



Le 8 septembre 2017

La présidente

à

Dossier suivi par : Sylvie DURAND
T 02.99.59.85.53
sylvie.durand@crtc.ccomptes.fr
Réf. : 2016-0051

Monsieur Claude RENOULT
Maire
Hôtel de ville
35 400 SAINT MALO

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la ville de Saint-Malo – budget annexe Port de plaisance des Bas-Sablons

1.

Envoi dématérialisé avec accusé de réception (Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de de la commune de Saint-Malo concernant les exercices 2012 et suivants pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Enfin je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations est transmis au préfet ainsi qu'au directeur régional des finances publiques.

Sophie BERGOGNE



NOTIFICATION FINALE
DU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

sur la gestion de la commune de Saint-Malo

au cours des exercices 2012 et suivants

EN L'ABSENCE DE REPONSE REÇUE DANS LE DELAI LEGAL

SOMMAIRE

Rapport d'observations définitives

p. 1 à 18

SOMMAIRE

1. PRESENTATION GENERALE.....	5
2. L'ORGANISATION DU PORT DES BAS SABLONS.....	6
2.1. LE CADRE JURIDIQUE.....	6
2.2. LE CONSEIL PORTUAIRE.....	7
2.3. LES SERVICES DU PORT	7
3. LA GESTION DU PORT DES BAS-SABLONS	9
3.1. LA GESTION ADMINISTRATIVE.....	9
3.2. LA GESTION FINANCIERE DES BAS-SABLONS	12
3.3. LES FRAIS D'ADMINISTRATION GENERALE	16
4. L'AVENIR DU PORT DES BAS-SABLONS	17
4.1. LE CONTRAT D'ASSISTANCE A MAITRISE D'OUVRAGE	17
4.2. LE DEVENIR DES CONCESSIONS PLAISANCE	17
4.3. DE NOUVEAUX EMPLACEMENTS	18

Ville de Saint-Malo / Budget annexe du port de plaisance des Bas-Sablons

**OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE REGIONALE
DES COMPTES DE BRETAGNE**

Exercices 2012 et suivants

La chambre régionale des comptes de Bretagne a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du budget annexe du port de plaisance des Bas-Sablons de la ville de Saint-Malo à compter de l'exercice 2012. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 26 juillet 2016.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 22 février 2017 avec Monsieur Couanau, maire jusqu'en 2014, et le 24 février 2017 avec Monsieur Le Pennec, premier adjoint, auquel le maire en exercice, Monsieur Renoult, avait donné délégation à cet effet.

La chambre a arrêté ses observations provisoires lors de sa séance du 23 mars 2017. Le maire de Saint-Malo et son prédécesseur ont été destinataires du rapport d'observations provisoires. Des extraits ont été également adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 7 juillet 2017, a arrêté ses observations définitives.

RÉSUMÉ

Depuis 2007, la région Bretagne est l'autorité gestionnaire des installations portuaires de Saint-Malo constituées d'une gare maritime, d'un port de commerce, d'un port de pêche et de deux ports de plaisance. Le port de plaisance des Bas-Sablons, situé à Saint-Servan, est exploité en régie municipale. Disposant d'un accès direct à la mer, sans écluse ni porte, il offre 1 200 emplacements sur pontons, une centaine sur terre-plein et 70 places pour les visiteurs. La liste d'attente pour obtenir un emplacement recense plus de 1 300 plaisanciers dont les derniers inscrits devront patienter une quinzaine d'années avant d'obtenir satisfaction.

Malgré sa situation exceptionnelle, le port des Bas-Sablons cumule plusieurs handicaps :

- l'absence de dragage depuis plusieurs dizaines d'années contraint déjà un nombre important de bateaux à s'échouer en partie dans la vase ;
- les services portuaires restent perfectibles : réseau wifi insuffisant, horaires d'ouverture réduits, absence de commerce et de services de proximité ;
- l'accès à la ville (intra-muros) reste difficile ;
- la vocation du port n'apparaît pas suffisamment affirmée puisque des bateaux de pêche y ont accès.

La ville de Saint-Malo, en sa qualité de concessionnaire, a eu recours fin 2016 à une assistance à la maîtrise d'ouvrage afin de procéder à un audit technique, juridique, financier et urbain, en complément de l'élaboration d'un programme d'aménagement du port de plaisance des Bas-Sablons. Pour mener à bien ce projet, la ville de Saint-Malo a associé la région Bretagne, autorité déléguée des installations de plaisance, et la chambre de commerce et d'industrie (CCI) d'Ille-et-Vilaine, gestionnaire du port Vauban.

Sur la période contrôlée (2012-2017), la variation annuelle du chiffre d'affaires est de + 3,2 % tandis que celle des charges d'exploitation s'élève à + 5,9 %. Cet écart résulte pour partie d'une hausse moindre des tarifs depuis 2015. Malgré ces évolutions, avec une capacité d'autofinancement nette (500 000 €) représentant 20 % du chiffre d'affaires, le budget annexe du port des Bas-Sablons reste largement excédentaire, nonobstant un reversement partiellement injustifié d'environ 280 000 € au budget principal de la commune ; de plus, ce budget contribue de manière significative à la trésorerie de la ville de Saint-Malo.

Le service administratif du port ne bénéficie pas d'un encadrement suffisant. Suite au départ d'agents titulaires, le recours systématique à des contractuels ne permet pas en effet de disposer des compétences nécessaires. L'absence de procédures écrites, le manque d'informations fiables et les lacunes du contrôle interne expliquent les défaillances du système d'information relevées. Elles s'illustrent notamment par des données chiffrées partielles et la production excessive de certificats administratifs en vue d'obtenir des annulations ou des réductions de titres de recettes.

En l'absence de véritable stratégie, la commune de Saint-Malo gère le budget annexe du port de plaisance comme un service municipal « dépensier » ; s'agissant d'un secteur contribuant à l'attractivité de la cité et dégagant des excédents, le potentiel des activités liées à la plaisance n'est ainsi pas exploité à sa juste mesure.

