures et les terrasses du bâtiment.

Les opérations de rénovation ont débuté en 2017 et se sont achevées en 2020. Initialement fixé à 1,31 M€ HT par la maitrise d'œuvre, le coût final des travaux de rénovation du Palais des Arts et des festivals atteint 2,40 M€ HT, soit presque le double du montant initialement prévu. Les causes de ce dérapage financier résultent d'une mauvaise appréciation initiale des travaux à réaliser pour rénover cet équipement public

Un premier marché de maitrise d'œuvre est signé en juillet 2016 avec la société X, en vue d'une estimation des travaux de rénovation des toitures et terrasses du bâtiment. En décembre 2016, le cabinet rend son avant-projet définitif et la municipalité décide de ne pas donner de suite à ce marché car le montant des travaux proposés (817 000 €HT) dépassait largement le montant fixé par la collectivité soit 465 000 €HT. La commune a versé à cette société 58 400€ d'honoraires.

En juillet 2017, la municipalité, nouvellement élue, relance un appel d'offre pour désigner une nouvelle maitrise d'œuvre. Ce nouveau marché, plus large que le marché initial, prévoyait des travaux de rénovation des toitures et terrasses du bâtiment mais aussi la remise en état provisoire de la salle Debussy fermée administrativement pour des raisons de sécurité. L'enveloppe financière est fixée à 1 316 666 €HT (941 666 € pour la rénovation de la toiture et la reprise de la structure et 375 000 € pour la salle Debussy). Un marché a été passé et la société X a été désignée. L'acte d'engagement lui est notifié le 22 novembre 2017. Le coût total des travaux estimés par la maitrise d'œuvre est fixé à 1 316 666 € et le montant de sa rémunération à 124 496 €.

Quatre avenants se sont succédé entre 2017 et 2019 faisant progresser la rémunération de la maitrise d'œuvre de 42,4 % passant de 124 496 € à 177 403 € (+ 52 907 €). La nécessité de passer par des avenants s'explique principalement par une carence dans la définition initiale des besoins.

Évolution du montant des travaux

	Estimation 2017 *(1)*	**Montant travaux estimés MO après avenant n°4 2019**	**Différence en %**
Coût maitrise d'œuvre	124 496 €	177 404 €	+ 42 %
Coût travaux	1 316 666 €	2 079 740 €	+ 57 %
Total	**1 441 162 €**	**2 257 144 €**	**+ 57%**

	Montant	**Montant total**	**Augmentation par rapport au montant AE**
Acte d'engagement	124 496 €	124 496 €	0 %
Avenant n°1	0 €	124 496 €	0 %
Avenant n°2	41 409 €	165 904 €	+ 33,2 %
Avenant n°3	11 500 €	177 403 €	+ 42,4 %
Avenant n°4 *(2)*	52 907 €	177 403 €	+ 42,4 %
Total		**177 403 €**	**+ 42,4 %**

(1) Acte d'engagement marché de maitrise d'œuvre 24 juillet 2017
(2) l'avenant n°4 annule et remplace les avenants n°2 et 3.
Source : commune

En parallèle, le montant des travaux a lui aussi fortement progressé (+ 67%) passant de 1,31 M€ à 2,2 M€ (+ 0,89 M€)

L'avenant n°4, signé le 6 mai 2019, soit 17 mois après la signature de l'acte d'engagement, a fait significativement progresser l'enveloppe des travaux à réaliser justifiée, selon l'ordonnateur de l'époque (ancienne équipe municipale), par une erreur matérielle dans le chiffrage des travaux initiaux et par des sujétions générales techniques résultant essentiellement de la modification d'éléments du programme :

- Tranche rénovation des toits et terrasses et reprises structurelles : Modification d'éléments du programme initial : création d'une courette anglaise, mise aux normes conformité d'accessibilité, changement de menuiseries intérieures, modification des amenées d'air neuf et remise en fonctionnement d'équipement,

- Tranche remise aux normes Salle Debussy : Modification d'éléments du programme initial : Remplacement de fauteuils, prise en compte du complément acoustique suite à étude complémentaire, complément de désenfumage, aménagement cabine de projection, aménagement passerelle salle, amélioration de la salle, mise en conformité des alimentations électriques secourues pour le désenfumage mécanique du site.

La collectivité s'est fondée sur les dispositions de l'article 139 du décret du 25 mars 2016 pour justifier la progression par avenant de 42,4% du montant de la rémunération de la maitrise d'œuvre en considérant que « *lorsque (…) des travaux, (…) supplémentaires, quel qu'en soit leur montant, sont devenus nécessaires et ne figuraient pas dans le marché public initial, à la double condition qu'un changement de titulaire* :

a) Soit impossible pour des raisons économiques ou techniques tenant notamment à des exigences d'interchangeabilité ou d'interopérabilité avec les équipements, services ou installations existants achetés dans le cadre du marché public initial ;

b) Présenterait un inconvénient majeur ou entraînerait une augmentation substantielle des coûts pour l'acheteur ;

Or, la commune n'établit pas dans les justifications de cet avenant que la réalisation de ces travaux supplémentaires, qui s'apparentent à la réalisation de prestations complémentaires aux travaux de remises aux normes du bâtiment (création d'une courette anglaise, changement menuiseries, mise aux normes accessibilité, remise en fonctionnement d'équipement …), n'est pas impossible pour des raisons économiques ou techniques tenant notamment à des exigences d'interchangeabilité ou d'interopérabilité avec les équipements, services ou installations existants achetés dans le cadre du marché public initial. De même, il n'apparait pas que la passation d'un nouveau marché intégrant ces prestations présenterait un inconvénient majeur ou entrainerait une augmentation substantielle du coût (coût supplémentaire estimé par la collectivité à 27 000 €). Ainsi, il semble difficile de justifier la signature d'un tel avenant sur le fondement de ces dispositions.

