

### 3. LES RELATIONS AVEC LES TIERS

#### 3.1. LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS

##### 3.1.1. Le niveau de soutien de la commune de Rennes aux associations

Les subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé représentaient 13,65 % des dépenses de gestion courante en 2014. Ces versements ont concerné environ 1 220 associations pour un montant total de 35,8 M€ auquel se rajoutent des aides en nature représentant près de 13 M€ en 2014.

La prévision budgétaire des notes annuelles de cadrage pour l'élaboration des budgets primitifs a été respectée sur la période au niveau des subventions.

La chambre a examiné les relations avec un échantillon de quinze associations en 2013 et 2014 (cf. annexe 7).

Deux types de fonds sont instaurés : un soutien au fonctionnement des associations pour garantir un montant stable sur 3 à 6 ans et un soutien pour le lancement et le développement de projets. Pour le premier, il existe deux circuits de gestion : en interne par la commune de Rennes pour le fonctionnement, *via* les directions opérationnelles, ou en cogestion avec l'aide de deux associations : BUG, via son centre de ressources à la vie associative (CRVA), et l'office des sports. Ces deux associations assurent une analyse préalable des demandes.

##### 3.1.2. Les demandes de subventions et leur instruction

La chambre relève l'absence régulière de formalisation des demandes annuelles de subventions de fonctionnement par les associations qui sollicitent directement les services communaux, la commune réalisant pour elles cette démarche administrative. L'ordonnateur explique cette situation par sa recherche de simplification en limitant la formalisation et donc l'alourdissement des procédures.

Des critères d'attribution existent pour la plupart des petites associations dont les demandes transitent par l'office des sports et BUG, mais pas pour celles traitées directement par les services communaux. Dans ces cas, une meilleure formalisation s'impose.

La dématérialisation annoncée dans le programme de mandat devrait permettre la centralisation des demandes de subventions sous la forme d'un guichet unique.

D'autre part, la demande de subvention indirecte est différente selon que l'association s'adresse à l'office des sports ou à l'association BUG.

##### 3.1.3. Les conventions

###### 3.1.3.1. L'objet des conventions

L'analyse de l'objet des conventions signées avec 25 associations ne met pas en évidence d'observation, sous réserve de la situation suivante avec l'association Notre atelier commun (NAC).

Les conventions passées en 2013, prolongées en juin 2014 et renouvelées en décembre 2014 dans les deux derniers cas de manière très rétroactive, confient à l'association des missions relatives à l'avenir de deux sites municipaux (Faculté Pasteur et Moulin d'Apigné).

Même si la commune et l'association s'en défendent, ces missions se situent, pour partie, dans le domaine concurrentiel et auraient dû faire l'objet d'un marché public, par exemple sous le couvert de l'ancien article 35 du code des marchés publics.

L'ordonnateur précise que la démarche mise en œuvre se situait dans le domaine de l'innovation où les enjeux sont de sortir des cadres habituels d'émergence des projets.

De son côté, la présidente de l'association indiquait partager ce point de vue et précisait que la ville de Rennes a repris les conclusions de ce travail et a désigné un opérateur sur le bâtiment Pasteur, rentrant ainsi après ces deux années d'expérimentation active, dans un schéma classique et normé.

#### 3.1.3.2. Le format et la durée des conventions

La commune dispose d'un modèle de convention-cadre, adapté par les directions sectorielles en fonction des activités de l'association. Si le modèle est unique, la liste des annexes à produire chaque année est variable et n'est pas toujours respectée dans les conventions signées. De ce fait, il manque parfois certains documents requis.

D'autre part, cinq conventions du panel ont une durée illimitée puisque renouvelables par tacite reconduction depuis plus de 10 ans. Ce dispositif est peu propice à une évaluation régulière. Au demeurant, si plusieurs conventions ont une durée limitée, cette dernière est parfois importante ou le devient puisque régulièrement prolongée par avenant.

#### 3.1.3.3. La mise à jour des conventions

L'évolution des missions confiées aux associations devrait amener la commune à adapter ses conventions plutôt que de les juxtaposer, afin d'assurer une meilleure lisibilité du soutien communal global. C'est le cas des conventions avec les associations BUG et CRIJB.