Liste de recommandations

Sur le fondement des observations du rapport, la chambre formule les recommandations et rappels suivants :

- Recommandation n° 1. : Doter le port d'un service administratif formé et encadré.
- Recommandation n° 2. : Inscrire une provision pour le contentieux ressources humaines.
- Recommandation n° 3. : Assurer le suivi des biens meubles et immeubles du port.
- Recommandation n° 4. : Revoir les modalités de calcul des frais d'administration générale.

1. PRESENTATION GENERALE

Depuis 2007, la région Bretagne est l'autorité gestionnaire des installations portuaires de Saint-Malo. Elles se composent d'une gare maritime, d'un port de commerce, d'un port de pêche et de deux ports de plaisance, les Bas-Sablons et Vauban (cf. annexe 1). En prenant en compte ces deux ports et les zones de mouillages et d'équipements légers (ZMEL), Saint-Malo dispose de plus de 2 000 emplacements susceptibles d'accueillir des bateaux de plaisance. Ils représentent un potentiel de développement économique important et la liste d'attente pour obtenir un emplacement recense plus de 1 300 demandes, les derniers inscrits devant patienter une quinzaine d'années avant d'obtenir satisfaction.

Avec la cité intra-muros en toile de fond, le port de Saint-Malo jouit d'une situation exceptionnelle. Il comprend deux grandes zones : l'avant-port et les bassins intérieurs et jouxtant le port, l'anse des Sablons qui est l'une des treize plages recensées du littoral malouin. L'avant-port, sous influence de la marée contrairement aux bassins intérieurs, accueille le trafic des ferries. Le port de plaisance des Bas-Sablons, qui s'étend sur environ 2,3 ha, est exploité en régie municipale ; il offre 1 196 postes sur pontons, une centaine d'emplacements sur terre-plein et 70 places pour les visiteurs. Le port possède un accès direct à la mer, sans écluse ni porte. Un seuil, dont la côte marine est à plus 2m/CM, permet de maintenir une hauteur d'eau minimale dans le bassin.

En dépit de cette situation, le port des Bas-Sablons souffre de handicaps importants qui nuisent à son image ainsi qu'à son développement :

- L'absence de dragage contraint déjà certains bateaux, au niveau du ponton A, à s'échouer en partie dans la vase. Ces travaux de dragage font pourtant bien partie de l'entretien normal du port incombant au concessionnaire selon l'article 5 du contrat de concession du 20 juin 1972.
- Malgré sa situation exceptionnelle, le port reste à l'écart de la ville. Il faut ainsi près de 20 mn à pied pour rejoindre la cité intra-muros et l'arrêt de bus le plus proche se situe dans le quartier de Saint-Servan, à près d'un km de la capitainerie. De plus, l'enceinte portuaire n'offre pas de commerces de proximité à l'intention des plaisanciers. Pour trouver de tels services, il faut se rendre dans le centre de Saint-Servan, rue Ville-Pépin, soit à environ 1,3 km. Seuls deux restaurants, un bar et deux commerces de bateaux de plaisance sont établis sur le port.
- L'exclusion de la concession de la plage des Sablons crée une discontinuité entre le domaine public maritime du port et le domaine public de la ville qui jouxte cette plage « urbaine » en bordure du quartier de Saint-Servan ; cette situation ne permet pas à la commune d'intervenir sur cet espace et limite à cet égard la possibilité de faire émerger un projet d'aménagement cohérent.
- La vocation du port n'apparaît pas suffisamment affirmée puisque des bateaux de pêche y ont accès malgré l'aménagement récent de nouvelles places¹. La présence à proximité du port de ferries est également source de nuisances (bruit, clapot, ...).

¹ La région Bretagne a entrepris l'aménagement de places de stationnement dans l'avant-port. Cette opération évaluée à 5,8 M€ et financée à hauteur de 5 M€ par la région a permis la création d'une zone de mouillage de 25 places et d'un nouveau terre-plein dans le bassin Bouvet.

- Les services portuaires restent perfectibles. Ainsi, le réseau Wi-Fi présente un débit relativement faible, voire parfois une indisponibilité ; les emplacements réservés aux visiteurs, à l'entrée du port, sont les plus éloignés de la capitainerie et sont les plus soumis au clapot. Par ailleurs, les horaires du port s'avèrent inadaptés à l'activité, en particulier en début et en fin de saison (juin et septembre), la capitainerie fermant à 17h30, avec une interruption méridienne de 1h30, ce qui laisse la possibilité aux plaisanciers qui se présentent en dehors des horaires d'ouverture de stationner sans acquitter de redevance.
- Enfin, le port n'offre pas de solution de type « port à sec » ; une réflexion en cours explore cependant cette possibilité.

En août 2016, la ville a passé un marché public de prestations intellectuelles pour la réalisation d'un audit technique, juridique, financier et urbain en complément de l'élaboration d'un programme d'aménagement du port de plaisance des Bas-Sablons. Les premiers résultats de cet audit évaluent le coût des différents projets possibles entre 10 et 20 M€, selon les choix retenus : travaux indispensables (dragage, réfection des pontons et du seuil d'entrée) ou reconfiguration complète du port avec les sorties de pontons orientées vers la ville.

2. L'ORGANISATION DU PORT DES BAS SABLONS

2.1. LE CADRE JURIDIQUE

Le bassin intérieur des Bas-Sablons, avec les voies d'accès et les quais, a fait l'objet d'un contrat de concession le 20 juin 1972. Il a été complété par sept avenants pris au fur et à mesure des diverses modifications réalisées (ajouts de pontons, construction d'une rampe pour les ferries notamment). La concession, établie pour une durée de 50 ans, s'achèvera le 31 décembre 2022.

La gouvernance du port est assurée par un conseil portuaire regroupant l'ensemble des acteurs et des utilisateurs du site malouin (élu, directeurs du port, représentants des entreprises, représentants des services de l'Etat, représentants des associations de professionnels et d'usagers).