En outre, si un marché de travaux peut être modifié par avenant, encore faut-il que ces modifications ne soient pas substantielles (article 139 5° du même décret) c'est-à-dire qu'elles ne changent pas la nature globale du marché. Lorsque le montant de la modification est supérieur à 10 % du montant du marché initial pour les marchés publics de services ou à 15 % du montant du marché initial pour les marchés publics de travaux, il y a lieu d'apprécier cette modification comme substantielle lorsqu'au moins une des conditions suivantes est remplie :

a) *Elle introduit des conditions qui, si elles avaient été incluses dans la procédure de passation initiale, auraient attiré davantage d'opérateurs économiques ou permis l'admission d'autres opérateurs économiques ou permis le choix d'une offre autre que celle retenue* : le fait de faire évoluer significativement les éléments du programme entre l'acte d'engagement et l'avenant n°4 (création d'une courette anglaise, changement menuiseries intérieures, mise aux normes accessibilité, remise en fonctionnement et aménagement d'équipements, modification des amenées d'air neuf, remplacement de fauteuils, révision de l'acoustique, mise en conformité alimentation électrique) permet de considérer que si ces éléments avaient été inclus dans le cahier des charges initiales, d'autres opérateurs auraient pu soumissionner et permis le choix d'une offre plus intéressante pour la collectivité.

b) *Elle modifie l'équilibre économique du marché public en faveur du titulaire d'une manière qui n'était pas prévue dans le marché public initial* : Le maitre d'œuvre voit sa rémunération progresser de 42,4% entre l'acte d'engagement et l'avenant n°4 ce qui modifie l'équilibre économique du marché en sa faveur. *(CE Cne de Petit Bourg 8 mars 1996 n°165075 augmentation de 43%).*

Ce mode d'exécution du contrat pose problème, tant du point de vue de la régularité que de l'efficacité de l'achat. L'article 20 du code des marchés publics, applicable à l'exécution de ce contrat[72], limitait l'intervention d'un ou plusieurs avenants dans le cadre de l'exécution des marchés publics à deux cas de figure :

- *« En cas de sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties, un avenant ou une décision de poursuivre peut intervenir quel que soit le montant de la modification en résultant.*
- *Dans tous les autres cas, un avenant ou une décision de poursuivre ne peut bouleverser l'économie du marché, ni en changer l'objet. »*

[72] Article 188 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics

Ici, les sujétions dont les co-contractants pourraient se prévaloir n'apparaissent pas comme « imprévues » dès lors que la présence d'amiante, de plomb et autres modifications d'équipements ou d'aménagement, ne peuvent être qualifiées de « difficultés matérielles rencontrées lors de l'exécution d'un marché, présentant un caractère exceptionnel, imprévisibles lors de la conclusion du contrat et dont la cause est extérieure aux parties »[73]. Quant au « bouleversement de l'économie du marché », il n'est pas apprécié en fonction d'un seuil chiffré mais déterminé par le juge administratif au cas par cas[74]. En l'espèce, cet avenant ajoute des prestations qui ont échappé à toute mise en concurrence et pour des prestations non prévues au marché initial, l'avenant a donc non seulement augmenté le montant total du marché, mais aussi le contenu des prestations. L'économie du contrat est donc profondément modifiée, ce qui questionne sur la régularité de cet avenant.

Il faut rappeler que l'acte d'engagement du marché avait fixé un taux de tolérance d'évolution du coût prévisionnel des travaux de 5%. De plus, le 16 mai 2019, le service de la commande publique de la commune relevait ce point et s'interrogeait sur la notion de modification substantielle de cet avenant. Ces éléments n'ont pas empêché la collectivité de signer cet avenant n°4 qui doit être regardé comme étant irrégulier. En tout état de cause, la collectivité n'a pas mis en œuvre les procédures lui permettant d'obtenir les meilleures conditions financières.

	Montant travaux estimés MO après avenant n°4 2019	**Montant total marchés de travaux attribués** *(1)*	**Différence en %**
Coût maitrise d'œuvre	177 404 €	177 404 €	0 %
Coût travaux	2 079 740 €	2 238 607 €	+ 7,6%
Total	**2 257 144 €**	**2 416 011 €**	**+ 7 %**

(1) Hors taux d'actualisation 1,048 – valeur juillet 2017
Source : commune

- - -

[73] Conseil d'État, 30 juillet 2003, n° 223445, Commune de Lens
[74] Conseil d'État, 11 juillet 2008, n° 312354, Ville de PARIS c/société Clear Channel France, Conseil d'État, 19 janvier 2011, SARL Entreprise Matéos, req. n° 316783.

VILLE DE
Dinard
DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES

Administration générale

Affaire suivie par : Marianne Jaquet
Tél: 07 63 62 39 63.
dga@ville-dinard.fr
N/Réf.: DG/MJ/211101

REÇU
Par GREFFE , 17:21, 08/11/2021

RAPPORT D'OBSERVATIONS DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

REPONSES DE LA COMMUNE DE DINARD

La Chambre régionale des comptes a procédé au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Dinard pour les années 2015 à 2019. Le contrôle s'est déroulé de 15 décembre 2020 au 11 mai 2021. Le 10 juin 2021, la commune a reçu un rapport d'observations provisoire auquel elle a répondu par courrier en date du 12 juillet 2021. Le rapport définitif a été transmis à la commune le 28 septembre 2021.

Comme indiqué en synthèse dudit rapport, la situation financière de la collectivité est maîtrisée sur la période contrôlée et la gestion de la crise sanitaire (Covid 19) a permis de ne pas remettre en cause l'équilibre financier global. Il convient toutefois selon la Chambre régionale des comptes de renforcer la fiabilité des comptes et de maîtriser l'évolution des charges de personnel. Une programmation pluriannuelle des investissements est également préconisée. Enfin, l'accent est mis sur la nécessaire réorganisation des services municipaux, en insistant sur les dysfonctionnements engendrés par un sous-encadrement de catégorie A, et liés à la défaillance des systèmes d'informations qu'il faut sécuriser.

La commune prend acte de ce rapport et de ses dix recommandations (sans compter les sept recommandations émises lors du précédent rapport et pour lesquelles seulement trois d'entre elles ont été mises en œuvre sur la période 2009-2015). La commune ajoute qu'elle a fait procéder à un audit organisationnel sur la période décembre 2020-juillet 2021 qui a conclu à certaines recommandations proches de celles de la Chambre. La commune indique qu'elle souhaite intégrer les recommandations émises dans son projet de mandat afin de fiabiliser et sécuriser les actes quotidiens de la collectivité, garantissant ainsi une gestion efficace et modernisée des deniers publics.