D'autre part, l'association APRAS est devenue gestionnaire du dispositif « Sortir » pour la commune, en partenariat avec Rennes Métropole, sans que des dispositions spécifiques n'aient été prévues entre la commune et l'APRAS (objectifs, modalités de l'évaluation) dans sa convention valide entre 2003 et 2014, dernière convention produite durant le contrôle. Pourtant, le soutien communal complémentaire à cette nouvelle mission (0,35 M€), qui date déjà de plusieurs années, était plus important que le seul montant prévu dans la convention générale de fonctionnement (0,33 M€).

Même si l'ordonnateur considère que la nouvelle convention de 2015 prévoit la gestion de dispositifs expérimentaux, auquel est identifié le dispositif « Sortir », la convention paraît peu détaillée sur le sujet.

Concernant le REC Volley Pro, devenu Rennes Volley 35, certaines missions ne sont plus d'actualité. S'agissant de l'office des sports, les rencontres bilatérales évoquent qu'il serait temps de remettre à jour la convention de 2003 de ses missions nouvelles et d'y intégrer les derniers critères retenus, ainsi que leur évaluation.

#### 3.1.4. Les procédures de contrôle mises en œuvre par la commune

Les conventions analysées comportent classiquement des clauses traitant des contrôles pouvant être exercés par la collectivité : transmission du rapport d'activité, de comptes certifiés et du rapport du commissaire aux comptes au-delà d'un seuil de subvention. Pour l'ensemble du panel, les montants et les calendriers de versements prévus sont respectés.

Les rapports d'activités produits sont généralement détaillés mais contiennent peu d'éléments d'évaluation.

Cela tient à deux éléments. D'une part, quand les conventions fixent une liste d'objectifs, ceux-ci sont difficilement évaluables, sauf pour des missions spécifiques<sup>22</sup>. Dans une majorité des cas les conventions<sup>23</sup> ne fixent pas d'indicateurs précis ou chiffrés, ni de procédure ou de grille d'évaluation, malgré l'importance des montants versés, comme cela est d'ailleurs relevé en réunion de travail en GT SCS<sup>24</sup> le 5 novembre 2014 et comme le reconnaissent les directions en entretiens.

D'autre part, si les procès-verbaux des comités de pilotage sont généralement établis, les rencontres prévues au cours de l'année ou/et en fin d'année entre la collectivité et l'association ne sont pas toujours formalisées à des fins de traçabilité. C'est le cas par exemple pour les associations APRAS notamment pour le suivi du dispositif « Sortir », BUG et CRIJB. La commune indique privilégier les rencontres régulières avec les associations, lesquelles n'ont pas toutes vocation à donner lieu à des comptes rendus.

En outre, certaines associations reversent une partie de la subvention reçue à un tiers, sans que les conventions ne le prévoient explicitement. Ce dispositif, illégal et qui devrait être régularisé rapidement, concerne les deux conventions suivantes :

- La commune verse à l'association REC Volley Amateur une subvention globale (33 000 €). Cette subvention permet de financer un emploi d'animateur sportif, initialement au sein de l'association de sport amateur, qui a été transféré au Rennes Volley 35. En conséquence la subvention reçue est reversée à Rennes Volley 35. Ce soutien est réalisé sur la base d'une convention de 1994 renouvelée par tacite reconduction ;
- Six associations de football, devenues autonomes en 2007, perçoivent des subventions communales via le Cercle Paul Bert (CPB) d'un montant annuel de l'ordre de 65 000 €.

<sup>22</sup> Par exemple pour le pôle multimédia ou l'atelier lecture des MJC, maisons de quartier et centres sociaux.

<sup>23</sup> Maison de quartier de la Bellangerais, MJC de Bréquigny, APRAS (dispositif Sortir) avant 2015, office des sports, Rennes Volley 35

<sup>24</sup> GT Solidarités et cohésion sociale : s'agissant de la provision pour actions culturelles, les représentants au CSPV demande « d'avoir plus d'éléments quantitatifs afin d'évaluer l'impact des actions sur le territoire (nombre de personnes touchées, ...) ».

Enfin, le contrôle de la situation financière des associations relève de la direction du contrôle de gestion qui assure, chaque année, un suivi financier complet.