L'article 5 de la concession prévoit que « *les ouvrages de la concession seront entretenus en bon état par les soins du concessionnaire, de façon à toujours convenir parfaitement à l'usage auquel ils sont destinés* ». Cette disposition a été perdue de vue par le concessionnaire dans la mesure où aucuns travaux de dragage n'ont été réalisés depuis l'origine. Si de tels travaux sont évoqués depuis une dizaine d'années, ils n'ont pas encore été entrepris à ce jour.

2.1.1. Les zones de mouillages

Outre le bassin des ports de plaisance Vauban et des Bas-Sablons, les plaisanciers disposent également de dix zones de mouillages regroupant 650 emplacements ; si la gestion de ces mouillages confiée à des associations n'appelle pas d'observation, la question du devenir des mouillages de l'anse Solidor-Sud est posée. La gestion de ces 200 mouillages accordés directement à des particuliers par la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) pourrait en effet être confiée à une association gestionnaire d'une zone de mouillage et d'équipements légers (ZMEL), en voie de constitution d'après la DDTM, étant cependant précisé que la ville de Saint-Malo n'a pas déposé à ce jour de demande d'autorisation de ZMEL.

2.1.2. Police portuaire

L'article L. 5331-6 du code des transports précise que l'autorité investie du pouvoir de police portuaire est, dans les ports maritimes relevant des collectivités territoriales et de leurs groupements, l'exécutif de la collectivité ou du groupement compétent.

Le règlement de police du port des Bas-Sablons a été pris le 7 octobre 2005 et le règlement de police du port d'intérêt national de Saint-Malo a fait l'objet d'un arrêté conjoint du préfet d'Ille-et-Vilaine et du président du conseil régional le 22 avril 2014, après avis du maire de Saint-Malo (28 août 2014) et du conseil portuaire (17 juin 2014).

Alors que le règlement intérieur précise dans son article 1 que le règlement de police applicable au port est accessible sur le site, il s'avère que ni les règlements de police ni le règlement intérieur ne sont consultables. Compte tenu des mouvements de navires possibles, entre le trafic généré par les bateaux de commerce, de pêche, les ferrys et la plaisance, la chambre invite le gestionnaire à publier ces règlements sur le site.

2.2. LE CONSEIL PORTUAIRE

Le conseil portuaire placé sous l'autorité de la Région est compétent pour toutes les installations portuaires malouines. Il se réunit deux fois par an, ce qui laisse peu de place pour les questions relatives au port des Bas-Sablons, les informations présentées au conseil étant de plus très succinctes : les rapports d'activité ne comportent aucune donnée sur les contrats (nombre de contrats en cours, nouveaux contrats, contrats résiliés). Tout en relevant que les documents budgétaires (compte administratif et budget) sont accessibles en ligne, il n'est fait état lors des débats d'aucune information détaillée sur le chiffre d'affaires et les charges. De surcroît, le comité local des usagers permanents du port (CLUPIP) ne produit pas toujours les comptes rendus de ses réunions.

Selon l'article R. 5314-23 du code des transports, le conseil portuaire donne annuellement un avis obligatoire sur les tarifs et le budget du port. L'analyse des comptes rendus montre que les budgets et les tarifs sont systématiquement présentés et votés, alors que seul un avis est requis, ce qui peut s'expliquer par la gestion en régie du port des Bas-Sablons (budget annexe de la ville de Saint-Malo).

2.3. LES SERVICES DU PORT

Rattachés jusqu'en 2014 à la direction des sports, les services du port sont désormais placés sous l'autorité du premier adjoint chargé des finances (délégation du 3 février 2016), un autre conseiller municipal disposant également d'une délégation formelle sans déclinaison spécifique. Les services techniques du port forment quant à eux une composante de la direction des services techniques de la ville.

L'organisation et le découpage des attributions financières contribuent largement à la confusion qui règne dans la répartition des différentes responsabilités.

Ainsi, en matière de recettes, les services administratifs du port établissent et envoient les contrats annuels, puis ils réceptionnent les paiements par chèque et en numéraire par l'intermédiaire de la régie de recettes. Seules les redevances non encaissées font l'objet d'une émission de titres par la direction des finances, le recouvrement étant alors pris en charge par le trésorier.

S'agissant des dépenses, seul le directeur du port passe les commandes et c'est le service des sports de la ville qui procède au mandatement, en fonctionnement comme en investissement. Selon la direction des finances, les départs des titulaires du service administratif du port (longue maladie, retraite) ne militent pas en faveur de l'attribution du mandatement à ce service. En effet, les contractuels, recrutés en général pour de courtes périodes, ne suivent aucune formation. Dans sa réponse aux observations provisoires, la mairie a indiqué que le recrutement récent d'un agent contractuel en charge de la gestion administrative et financière devrait permettre de stabiliser la fonction comptable au sein du port.

Il convient de retenir que ces divers découpages organisationnels offrent peu de lisibilité organique et participent à la désorganisation des services.

2.3.1. Le recrutement du directeur

Le poste de directeur du port (agent contractuel de catégorie A) a été créé par une délibération en date du 18 septembre 2014. Il a la responsabilité de la direction du port de plaisance, une partie de la gestion administrative, technique et financière de l'établissement étant assurée par les services municipaux.

La délibération susvisée ne respecte pas la forme requise. En effet, le poste créé en vertu de l'alinéa 3 de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 modifié par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ne fait aucunement référence à un cadre d'emploi existant. Dès lors, l'indice brut de rémunération retenu (982) ne repose sur aucun fondement juridique. Il aurait fallu, pour ce faire, que la délibération portant création du poste de directeur se réfère aux dispositions de l'alinéa 4 de l'article 3 de la loi précitée.