Sur certains points du rapport, la commune souhaite apporter les éléments de réponse suivants :

VILLE DE
Dinard
DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES

3. La gouvernance

3.1 Le conseil municipal

La chambre invite la commune à rendre accessible sur son site internet toutes les délibérations du conseil municipal ainsi que les annexes fondant les décisions prises par l'assemblée délibérante.

Réponse : en cours de réalisation avec la création d'un onglet dédié à la transparence de la vie publique.

3.2.1 Le maire

La chambre invite le conseil municipal à préciser la délégation accordée au maire en ce domaine (gestion de la dette) afin de limiter les risques financiers associés à la souscription ou à la renégociation des emprunts.

Réponse : la délégation sera précisée.

3.2.2 Les adjoints au maire

La chambre demande au maire de fixer les compétences précitées (promotion, rayonnement et valorisation de la commune ; culture ; urbanisme), soit un ordre de priorité aux délégations de signatures accordées, soit de déterminer précisément les domaines de compétences dévolus à chacun des élus.

Réponse : la délégation de signature n'est accordée, par domaine, qu'à l'adjoint en charge de la compétence et non au conseiller délégué qui a le rôle de gestion et suivi de dossier mais pas de délégation pour engager la Commune.

3.3. L'organisation des services

La chambre invite la collectivité à finaliser, dans les plus brefs délais, sa réflexion sur la réorganisation afin de valider une répartition des missions efficiente et pertinente entre les services communaux permettant de donner de la lisibilité interne à leur action.

Réponse : la commune a engagé un travail de fond consistant à auditer l'organisation interne entre décembre 2020 et juillet 2021. La mission d'accompagnement organisationnel commandée à un prestataire extérieur se poursuivra par une mission de conduite du changement. L'autorité territoriale a engagé un remaniement complet de l'organisation des services en septembre 2021, ainsi que 25 chantiers de transformation qui débuteront en décembre 2021 et porteront leurs fruits de manière pérenne pour les années à venir.

3.3.3 Les carences de la gouvernance et la gestion des systèmes d'information

La chambre recommande à la collectivité d'adopter et mettre en place un schéma directeur des systèmes d'information incluant un volet consacré à la sécurité des systèmes d'information. Compte tenu du risque important en matière de sécurité, d'intégrité et de disponibilité des outils et des données, la chambre demande à la commune de prendre toutes les mesures utiles pour assurer efficacement, dans les plus brefs délais, la sécurité

VILLE DE
Dinard
DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES

pérenne de ses systèmes d'information. La chambre invite la collectivité à intégrer dans son programme pluriannuel des investissements les crédits permettant d'assurer le renouvellement de son parc informatique, la mise en sécurité des réseaux, serveurs et outils et l'élaboration, en début d'année, d'un budget informatique et numérique afin que la cellule informatique puisse disposer d'un document budgétaire de cadrage. Au regard de l'importance du parc informatique, des insuffisances sont constatées et des missions dévolues à cette cellule, la chambre constate que l'organisation actuelle apparaît inadaptée pour assurer un suivi normal du fonctionnement et de la maintenance des systèmes d'information. La chambre recommande que la collectivité mette en place une gouvernance et une organisation technique adaptées, afin d'assurer le pilotage des projets, la gestion des infrastructures, la maintenance des outils informatiques et téléphoniques.

Réponse : La commune a commandé un audit de son service informatique en 2019. Celui-ci, non suivi d'effets, a été complété par la nouvelle équipe municipale grâce à l'expertise d'un prestataire extérieur. Les besoins ont été identifiés et des actions mises en place courant 2021 pour établir un schéma directeur des systèmes d'information et sécuriser les systèmes. Une mission d'accompagnement extérieur a été commandée pour une année supplémentaire, le temps pour la commune et la communauté de communes de la Côte d'Emeraude, de recruter un Directeur des Systèmes d'Information (DSI) partagé de catégorie A, dont l'arrivée est escomptée au printemps 2022.

A court terme, la sécurisation des infrastructures a été initiée courant 2021, ainsi que le renouvellement du parc informatique et téléphonique. Des outils partagés sont en cours d'élaboration afin de permettre aux services de travailler en transversalité et de manière optimisée. Le parc fait désormais l'objet d'un enregistrement permettant de recenser le matériel existant et d'opérer une gestion fiable et dynamique du patrimoine.

Le renouvellement du parc et la modernisation des outils font partie intégrante des objectifs de la nouvelle équipe municipale qui, par le biais de sa programmation pluriannuelle des investissements, compte accélérer la digitalisation de ses services internes ainsi que des services proposés aux administrés.

Ces mesures permettront à long terme de mener une stratégie des systèmes d'information sécurisant les données de la collectivité et procurant un outil de travail de qualité pour les collaborateurs. Le projet de mutualisation du poste avec la communauté de communes est quant à lui une avancée vers un partenariat renforcé entre les deux collectivités, et rejoint ainsi une autre recommandation de la Chambre.

4. Les comptes et la situation financière

4.1.1 La fiabilité des comptes.

La chambre invite la commune à mettre en conformité les deux documents budgétaires (compte de gestion et compte administratif).

Réponse : les états de dettes présentés dans ces deux documents sont en cours d'analyse afin d'identifier les écarts et de les corriger, avec pour objectif d'obtenir une parfaite concordance entre le compte de gestion et le compte administratif 2021.

VILLE DE Dinard
DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES

4.1.1.2 Les provisions.

La collectivité est invitée à procéder à la reprise de cette provision (contentieux de l'urbanisme).

Réponse : La reprise sur provision sera effectuée lors des opérations comptables de clôture de l'exercice 2021. Les crédits, en recettes, ont par ailleurs été ouverts en décision modificative n°3 (novembre 2021).

4.1.1.3 La refacturation du budget principal aux budgets annexes

La chambre demande à nouveau à la collectivité de mettre en place, sans délai, des clés de répartition précises et réalistes pour le remboursement de frais de personnel des budgets annexes rattachés au budget principal.

Réponse : Les clés de répartitions utilisées pour les refacturations au titre de l'exercice 2021 vont faire l'objet d'un examen plus fin et les écritures seront assorties des pièces justifiant les quotités et les bases salariales retenues.

4.1.1.4 L'état de l'actif et de l'inventaire

Compte tenu de la récurrence de ce problème déjà constaté en 2015, il est demandé à la commune d'assurer la tenue et la mise à jour de l'inventaire de l'ensemble des biens communaux de valeur et de le mettre en concordance avec l'état de l'actif du comptable.

Réponse : cette recommandation sera suivie dans les meilleurs délais. La priorité sera donnée à la rédaction des procédures d'entrée et de sortie des biens de l'actif. Des opérations de pointage de l'actif comptable actuel seront également envisagées.

4.1.1.5 La comptabilisation des travaux en régie

La chambre recommande à la commune d'assurer une comptabilisation des travaux en régie conforme à l'instruction M14, en adoptant des critères de calcul précis (notamment au niveau des frais de personnel, avec un décompte du nombre d'heures et les tarifs horaires des différents agents) et une procédure permettant d'identifier les charges se rattachant à des travaux en régie et non à de simples travaux d'entretien.

Réponse : depuis 2020, la valorisation des charges du personnel assurant les travaux en régie est réalisée à partir d'une grille tarifaire, remise à jour annuellement, des 3 catégories d'agents concernés : agent qualifié, agent manœuvre et cadre B, en distinguant par ailleurs le type d'horaire spécifique s'il y a lieu (heures supplémentaire, dimanche, nuit). Il reste cependant à resensibiliser les services comptables des bâtiments communaux à la typologie des travaux pouvant émarger en travaux en régie (exclusion des simples travaux d'entretien). Un contrôle plus fin sera ainsi établi sur les éléments de clôture 2021 avant leur enregistrement, puis, lors du 1er semestre 2022, une session de travail sur l'éligibilité des travaux sera programmée avec les bâtiments communaux.

4.1.1.6 Le rattachement des charges

Il est recommandé de mettre en place une organisation de la chaîne des dépenses et des recettes permettant à l'ordonnateur de s'assurer de l'exhaustivité des charges et des produits rattachés pour l'ensemble des budgets sur un exercice afin de renforcer la fiabilité budgétaire.

VILLE DE Dinard
DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES

Réponse : d'une manière générale, la collectivité a souhaité renforcer les compétences du service finances et a procédé au recrutement d'un responsable de catégorie A (remplacement non effectué en 2020 par l'équipe précédente du responsable finances parti en retraite), ce qui a permis dès le premier semestre 2021 de structurer le service et d'engager un travail de sécurisation des procédures pour une meilleure fiabilité budgétaire.

La mise en œuvre de tableaux de pilotage de l'atterrissage budgétaire 2021, basés en partie sur les réalisations des exercices précédents, a permis d'identifier les comptes sensibles présentant des dépenses systématiquement facturées à N+1 et les oublis réguliers d'engagement.

Les services ont par ailleurs été davantage sensibilisés à la notion d'engagement des dépenses (notamment lorsqu'elles sont récurrentes et ne font pas l'objet d'un bon de commande) mais également des recettes. L'ouverture des droits nécessaires dans l'applicatif métier, depuis septembre 2021, permet aux services d'accéder aux fonctionnalités utiles pour ce faire.

Une formation des services sera réalisée en 2022 pour rappeler les principes de rattachements comptables et la compréhension du service fait. Un rappel est déjà réalisé depuis 2021 lors du « nettoyage » des rattachements réalisés à tort en clôture 2020.

Enfin, un suivi plus fin des subventions accordées à la collectivité a été mis en place : chaque subvention fait désormais l'objet d'un engagement de recettes.

4.1.2.1 Les débats d'orientation budgétaire

La chambre invite la commune à compléter le rapport d'orientation budgétaire

Réponse : cette mesure corrective sera appliquée à compter du ROB 2022

4.1.2.2 La présentation des documents budgétaires

La chambre rappelle la nécessité de compléter et renseigner toutes les annexes budgétaires obligatoires conformément aux dispositions précitées.

Réponse : cette mesure corrective sera appliquée à compter du BP 2022

4.1.2.5 La comptabilité des engagements

La chambre invite la commune à s'assurer que la direction des finances soit pleinement responsable de la coordination et du suivi de l'engagement des dépenses, afin de sécuriser la procédure. Il convient notamment d'établir une liste précise des agents pouvant engager les dépenses, de leur attribuer un identifiant personnel pour intervenir sur l'application et de ne permettre les virements de crédits entre directions opérationnelles qu'après accord de la direction des finances. Il importe enfin de mettre en place des indicateurs de suivi de la qualité de ses comptes.

Réponse : plusieurs actions ont déjà été mises en place lors du second semestre 2021 :

- Une révision des comptes utilisateurs de Ciril Finances : leurs libellés ont été modifiés de façon à faire apparaître, en clair, les noms et prénoms des personnes habilitées. Un travail sur les droits par profils et les comptes multi-utilisateurs reste à engager sur 2022.

VILLE DE Dinard
DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES

- La mise en place de tableaux de suivis de gestion budgétaire permet de visualiser rapidement les taux de réalisation de chaque section et d'identifier les éventuels engagements manquants.
- L'ouverture des droits d'accès au module « Engagement » à l'ensemble des utilisateurs, jusque là uniquement habilités à accéder au module « Bons de commande ». En parallèle, une sensibilisation à ces deux notions a été engagée auprès des utilisateurs afin de maximiser les engagements en dépenses comme en recettes.

4.1.3.1 Le fonctionnement des régies de recettes : le développement d'outils informatiques permettant d'optimiser leur gestion

La chambre recommande à la collectivité de mettre en place des outils de gestion informatisés pour les principales régies communales afin de renforcer la sécurisation des encaissements, optimiser le suivi et le contrôle de la disponibilité des équipements ou des stocks et rationaliser le nombre de régies et le temps de travail des régisseurs.

Réponse : deux actions vont être principalement menées à court terme :

- Tout d'abord le (re)déploiement du Portail Famille auprès des familles dinardaises et extérieures, pour les activités de restauration scolaire – déjà proposées dans le portail famille mais lui-même insuffisamment promu – et pour les activités d'accueils collectifs de mineurs. Les opérations de paramétrage ont débuté en octobre 2021 et les actions de communication suivront afin de proposer un portail fonctionnel et une facturation unique, à compter du 1er janvier 2022.
- Au niveau de la régie des bains-plages, outre une réflexion sur la mutualisation des 2 régies actuelles (voire une mutualisation avec celle de la piscine municipale), il est prévu pour la prochaine saison de mettre à minima une caisse enregistreuse à disposition des régisseurs afin de ne plus utiliser de carnets à souche. La mise à disposition d'un TPE permettra également de diminuer la circulation de numéraire, potentielle source d'erreurs de caisse. On précisera également que l'ensemble des régies disposent, à ce jour, d'un compte DFT opérationnel.