2.3.2. Des équipes aux effectifs réduits

Le compte rendu d'activité de l'année 2015 fait état d'un effectif de cinq agents au service technique et de six agents affectés au service administratif, auxquels s'ajoute le directeur, soit un total de douze agents pour 1 200 places, ce qui correspond au ratio habituellement constaté d'un agent pour 100 places.

En 2016, l'effectif total ne s'élevait plus qu'à neuf agents : trois personnels en équivalent temps plein (ETP) au service administratif, cinq agents dont un responsable pour le service technique, et le directeur.

2.3.3. Une expérience et un encadrement insuffisants

Sur les trois agents administratifs titulaires du service administratif, deux sont actuellement en absence prolongée pour maladie et le troisième est parti à la retraite en mars 2017. Trois contractuels assurent aujourd'hui l'accueil et les fonctions administratives, leurs contrats étant renouvelés de mois en mois, parfois de manière tardive. Ainsi, une contractuelle, embauchée de janvier à mars 2017, n'a signé son contrat que le 12 mars 2017. Recrutés au coup par coup, ces agents ne disposent ni de la formation nécessaire ni de l'encadrement requis pour pouvoir assurer dans de bonnes conditions les fonctions qui leurs sont confiées.

La désorganisation partielle de l'émission des titres de redevances occasionnée par le départ en congé maladie le 8 février 2016 de l'agent chargé de la comptabilité est une illustration supplémentaire des conséquences d'un encadrement insuffisant du service administratif du port.

2.3.4. Le régime des congés

Le personnel du port est soumis au régime commun de congés de la ville, étant toutefois précisé que l'organisation du temps de travail est annualisée. Ainsi, de septembre à juin, les agents travaillent sur un rythme de 7h45 par jour, assorti de 18 jours de réduction du temps de travail (RTT) (annexe 2). Sur les mois de juillet et août, avec le renfort des saisonniers, ils travaillent 7h00 par jour, sans jour de RTT supplémentaire. Ainsi, la durée journalière du travail augmente en basse saison et diminue au plus fort de l'activité.

Si la commune soutient que les services techniques ont plus de travail en été qu'en hiver et que l'amplitude d'ouverture de la capitainerie satisfait aux attentes des usagers, il n'en demeure pas moins que c'est l'organisation inverse qui prévaut habituellement dans les ports, ce qui permet naturellement de limiter le recours aux saisonniers, l'organisation du temps de travail devant s'adapter aux besoins du service public dans une optique de bonne gestion.

Le temps de travail des agents du port s'établit à 1 577 heures annuelles (annexe 1), soit une différence de 30 heures par rapport au régime légal de 1 607 heures. C'est la conséquence d'un nombre de jours de RTT (18) compensant le rythme de travail de la basse saison au-delà du seuil défini par la loi. Compte tenu de l'effectif théorique des ports (douze agents), le déficit global s'élève à 360 heures, soit un tiers d'ETP environ. Il est à noter que la différence est encore plus élevée pour les agents bénéficiant des congés d'ancienneté en vigueur à la ville, soit un jour pour cinq ans d'ancienneté.

3. LA GESTION DU PORT DES BAS-SABLONS

3.1. LA GESTION ADMINISTRATIVE

3.1.1. Le règlement intérieur

Actualisé en 2014, le règlement intérieur a intégré de nouvelles dispositions omises dans les versions antérieures : règles concernant le carénage et l'entretien des navires, prise en compte de l'adhésion du port au dispositif « passeport escales », règles pour les professionnels ayant une activité de port à sec distant.

Toutefois, il doit faire l'objet de nouveaux ajustements, sur plusieurs points.

Il ne prévoit en effet aucune sanction en cas d'inobservation des règles, ce qui ne facilite pas la gestion du port pour les agents. Par ailleurs, s'il est prévu une tarification spécifique pour les professionnels ayant une activité de port à sec (article 25), le tarif correspondant ne figure pas sur la délibération ad hoc.

Le règlement intérieur prévoit également une réfaction de 50 % sur l'abonnement annuel lorsque le navire a été absent du port plus de six mois dans l'année en incluant la haute saison. Cette dernière n'est toutefois pas définie dans le règlement, la délibération sur les tarifs laissant à penser qu'elle s'étale du 1^{er} juin au 31 août (cf. tarifs journaliers et mensuels faisant référence à cette période). Or, le contrôle a permis de constater que des remises ont été consenties à tort à des plaisanciers absents uniquement en juillet et août.

Enfin, les services du port n'ont pas toujours respecté les dispositions du règlement intérieur relatives aux copropriétés pour lesquelles l'administration portuaire ne connaît qu'un seul titulaire de l'emplacement, qui devient ainsi l'interlocuteur unique des services. De nouveaux copropriétaires, souvent des parents du titulaire, ont ainsi pu être pris en compte et éviter de prendre rang sur la liste d'attente.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la commune précise que la révision du règlement intérieur de 2014 devrait mettre fin à toute ambiguïté quant aux situations de copropriétés.

3.1.2. L'absence de données fiabilisées

Le nombre de bateaux accueillis et le nombre de nuitées sont deux indicateurs permettant de rendre compte de l'activité d'un port de plaisance. Bien que présentes dans le rapport d'activité, celui-ci reste relativement incomplet, voire laconique sur ce point.

Tableau n° 1 : Indicateurs de fréquentation en escale

	Navires	Nuitées
2013	3 930	21 209
2014	3 642	19 500
2015	Non comm.	19 500
2016	3 813	30 491

Source : *Rapports d'activité*

Les données issues du nouveau logiciel (depuis 2016) ne concordent pas avec ces chiffres. Interrogés sur ces divergences, les services du port indiquent ne pas parvenir à reconstituer les comptages des années antérieures. Aussi, l'allongement apparent de la durée de séjour (augmentation importante du nombre de nuitées) ne peut être confirmé.

L'exploitation des données produites pour les exercices antérieurs à 2016 est difficile. En effet, le précédent logiciel ne permettait pas une comptabilisation fiable des mouvements et ne produisait pas de tableaux de bord. Le départ d'anciens salariés n'a de plus pas permis d'assurer une permanence des méthodes. L'installation du nouveau logiciel, utilisé dans de nombreux ports, devrait permettre de disposer de données fiables et de tableaux de bord, sans reprise toutefois de l'antériorité.

Par ailleurs, et malgré la nécessité d'assurer la continuité du service, notamment en haute saison afin de permettre une facturation exhaustive des mouvements, la collectivité ne s'est pas dotée, sur le secteur plaisance, d'un plan de reprise d'activité (PRA), ou à tout le moins d'une procédure s'en rapprochant.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la ville indique que l'éditeur du progiciel de gestion du port est doté d'un PRA, sans toutefois le communiquer ni préciser les délais de reprise d'activité. Elle invoque également la procédure interne de sauvegarde des fichiers bureautiques, ce qui ne constitue pas un PRA.

3.1.3. Les certificats administratifs

Au cours des années 2014 et 2015, de nombreux² certificats administratifs viennent à l'appui des pièces comptables. Illustrant les défaillances du système d'information, ils sont établis pour obtenir le remboursement de redevances émises à tort en raison d'erreurs sur l'identité du débiteur ou sur la taille du bateau. Signé par le directeur général des services ou par l' élu délégué à la plaisance, ils sont utilisés pour pallier les défaillances du contrôle interne.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique envisager la mise en place d'une facturation au semestre afin d'éviter un nombre trop important d'annulations de titres.

² Un centaine chaque année.

3.1.4. La gestion des listes d'attente

Le service administratif du port adresse à chaque propriétaire de bateau, en décembre de l'année n-1, une demande de renouvellement de sa réservation annuelle. Ce dernier doit alors joindre à sa réponse un certificat d'assurance pour l'année.

En juin 2016, 1 383 personnes étaient inscrites sur la liste d'attente³ en vue de l'obtention d'un emplacement. Classée par ordre d'ancienneté, la première demande de la liste datait du 8 décembre 2000. Il est à relever que les réservations pour des bateaux de six à dix mètres représentent plus de 60 % des demandes.

Depuis 2015, les pétitionnaires s'acquittent d'un droit d'inscription ou de réinscription de 20 €. Pour être opposable, cette disposition devrait figurer dans le règlement intérieur du port.

3.1.5. Les contrats annuels

Les contrats de réservation annuels, bien que nominatifs, personnels et non transmissibles, ne permettent néanmoins pas d'identifier avec certitude le titulaire du contrat, plusieurs anomalies ayant en effet été relevées.

Afin d'identifier avec certitude le titulaire de l'emplacement, il conviendrait, à défaut d'exiger la présence physique du demandeur, de demander une pièce d'identité lors de l'inscription sur la liste et rappeler les dispositions de l'article 35⁴ du règlement intérieur.

La mairie indique dans sa réponse aux observations provisoires que le règlement intérieur sera modifié en conséquence afin d'exiger la présentation d'une pièce d'identité lors de l'inscription sur la liste d'attente.

3.1.6. Des procédures insuffisamment formalisées

Aucune procédure écrite sur ses propres modes opératoires n'a pu être produite par le service administratif du port. Néanmoins, il est à noter que la direction des finances a très récemment (mars 2017) diffusé à l'ensemble des agents concernés un guide des procédures comptables et financières.

L'ensemble des procédures administratives, notamment l'admission sur liste d'attente, dans le port, ou encore le départ définitif d'un usager, devrait ainsi faire l'objet d'une formalisation dans un guide unique régulièrement mis à jour.

Un exemple permet d'illustrer les conséquences possibles de l'absence de tout cadre procédural, que ce soit sur le plan des finances, de la régularité ou de la probité.

Ainsi, le service du port procède à la vente de carburant auprès des bateaux grâce à une station sur site. En dehors des paiements par carte bancaire, l'encaissement s'effectue directement au bureau de la capitainerie, sans qu'aucun rapprochement ne soit jamais réalisé entre les volumes vendus et les encaissements effectifs.

³ En 2010, cette liste recensait 1 645 demandes d'emplacement.

⁴ Article 35 du règlement : L'affectation d'un emplacement à un usager pour son navire est strictement personnelle. A compter du 1er septembre 2014, le titulaire de l'emplacement doit détenir, au moins autant de parts que tout autre copropriétaire du navire. Dans tous les cas, le ou les autres copropriétaires ne pourront prétendre au transfert du contrat annuel à leur profit.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur décrit les contrôles opérés sur les volumes de carburant. Des rapprochements réguliers entre les quantités vendues et les recettes encaissées, réalisés par le contrôle interne, devraient cependant aussi être mis en place.

La répartition des tâches entre les services administratifs du port, qui réalisent les émissions de titres, la régie et la direction des sports, qui procède au mandatement, nécessite également la mise en place de procédures écrites.

Elles permettraient de fiabiliser les opérations réalisées par les services du port et seraient un outil précieux pour gérer au mieux les départs et les arrivées de personnel.

3.2. LA GESTION FINANCIERE DES BAS-SABLONS

3.2.1. La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes peut être améliorée sur plusieurs points, tels l'inventaire, les provisions ou encore les redevances.

3.2.1.1. L'inventaire

L'inventaire des biens produit par la direction des finances de la ville ne permet pas de faire un rapprochement avec les soldes de la balance générale des comptes au 31 décembre 2015. L'administration du port a pour sa part indiqué qu'elle n'avait pas encore entrepris un inventaire des biens matériels.

L'absence de conformité de l'état de l'actif avec l'inventaire de l'ordonnateur ne permet pas de s'assurer de la fiabilité des comptes d'immobilisations.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise qu'il va procéder à la régularisation des écritures comptables concernées.

3.2.1.2. Provisions au 31 décembre 2015

Au budget annexe du port des Bas-Sablons figurait en 2015 une provision d'un montant de 975 095 € (compte 15722). Son objet, tel que mentionné sur le tableau récapitulatif des provisions, était le « désenvasement du port ».