4.2.3.2 La programmation pluriannuelle des investissements

La chambre recommande que la collectivité valide politiquement une programmation pluriannuelle des investissements portant sur le budget principal et les budgets annexes, en l'actualisant annuellement.

Réponse : la mise en place d'une PPI est un objectif majeur de l'équipe municipale pour cette fin d'année 2021. Le travail est en cours : il est basé sur un projet de mandat établi par l'équipe municipale, et sur lequel les services techniques et administratifs œuvrent pour en effectuer le chiffrage. L'objectif est de produire une première version pour la fin de l'année 2021, ciblée sur la partie investissements (valorisation des projets, des investissements courants, détermination de l'autofinancement, de la politique d'endettement et du patrimoine cessible). A moyen terme, la PPI sera adossée à la production de compte de résultats (section de fonctionnement) permettant de valoriser les leviers pour atteindre les objectifs annuels de capacité d'autofinancement nécessaire à la tenue de la PPI, et notamment les prévisions de masse salariale.

4.2.3.4 Les incertitudes liées à l'opération Newquay

VILLE DE Dinard
DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES

La chambre invite la commune à se prononcer avant la fin de l'année 2021 sur la suite à donner au projet de réalisation d'un parking municipal (place Newquay) et à en tirer toutes les conséquences quant aux modalités de perception des produits lui restant dus par la société Eiffage au titre de cette opération.

Plus globalement, compte tenu du niveau d'autofinancement et des marges de manœuvre financière de la collectivité (économie potentielle permettant une réduction des charges de gestion, encaissement des recettes du dossier Newquay, capacité d'endettement), la collectivité est invitée à mener une réflexion sur les modalités de financement de la future programmation pluriannuelle des investissements en n'excluant aucune hypothèse, y compris celle d'une baisse de la pression fiscale.

Réponse : Le calendrier prévisionnel pour la construction du parking est le suivant :

- Dépôt du PC : Novembre 2021
- Obtention PC : 1er trimestre 2022
- Démarrage travaux construction parking : Début 2ème semestre 2022
- Achèvement travaux : Début 1er trimestre 2024

Concernant les modalités de financement de la PPI, toutes les options seront étudiées. L'encaissement des recettes du dossier Newquay y seront bien entendues intégrées, comme l'évolution de la dette de la collectivité ou encore les potentielles cessions d'actif.

4.3.1 Le budget annexe eau

Compte tenu des enjeux en termes d'investissements à venir, la chambre invite la commune à élaborer en 2021 une programmation pluriannuelle des investissements permettant de disposer d'une visibilité sur les investissements à réaliser dans les cinq prochaines années et ainsi justifier le maintien du niveau de la redevance fixée aux usagers. A défaut, il conviendra de la réduire pour l'adapter aux besoins réels du service public.

Réponse : la PPI intégrera l'ensemble des budgets gérés par la ville, les investissements sur le budget du service des eaux feront donc l'objet d'une valorisation à minima sur les 5 prochaines années.

4.3.2 Le budget annexe de l'assainissement

La chambre relève l'irrégularité d'une délibération, qui ne respecte pas les conditions limitatives prévues par l'article L. 2224-2 du CGCT permettant le versement d'une subvention d'exploitation du budget principal vers le budget annexe d'un service public industriel et commercial. La chambre invite la commune à établir en 2021 une programmation permettant de disposer d'une visibilité sur les investissements à réaliser dans les cinq prochaines années et ainsi justifier le niveau de la redevance perçue auprès des usagers et, le cas échéant, son augmentation au regard des besoins réels d'investissement.

Réponse : la PPI intégrera l'ensemble des budgets gérés par la ville, les investissements sur le budget de l'assainissement feront donc l'objet d'une valorisation à minima sur les 5 prochaines années.

Par ailleurs, les modalités de versement d'une subvention d'équilibre ont été revues dès 2021, afin de respecter la réglementation en vigueur.

VILLE DE Dinard
DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES

5. La gestion des ressources humaines

5.1.1 Les effectifs

Afin de conforter son organisation, la commune doit repyramider rapidement ses services en mettant l'accent sur le renforcement du nombre d'agents de catégorie A, en réduisant le nombre de catégorie B et C. L'objectif étant de remettre à chaque niveau de responsabilité l'encadrement pertinent et de stabiliser, voire de réduire, la masse salariale.

Réponse : la commune a commandé un audit organisationnel sur la première partie de l'année 2021, qui a rendu ses préconisations en été 2021. L'équipe municipale s'attèle depuis septembre à réorganiser l'ensemble des services de la collectivité et à renforcer les fonctions stratégiques telles que les ressources humaines ou encore les systèmes d'information. Des créations de postes de cadres seront proposées au conseil municipal de décembre 2021. En parallèle, une analyse des départs en retraite dans la durée du mandat est en cours, afin de déterminer les marges de manœuvre possibles dans certains domaines. Certaines missions font également l'objet d'études comparatives pour déterminer la pertinence de les conserver en gestion directe ou de les externaliser.

La commune a en outre engagé un plan pluriannuel de déprécarisation de certains postes en proposant la stagiairisation de postes en cdd pourtant pérennisés depuis plusieurs années. L'objectif étant de mettre en adéquation le projet de mandat et les moyens humains nécessaires à sa réalisation, tout en offrant des conditions de travail qualitatives.

5.1.3 L'évolution de la masse salariale

La collectivité n'a pas profité des transferts de compétences pour mener à bien une réflexion globale sur l'adéquation entre l'évolution de ses effectifs et les missions communales prioritaires, permettant d'engager un mouvement de réduction des charges de personnel. La chambre constate également que les services des ressources humaines ne disposent pas d'outils de pilotage et prospectifs permettant de suivre et d'anticiper les évolutions de la masse salariale de la commune. La collectivité est invitée à assurer un suivi effectif de l'évolution de la masse salariale.