La délibération du 31 mars 2015 a entériné une modification du régime des provisions, comme le permet l'article R. 2321-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), en mentionnant le changement de régime budgétaire des dotations.

Cela s'est traduit par une reprise de la provision susvisée, ce qui a impacté le résultat et, concomitamment, l'impôt sur les sociétés, que la collectivité aurait dû payer à la fin de l'exercice.

Ayant demandé la non prise en compte de la reprise de cette provision dans l'assiette du calcul de l'impôt sur les sociétés auquel est soumis le budget annexe du port en tant que service public industriel et commercial, l'ordonnateur a obtenu des services fiscaux la neutralisation fiscale de cette reprise sur l'exercice 2015.

Alors que l'opération avait initialement été présentée à l'assemblée délibérante comme un changement du régime des provisions, aucune n'a en réalité été réinscrite. Ce manque de transparence est à souligner, de même que l'amélioration du résultat 2015 résultant de la reprise précitée qui a permis d'étoffer le haut de bilan, ce qui n'est pas neutre dans la perspective d'un éventuel changement de mode de gestion du port.

3.2.1.3. Rappel des provisions obligatoires

En application des dispositions du paragraphe 29 de l'article L. 2321-2 du CGCT, une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune. Cette règle a été méconnue pour deux contentieux en cours sur l'exercice 2016.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise que la situation des provisions pour contentieux fera l'objet d'une régularisation à l'occasion de la délibération modificative n°1 relative au budget 2017.

3.2.1.4. Emission tardive des titres de redevances 2016

En 2016, les factures ont été adressées aux propriétaires tardivement, dans le courant du mois de juin. Les chèques de règlement ont été reçus en juillet et août, encaissés sur le compte de la régie. Seuls les propriétaires dont le navire est toujours dans le port, mais dont la redevance n'a pas été réglée, ont fait l'objet d'un titre exécutoire pris en charge par le trésorier en vue d'un recouvrement contentieux.

Des titres ont été émis début novembre (9 novembre 2016) pour tous les réservataires qui n'avaient pas remis de chèque, pour un montant total de 25 177 €. La direction des finances a indiqué que le solde des titres relatifs aux réservations enregistrées au dernier trimestre 2016 a finalement été émis sur l'exercice 2017.

Interrogée sur la pratique réelle du recouvrement des redevances, la régisseuse a précisé que la majeure partie des redevances annuelles étaient payées par chèque déposé à la régie accompagné d'une copie du renouvellement de l'assurance du navire, comme le prévoient les dispositions de l'article 29 du règlement interne.

Il est à noter que la régisseuse ne perçoit pas d'indemnité de régie et n'a pas souscrit à un dispositif de cautionnement. Compte tenu des montants encaissés, notamment sur la période d'affluence estivale, le cautionnement, comme le versement d'une indemnité, auraient dû être prévus dans l'arrêté constitutif de la régie.

La collectivité, dans sa réponse aux observations provisoires, indique que le cautionnement et l'indemnité de régisseur ont été mis en place à compter du 1^{er} novembre 2016. Le nouveau régisseur titulaire, en poste depuis le 2 mai 2017, bénéficie aussi de ces nouvelles dispositions.

3.2.1.5. Encaissement des redevances

Dans la mesure où l'article 34 du règlement intérieur du port impose le paiement par avance des redevances, l'essentiel de ces produits devrait être encaissé sur un compte d'attente (c/4718) et apparaître sur la balance de sortie de l'exercice n-1. Il n'en est rien puisque sur la balance de fin d'exercice 2015, aucun des six comptes d'attente ouverts ne comptabilisent plus de 10 000 € alors que le montant total de la redevance excède 2 M€. De plus, aucun encaissement n'est enregistré sur le compte de la régie de recettes (c/5412) au 31 décembre.

L'encaissement prévu avant le 31 décembre de l'exercice n-1, d'un montant significatif, a un impact sur la trésorerie, les titres de recettes n'étant émis que sur l'exercice n, ce qui affecte la fiabilité des comptes.

3.2.2. Analyse financière

3.2.2.1. Equilibre financier

Le produit des prestations de service est pour l'essentiel issu des redevances versées par les plaisanciers bénéficiant d'un contrat annuel pour un poste d'amarrage de leur bateau sur un ponton. Sur la période 2012-2016, les recettes progressent en moyenne de 2,2 % par an.

Tableau n° 2 : Progression des produits

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyen.
Prestations de services	1 780 484	1 894 757	1 852 300	2 004 624	1 945 780	2,20%
+ Remboursement de frais	0	0	0	0	18 868	
+ Divers produits d'activités annexes	452 172	427 242	485 704	451 850	466 115	0,80%
Total	2 232 656	2 321 999	2 338 004	2 456 474	2 430 763	2,10%

Source : Anafi

Entre 2012 et 2013, la progression du produit des prestations de service s'élève à 6,4 %, principalement en raison d'une hausse des tarifs de 3 % pour toutes les catégories de bateaux. En 2014, alors qu'une hausse identique des tarifs a été votée par le conseil municipal, les recettes diminuent. Selon la collectivité, cette baisse serait la conséquence d'une difficulté de facturation rencontrée en 2014.

La recette attendue pour l'exercice 2016 était d'environ 2 M€. Or, les produits se sont avérés inférieurs à ceux de l'exercice précédent. Cette baisse s'explique vraisemblablement, pour partie, par le remplacement des personnels titulaires du service administratif (retraite, maladie) par des agents contractuels insuffisamment formés.

S'agissant des dépenses, les charges courantes affichent pour leur part une progression annuelle moyenne de 3,7 % sur la période 2012-2016. Il est à noter que les charges de personnel sont en hausse en 2016 alors que les charges à caractère général retrouvent sur cet exercice un niveau inférieur à celui de 2013.

Tableau n° 3 : Charges courantes

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. an. moyen.
Charges à caractère général	965 874	1 031 525	1 083 219	1 173 479	1 120 602	3,80%
+ Charges de personnel	455 480	504 520	548 503	510 642	514 139	3,10%
+ Autres charges de gestion	6	1 795	8 550	5 345	8 660	
+ Charges d'intérêt	265	7	109	-5	-5	
TOTAL	1 421 625	1 537 846	1 640 380	1 689 461	1 643 396	3,70%

Source : Anafi

Compte tenu de cette progression globale des dépenses, c'est pour l'heure le volume des recettes qui permet de maintenir une capacité d'autofinancement brute (CAF) supérieure à 0,5 M€.

Tableau n° 4 : CAF brute et nette

(en €)	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul sur les années
CAF brute	645 693	613 180	499 951	565 381	599 979	2 924 183
- Annuité en capital de la dette	10 259	10 259	10 259	10 259	10 259	51 297
= CAF nette ou disponible	635 433	602 920	489 691	555 122	589 719	2 872 886

Source : Anafi

Le faible endettement permet également de maintenir une capacité d'autofinancement nette de l'ordre de 0,5 M€ en fin de période.

3.2.2.2. Le résultat

Le résultat de fonctionnement 2015, d'un niveau largement supérieur à celui des exercices précédents, s'explique par la reprise d'une provision d'un montant de 975 095 €, comptabilisée cette même année (cf. supra).

Tableau n° 5 : Résultat d'exploitation

en €	2012	2013	2014	2015	2016
Résultat section d'exploitation	88 857	269 691	22 325	1 100 424	94 993

Source : ANAFI

3.2.2.3. Fonds de roulement

Tableau n° 6 : Evolution du fonds de roulement net global

(au 31 décembre en €)	2012	2013	2014	2015	2016
Fonds de roulement net global	2 092 741	951 607	790 200	1 161 144	1 578 136
- Besoin en fonds de roulement global	2 091 903	950 928	790 050	1 160 994	1 577 986
=Trésorerie nette	837	678	150	150	150

Source : Anafi

Les travaux d'aménagement des parkings, l'aménagement de l'aire de carénage et le renouvellement des cuves de carburant ont été comptabilisés sur les exercices 2013 et 2014. Ils se sont achevés en 2015.

Le besoin en fonds de roulement, du fait d'une trésorerie suivie au niveau du budget principal de la ville avec un compte de liaison, n'a pas grande signification. Néanmoins, le port de plaisance contribue de façon importante à la formation de la trésorerie du budget principal de la commune de Saint-Malo.

3.2.2.4. Dette et trésorerie

Au 31 décembre 2015, la trésorerie du budget principal s'élevait à 0,55 M€. L'examen des soldes du compte de liaison avec le budget du port depuis l'exercice 2010 montre qu'ils sont toujours créditeurs. Au 31 décembre 2012, l'apport de trésorerie pour le budget principal représentait ainsi un montant de l'ordre de 2 M€, avec un étiage de 0,7 M€ en 2014.

Le budget annexe du port, qui représente seulement 2,6 % du volume du budget principal, contribue ainsi significativement à la trésorerie de la collectivité. En son absence, la ville serait alors contrainte de recourir à une ligne de trésorerie pour faire face à ses obligations.

Tableau n° 7 : Masses budgétaires comparées du budget principal et du budget du port

	(En M€)	2012	2013	2014	2015	Var. ann. Moyenne
Budget Principal	Produits de gestion	75,9	77,2	76,8	77,5	0,67%
	Charges de gestion	64,5	64,7	67,4	65,4	0,49%
BA Port	Produits de gestion	2,2	2,3	2,3	2,5	3,27%
	Charges de gestion	1,4	1,5	1,6	1,7	5,92%

Source : Anafi

La dette est marginale (20 000 € fin 2016) et préserve la capacité d'endettement en vue du financement de gros travaux qui n'ont jusqu'à présent jamais été engagés (envasement, reconstruction de digue, renouvellement des pontons...).

3.3. LES FRAIS D'ADMINISTRATION GENERALE

La direction des finances refacture pour environ 280 000 € de « frais d'administration générale⁵ » au budget annexe, notamment pour les soutiens apportés en matière de gestion des ressources humaines, des finances, des services techniques, du garage.

En fonctionnement, la clef de répartition élaborée par la direction des finances tient compte du poids des charges à caractère général (chapitre 011), des charges de personnel (012) et du poids de l'investissement mesuré au travers de l'autofinancement, ajouté aux intérêts de la dette. Cette méthode additionne donc des éléments hétérogènes.

A titre d'exemple, sur l'exercice 2015, les frais d'administration générale représentent un montant de 231 232 € (mandat n° 319 au compte 6287 « remboursements de frais à la commune »). Sur l'exercice 2014, la somme était encore plus élevée, à hauteur de 250 360 €. En complément de cette participation, le budget principal facture également la mise à disposition ponctuelle de personnels du service technique (33 928,84 € en 2015, mandat n° 329).

Rapportée au chiffre d'affaires 2015 du port, cette contribution représente un volume de 10,8 %. Traduites en nombre de postes, puisqu'il s'agit de quantifier les services apportés, ces frais d'administration représentent approximativement l'équivalent de sept ETP.

Il est clair que l'appui logistique apporté par les services de la ville n'atteint manifestement pas cet ordre de grandeur. En effet, que le service des ressources humaines de la ville réalise douze traitements en plus des centaines réalisées tous les mois, avec un logiciel adapté en année courante, n'est pas de nature à faire évoluer significativement le volume de travail. Au surplus, les conditions de réalisation de ces prestations ne sont pas exemptes de critique : les contrats des personnels contractuels sont établis et signés après la date de début du contrat, voire, dans un cas, plus de deux mois après cette date.