Réponse : le transfert des ordures ménagères (9 titulaires) et du droit du sol (1 titulaire) à la communauté de communes en 2015 a été suivi du rattachement de la caisse des écoles (1 titulaire et 2 CDI) et du transfert de la restauration municipale (8 titulaires et 11 CDD) du CCAS vers la commune la même année.

En 2016, le centre social culturel et la crèche (22 titulaires, 1 CDI et 1 CDD) sont également transférés du CCAS vers la commune.

En 2018, la petite enfance (10 titulaires) est transférée à la communauté de communes.

Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, couplée aux lignes directrices de gestion adoptées courant 2021, donneront à la collectivité les outils rh nécessaires à une gestion dynamique et stratégique de la masse salariale, avec une dimension prospective adossée au projet de mandat ainsi qu'à la programmation pluriannuelle des investissements. Les réflexions collectives engagées dans le cadre de la mise en œuvre des 1607h (délibération prise en juillet 2021) interrogent quant à elles l'équipe municipale sur le degré de service public souhaité et sur les moyens humains à déployer pour y parvenir.

VILLE DE Dinard
DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES

5.2.1 La stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines

La chambre recommande à la commune de mettre en place en 2021 une véritable gestion prévisionnelle de ses ressources humaines afin d'anticiper les futurs départs à la retraite, et d'adapter ses ressources et son organisation en conséquence et au regard des politiques publiques prioritaires.

Réponse : la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences est un sujet majeur des chantiers en cours, notamment dans le cadre des Lignes Directrices de Gestion.

5.2.2 La politique d'avancement

La chambre constate que les critères d'avancement au sein de la collectivité sont prioritairement fondés sur l'ancienneté des agents plutôt que sur la valeur professionnelle et la motivation.

Réponse : afin de rétablir un équilibre entre les critères d'avancement, la nouvelle version des Lignes Directrices de Gestion intégrera la prise en compte de l'appréciation annuelle pour la commission avancement.

Des évolutions seront encore possibles au fur et à mesure de l'avancée du travail de ce groupe de travail composé d'agents de différents services, de représentants du personnel, de l'adjointe aux RH et du service RH.

5.2.3 Le plan de formation

La commune pourrait engager une réflexion avec la communauté de communes afin de mettre en place des outils communs et mutualisés contribuant au développement de la formation des élus et des agents.

Réponse : cette recommandation sera suivie dans les meilleurs délais. Concernant la formation des élus, l'autorité territoriale souhaite proposer des formations collectives aux élus des communes membres de l'EPCI.

5.3.2 L'annualisation du temps de travail

Afin de réduire ces charges (de personnel) tout en maintenant un service équivalent, la chambre recommande une nouvelle fois que la commune annualise, à compter du 1er janvier 2022, le temps de travail des agents communaux exerçant dans les services soumis à forte saisonnalité.

Réponse : ce sujet est inscrit à l'ordre du jour du groupe de travail pour la mise en place des 1 607 h, ces dernières voyant leur mise en application effective au 1er janvier 2022. L'année 2022 sera donc une année-test pour de nouveaux plannings, de nouveaux rythmes de travail (travail en année scolaire, saison estivale, programmation évènementielle, etc).

5.3.3 Le compte épargne-temps

La chambre invite la commune à porter attention à l'évolution du nombre de jours épargnés et à provisionner, le cas échéant, le risque inhérent à ces CET.

Réponse : cette recommandation sera suivie dans les meilleurs délais

VILLE DE Dinard
DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES

5.3.5 L'absentéisme

La chambre invite la commune à élaborer une stratégie et un plan pluriannuel d'actions et de lutte contre l'absentéisme et les accidents du travail.

Réponse : cette recommandation sera suivie dans les meilleurs délais

5.5.1 L'indemnité horaire pour travaux supplémentaires

La chambre invite la commune à préciser, par délibération, le taux moyen applicable à l'IHTS ainsi que les modalités de dérogation permettant de dépasser, à titre exceptionnel, le contingent des 25 heures mensuelles.

Réponse : la recommandation sera suivie dans les meilleurs délais pour ce qui concerne le taux moyen applicable aux IHTS.

Le dépassement des 25 heures supplémentaires est permis par deux délibérations des 27/9/2010 et 26/5/2014 concernant l'organisation des élections et pour les missions SSIAP exercées en dehors du temps de travail.

5.5.1.3 Le versement irrégulier d'heures supplémentaires au titre de compléments de rémunération

La chambre recommande à la commune de mettre fin à la pratique consistant à accorder des heures supplémentaires fictives en guise de complément de rémunération.

Réponse : cette recommandation sera suivie dans les meilleurs délais

5.5.1.4 L'absence de moyens de contrôle automatisé du temps de travail

La chambre invite la commune à mettre en place et à généraliser cet outil afin de permettre le suivi et le contrôle des heures supplémentaires réalisées.

Réponse : cette recommandation sera suivie dans les meilleurs délais

5.5.2 Le RIFSEEP

La chambre demande à la commune de faire application, dès 2021, de la modulation fondée sur les critères d'évaluation pour calculer le complément indemnitaire prévu dans le cadre du RIFSEEP.

Réponse : cette recommandation sera suivie dans les meilleurs délais

5.5.3 L'indemnité horaire pour travail normal de nuit

La chambre invite la commune à préciser, par délibération, les conditions précises d'attribution de cette indemnité (agents et services concernés) et les taux applicables au travail normal et au travail intensif de nuit, après avis du comité technique.

Réponse : cette recommandation sera suivie dans les meilleurs délais

5.5.4 La prime de fin d'année

La chambre invite la commune à mettre un terme au versement de cette prime et, le cas échéant, à en intégrer le montant dans le RIFSEEP.

VILLE DE
Dinard
DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES

Réponse : cette recommandation sera suivie dans les meilleurs délais étant donné qu'un groupe de travail démarre en janvier 2022 sur l'évaluation du RIFSEEP et ses ajustements.

5.5.5 La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

Au regard des irrégularités constatées sur l'échantillon contrôlé, la chambre invite la commune à procéder au réexamen complet de l'ensemble des bonifications indiciaires et à révision leurs conditions d'octroi pour les sept postes examinés en sen conformant à la réglementation applicable, soit en mettant en adéquation les fiches de poste avec les fonctions exercées, soit en supprimant ces NBI.

Réponse : les fiches de poste seront mises en adéquation avec les fonctions permettant de bénéficier de la NBI et la NBI sera régularisée quand cela sera nécessaire.

5.5.6 Les avantages en nature

La chambre invite le conseil municipal à délibérer afin de fixer le régime des avantages en nature relatif aux repas de certaines catégories d'agents municipaux. Il revient également au maire de prendre des arrêtés modificatifs prévoyant la prise en charge effective des abonnements et des consommations de fluides pour trois concessions de logement par les bénéficiaires.

Réponse : cette recommandation sera suivie dans les meilleurs délais

5.6 Une action sociale généreuse

La chambre demande à la commune de procéder à un réexamen de sa relation avec cette association en fixant des objectifs fondés sur des critères évaluables, en contrôlant effectivement l'utilisation de la subvention accordée annuellement et en mettant fin au risque juridique existant du fait de la participation des élus aux organes de direction de l'amicale.

Réponse : la commune a rencontré en octobre 2021 le nouveau bureau de l'Amicale sociale des territoriaux de Dinard (ASTD) afin de poser le nouveau cadre de partenariat à venir. Le maire ne fait désormais plus partie du bureau et n'en n'est plus le président de fait, ce qui assainit les relations entre l'association et la collectivité, et permet à l'ASTD de mener sa libre gestion. Le premier trimestre 2022 sera consacré à l'écriture d'une convention d'objectifs et de moyens, qui permettra ainsi de définir les objectifs communs poursuivis par les deux partenaires, justifiant ainsi le soutien financier de la commune. Des critères d'évaluation seront définis et permettront de mesurer la mise en œuvre des objectifs partagés. L'association s'est engagée de son côté à recourir aux services d'un comptable extérieur garantissant la sincérité de ses comptes et la bonne gestion de son budget.

VILLE DE Dinard
DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES

6. Les relations avec les tiers

6.1.1 Des équipements communaux à vocation intercommunale

La chambre invite la commune à renforcer son travail de réflexion avec la communauté de communes de la Côte d'Emeraude afin d'envisager les modalités de transfert de ces équipements.

Réponse : la nouvelle équipe municipale a engagé dès le début de son mandat une réflexion approfondie sur le transfert de la piscine communale vers l'intercommunalité. Le principe en a été accepté par l'EPCI. Le projet est donc lancé politiquement. Concernant les autres équipements considérés par la chambre comme ayant une vocation intercommunale, la commune y réfléchira.

6.1.2 Le renforcement des mutualisations

La chambre invite la commune à se rapprocher de la communauté afin de définir, prioriser et établir les modalités de mutualisation de services en 2021 pour que les premières mutualisations puissent intervenir dès le 1er janvier 2022.

Réponse : la communauté de communes a créé en octobre 2021 des groupes de travail d'élus visant à envisager les mutualisations possibles à l'échelle communautaire. Les deux collectivités ont d'ores et déjà décidé de recruter un Directeur des systèmes d'information partagé (mi-temps ccce, mi-temps commune de Dinard). Il s'agit d'un premier pas vers davantage de mutualisation, qui s'il s'avère concluant, sera un modèle à suivre dans d'autres domaines. Il est envisagé en outre de multiplier les commandes groupées comme ce fut le cas par exemple pour l'achat de masques lors de la crise sanitaire du Covid 19. Les DGS se réunissent désormais une fois par mois afin de créer un réseau professionnel permettant le partage d'informations et la production de propositions d'amélioration du service public sur le territoire.

6.2.2.1 Un cadre et une organisation générale à finaliser (attribution des subventions aux associations)

La chambre invite la collectivité à finaliser le travail débuté en 2017 et 2018 en créant un guichet unique pour les associations qui piloterait effectivement toutes les relations de la commune et de ses services avec le monde associatif.

Réponse : l'équipe municipale entend finaliser le travail débuté par l'ancienne majorité dès septembre 2022, date de la mise en place effective du guichet unique de la vie associative. Le recrutement d'un second agent à la Cellule Vie associative en octobre 2021 permettra de mener à bien ce travail. Ce dernier a déjà été engagé, et certaines missions autrefois dévolues à d'autres services ont été rapatriées à la CVA (chèques-pass, gestion des locaux mis à disposition des associations, etc).

6.2.2.2 Une insuffisance d'objectifs en matière de subventionnement des associations

La chambre demande à la collectivité d'établir des conventions annuelles ou pluriannuelles fixant des objectifs précis, déterminant les modalités d'intervention et d'action et évaluant l'action menée pour apprécier le montant de la subvention à accorder.

VILLE DE
Dinard
DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES

Réponse : Les associations bénéficiant de subventions importantes feront désormais l'objet d'une signature d'une convention d'objectifs et de moyens, annuelle ou pluriannuelle selon l'objet et les projets de chaque association. Des rendez-vous leur seront proposés dès janvier 2022 afin d'engager le travail d'écriture de ces conventions. La Commission vie associative sera quant à elle sollicitée d'ici fin 2021 pour déterminer un cadre général concernant ces conventions. Ces nouvelles modalités de relations permettront de garantir le bon usage des deniers publics et de donner davantage de visibilité aux associations sur l'accompagnement financier de la collectivité.

6.2.3 Le contrôle de l'emploi des subventions

La chambre invite la collectivité à rappeler à ces associations l'obligation de lui transmettre des documents précis lui permettant d'assurer un contrôle effectif de l'utilisation des subventions allouées et, en l'absence de communication ou d'évaluation, d'en tirer toutes les conséquences sur le montant de la subvention à accorder.

Réponse : ces recommandations ont commencé à être mises en œuvre dès l'octroi des subventions 2021, et une attention particulière à la complétude des dossiers de demandes de subventions sera prêtée pour l'année 2022. Le cadre de partenariat, voté par la collectivité, sera renforcé dans ces domaines. Un contrôle plus strict sera opéré. Concernant les subventions dites de projet, elles ne sont versées que sur justificatifs de réalisation du projet et de la dépense afférente par l'association.

6.2.3.2 La valorisation des avantages en nature

La chambre invite la collectivité à faire figurer dans ses documents budgétaires le montant des prestations en nature accordées à chaque association et à faire apparaître ces montants dans les courriers de notification des soutiens attribués par la commune.