Les intérêts payés sur un exercice ne reflètent par ailleurs pas forcément le niveau de recours à l'emprunt nécessaire pour la bonne réalisation des travaux. Avec une dette très faible (cf. supra), les investissements effectués jusqu'à présent ont en réalité été largement autofinancés.

Il convient également de rappeler que le principe d'équilibre d'un service public industriel et commercial, affirmé à l'article L. 2224-1 du CGCT, fixe un cadre très contraint au reversement d'excédents au budget principal.

⁵ Il a été rappelé à l'ordonnateur que le contrôle de la CRC est un contrôle par exception, qui n'est jamais exhaustif. Qu'à ce titre, il ne peut pas se prévaloir de l'absence de remarque de la chambre sur un point qui n'a jamais été instruit au cours du précédent contrôle.

En conclusion, la méthode de calcul des frais d'administration générale devrait par conséquent correspondre à la réalité des services rendus par le budget général au budget du port ; à défaut et dans la mesure où la ville souhaiterait instituer une redevance, le mode de gestion devrait alors être revu.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la ville indique vouloir revoir la méthode de calcul des frais d'administration générale.

4. L'AVENIR DU PORT DES BAS-SABLONS

4.1. LE CONTRAT D'ASSISTANCE A MAITRISE D'OUVRAGE

La ville a passé un marché public de prestations intellectuelles pour la réalisation d'un audit technique, juridique, financier et urbain ainsi que pour l'élaboration d'un programme d'aménagement du port de plaisance des Bas-Sablons. Cette étude est financée à 100 % par la ville en sa qualité de concessionnaire.

Par convention en date du 19 décembre 2016, la ville de Saint-Malo a souhaité associer la région Bretagne au suivi de cette étude en tant que membre du comité technique (participation aux réflexions et à l'évolution de l'étude) et en tant que membre du comité de pilotage, composé pour la ville de son maire et d'élus municipaux et pour la région de son président ou de ses délégués, pour la validation de chaque phase de l'étude.

Un marché d'assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO) a été signé le 12 août 2016 avec un cabinet spécialisé pour la réalisation d'un audit technique, juridique, financier et urbain du port en vue d'élaborer un programme d'aménagement, pour un montant total (tranche ferme et tranches conditionnelles) de 170 979 € HT, soit 205 174 € TTC.

Les investissements indispensables porteraient sur le désenvasement du port, qui n'a pas été fait depuis 40 ans (6 M€), la réfection du seuil à l'entrée du bassin avec une porte (2 M€) et le renouvellement des pontons A (2 M€). Au-delà de ces travaux indispensables, si la ville souhaite reconfigurer le port de plaisance, la fourchette haute est estimée à 20 M€, avec notamment des sorties de pontons orientées vers la ville.

4.2. LE DEVENIR DES CONCESSIONS PLAISANCE

Tout en réaffirmant la triple vocation des ports malouins (plaisance, pêche et commerce), une gestion globalisée de la composante plaisance pourrait être envisagée. Les deux concessions concernées (CCI et Ville) arrivant prochainement à échéance⁶, le regroupement des activités de plaisance de Vauban et des Bas-Sablons permettrait de rationaliser et de mutualiser les savoir-faire et les moyens. De son côté, la CCI d'Ille-et-Vilaine souscrit à cette proposition ; elle indique avoir d'ores et déjà engagé des réflexions et échangé avec la ville de Saint-Malo pour convenir de la méthodologie et définir les enjeux de ce regroupement à l'échéance des concessions qui seront précisées par la région Bretagne.

⁶ Une prolongation courte (un an) de la concession Vauban et une fin anticipée de la concession des Bas-Sablons permettrait de faire repartir ces deux concessions sur un même calendrier.

Pour sa part, la région Bretagne indique qu'elle sera étroitement associée à l'étude conduite par la ville, destinée à enrichir l'élaboration d'une stratégie pour la plaisance à Saint-Malo, en concertation avec l'ensemble des acteurs locaux concernés. Dans un souci de complémentarité, le périmètre de la concession du port des Bas-Sablons pourrait également être étendu à la plage des Sablons sur laquelle la région n'exerce aucune compétence. Le concessionnaire pourrait alors mettre en œuvre un projet global d'aménagement, ce qui permettrait notamment de développer une offre commerciale aujourd'hui cruellement absente du secteur des Sablons.

4.3. DE NOUVEAUX EMPLACEMENTS

Avec une liste d'attente fiabilisée recensant plus de 1 300 plaisanciers en attente d'emplacement, la recherche de nouveaux espaces devrait permettre de répondre partiellement aux besoins. Sans préjuger des éventuelles capacités nouvelles résultant des opérations de désenvasement du port, deux espaces disponibles ou susceptibles de le devenir ont été évoqués par les gestionnaires : la forme de radoub et la piscine du Naye.

La forme de radoub, aujourd'hui inoccupée, pourrait, sous réserve de travaux, offrir une centaine de places de port à sec. Sur ce point, la région indique que la forme de radoub sera maintenue dans le périmètre concédé sous réserve de disposer d'un projet économique viable, à défaut d'autres utilisations possibles. Par ailleurs, la piscine du Naye, dont la fermeture est prochaine, offrira un espace disponible au sein même de l'emprise portuaire. Pour la région, une évolution du terre-plein du Naye situé dans la continuité de la piscine serait possible sur proposition de la ville, et sous réserve de l'accord de l'autorité portuaire. Ces deux sites permettraient alors d'offrir des places de port à sec qui font aujourd'hui défaut aux Bas-Sablons.

L'extension des capacités d'accueil du port permettrait de renforcer les activités de plaisance. C'est un enjeu, une étude de décembre 2016, conduite à l'initiative du conseil régional de Bretagne et de la fédération des industries nautiques⁷, montrant que les retombées indirectes des activités nautiques peuvent être évaluées à 12 M€ pour l'Ille-et-Vilaine, l'essentiel de ces activités étant localisées sur Saint-Malo.

⁷ <https://www.fin.fr/actus/les-retombees-du-nautisme-en-bretagne>.