Réponse : cette recommandation est en cours de réalisation

6.2.4 L'information du public

La collectivité est invitée à compléter cette information en mettant à la disposition du public sur son site internet un tableau de synthèse annuel faisant apparaître la liste des associations subventionnées, l'objet et le montant des subventions accordées ainsi que la valorisation des avantages en nature accordés.

Réponse : cette recommandation sera appliquée dans les meilleurs délais

VILLE DE Dinard
DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES

7. La commande publique

7.1.1 Un dispositif global à renforcer rapidement

La chambre invite la collectivité d'une part, à modifier l'organisation actuelle afin que le service commande publique assure effectivement la coordination de l'ensemble de la fonction commande publique, et d'autre part, à engager rapidement une réflexion avec l'intercommunalité pour créer à terme un service mutualisé de la commande et de l'achat public.

Réponse : le repositionnement du service de la commande publique, tel qu'envisagé dans le projet de réorganisation des services, visera dès 2022 à lui redonner une vision transversale et globale de l'ensemble des processus achat mais également de l'exécution des marchés, notamment ceux actuellement centralisés à la Direction des Services Techniques. Ce positionnement permettra enfin de veiller à la pluridisciplinarité des compétences lors de l'ensemble des phases de l'achat public, afin de gagner en efficience et en rapidité. Une véritable stratégie de l'achat public pourra ainsi être déployée.

7.1.4 Le fonctionnement de la commission d'appel d'offres

La chambre invite la collectivité à adopter un règlement intérieur organisant le fonctionnement de la commission d'appel d'offres.

Réponse : un projet de règlement de la commission est en cours d'élaboration. Il sera soumis aux membres de la CAO, dès le premier trimestre 2022.

7.2.1 La mise en concurrence préalable et la publicité

La chambre invite la commune à maintenir et à renforcer son action dans ce domaine et à organiser systématiquement la consultation de plusieurs fournisseurs pour ce type d'achat de moins de 40000 €, afin de disposer d'une offre élargie.

Réponse : Afin de permettre un réel contrôle des mises en concurrence pour les marchés négociés sans publicité ni mise en concurrence, la commande publique proposera de retravailler, en accord avec les Elus et Directeurs, sur un seuil intermédiaire (25 000 €) permettant d'allier autonomie des services et contrôle effectif de la commande publique, ainsi que sur un nouveau schéma organisationnel préalable obligatoire, avant toute décision, qu'il s'agisse d'achat ou de procédure marché. Des propositions seront faites lors des prochaines Commissions suivi des contrats.

La centralisation des achats, des procédures et avenants par la commande publique permettrait d'identifier les dépenses, de maîtriser et d'éviter au maximum les dépassements, y compris pour toutes les procédures inférieures à 40 000 €.

7.2.2 La computation des seuils

La chambre recommande à la commune de mettre fin à ces pratiques en abaissant le seuil de délégation de signature des directeurs opérationnels leur permettant d'engager des dépenses ; en adoptant une nomenclature des catégories homogènes de fournitures et de services afin d'identifier les besoins qui doivent, en raison de leurs caractéristiques et de leurs montants, faire l'objet de marchés à procédure adaptée ; en mettant en place un

VILLE DE
Dinard
DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES

contrôle interne de cette computation des seuils et une procédure permettant au service de la commande publique de suivre efficacement et effectivement la computation des seuils.

Réponse : un travail de réflexion sur une nomenclature interne a déjà été effectué par le passé, mais le paramétrage effectif dans le progiciel de gestion n'avait pas été réalisé. Ce travail va donc être repris et la nomenclature va être, dans un premier temps, appliquée sur le budget primitif 2022, afin de pouvoir cibler, dès le démarrage de l'exercice, les seuils potentiellement sensibles et déterminer les domaines à inclure dans la planification des procédures à court et moyen terme. Le paramétrage sera également réalisé dans le progiciel, dans l'idéal avant les premiers engagements 2022, en optant pour une automatisation maximale des couples comptes / nomenclature, ce qui passera ainsi par une révision du plan comptable de la collectivité, en descendant à un niveau plus fin que celui proposé par la M14 lorsque cela sera nécessaire.

7.2.3.1 Le marché de maîtrise d'œuvre de la rénovation du Palais des Arts et du Festival

La chambre constate l'irrégularité de l'avenant n°4 du marché de maîtrise d'œuvre, les dérapages du coût de la rénovation de cet équipement résultant d'une défaillance dans la définition initiale du besoin par la collectivité et la maîtrise d'œuvre et l'absence de transparence de l'évolution du coût des travaux pour le conseil municipal. Elle invite la collectivité à renforcer sa vigilance sur ce point en portant une attention particulière sur la définition des besoins pour tous les futurs projets d'investissement communaux.

Réponse : les erreurs commises sous le mandat précédant concernant ce marché de maîtrise d'œuvre ont en effet permis à la collectivité d'en tirer des enseignements afin de ne pas les reproduire. La recommandation de la chambre sera donc suivie avec sérieux.

7.2.3.2 Le marché de maîtrise d'œuvre de la capitainerie

La chambre constate l'irrégularité de l'avenant n°2 du marché de maîtrise d'œuvre et le dérapage du coût de la construction de cet équipement résultant d'une défaillance de la définition initiale du besoin par la collectivité et la maîtrise d'œuvre.

Réponse : les erreurs commises sous le mandat précédant concernant ce marché de maîtrise d'œuvre ont en effet permis à la collectivité d'en tirer des enseignements afin de ne pas les reproduire. La recommandation de la chambre sera donc suivie avec sérieux.

7.3 La prévention des conflits d'intérêts

La chambre invite la commune à finaliser sa démarche de prévention des conflits d'intérêts en fixant, par arrêté du maire, les domaines dans lesquels les élus intéressés devront s'abstenir d'exercer leurs compétences et à étendre cette démarche aux agents de la collectivité en position de décision ou d'influence.

Réponse : cette recommandation sera suivie dans les meilleurs délais.

Fait à Dinard, le 8 novembre 2021

Le Maire

Arnaud SALMON

15

Les publications de la chambre régionale des comptes
Bretagne
sont disponibles sur le site :
https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne

Chambre régionale des comptes Bretagne
3, rue Robert d'Arbrissel
35042 RENNES CEDEX