Ce service a identifié plusieurs structures susceptibles de supporter une baisse des financements apportés par la commune, permettant notamment à la municipalité de réduire, en 2015, les subventions destinées à une dizaine d'associations.

#### 3.1.5. Les subventions en nature

En complément des aides en numéraire, la commune de Rennes soutient le monde associatif par des aides en nature sous différentes formes : mise à disposition de locaux à titre gracieux évaluée à 10,2 M€ par la commune en 2014 pour les loyers, prise en compte des charges évaluée à 1,1 M€ en 2014 et prise en charge de frais d'entretien, de quelques mises à disposition de personnels pour des manifestations et de matériel, globalement évaluée à 1,4 M€. Ces aides en nature font l'objet d'un devis à des fins d'évaluation.

Dans les comptes administratifs, la présence d'une aide en nature pour une association est bien signalée, mais ni sa nature, ni sa valorisation ne sont indiquées. La valorisation globale des aides en nature par la collectivité est un outil de bonne gestion et un gage de transparence.

La valorisation dans les comptes des associations a pu être vérifiée au niveau des rapports du commissaire aux comptes. Il en ressort que pour l'ensemble des associations du panel, les loyers et charges n'étaient pas correctement valorisés pour la moitié d'entre elles. La valorisation des locaux y est minorée pour deux associations et absente pour cinq autres.

Les mises à disposition des locaux par la commune sont nombreuses sur l'ensemble des associations. Elles font l'objet de conventions d'occupation, gérées par le service immobilier, qui mentionnent la valeur locative estimée des biens.

Le relevé des titres émis par la commune dans le cadre de la demande de remboursement d'une partie des charges locatives auprès des associations hébergées met en évidence un décalage d'un an, parfois de deux ans entre l'émission de certains titres et leur date de référence. La commune explique ces retards par les procédures mises en place dans les services et les spécificités de l'outil utilisé.

Par ailleurs, l'état des concours en nature montre une différence entre associations, certaines profitant d'une gratuité des locaux communaux et d'autres pas, selon leurs missions.

#### 3.1.6. L'information des élus et des citoyens

En vertu de l'article L. 2131-11 du CGCT, « sont illégales les délibérations aux quelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires ».

Cette disposition légale semble bien respectée sur la période des 12 derniers mois, sauf ponctuellement par une dizaine d'élus de la commune, membre du conseil d'administration d'associations, qui participe aux votes sur l'attribution de subventions les concernant.

Leur retrait ponctuel de la séance du conseil municipal, de façon nominative, pour l'affaire les concernant, permettrait d'être en conformité avec la loi.

Au surplus la vérification de la chambre n'a pu porter que sur les élus désignés par la collectivité dans ces associations, la commune ne disposant pas de la liste des élus participant à titre personnel à la gouvernance d'organismes subventionnés. La tenue d'une telle liste améliorerait la gouvernance de la collectivité et la transparence des décisions.

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise qu'au-delà des actions d'information que mène déjà la commune, une mention complémentaire sera insérée dans les notes de synthèse des séances du conseil municipal.

En outre, si la commune présente bien, sur son site internet, le montant des subventions qu'elle a accordées aux associations, plusieurs autres dispositions semblent perdues de vue.

Ainsi les deux tiers des associations examinées, ayant un budget annuel supérieur à 0,15 M€ et recevant une subvention supérieure à 50000 €, ne publiaient pas chaque année dans leur compte financier le montant des rémunérations des trois plus hauts dirigeants ainsi que leur avantages en nature contrairement aux dispositions de la loi du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif

Par ailleurs, la commune a attribué des subventions pour plus de 0,25 M€ à quatre organisations syndicales en 2014. Contrairement à l'article 2251-3-1 du CGCT aucun rapport détaillant l'utilisation de ces subventions n'a été présenté au conseil municipal sur la période 2011-2014, ces derniers n'ayant d'ailleurs pas été réclamés aux syndicats.

### 3.2. LES RELATIONS AVEC LES DELEGATAIRES

#### 3.2.1. Présentation générale

Au 31 décembre 2014, la commune comptait huit contrats de délégation de service public concernant à la fois la gestion des réseaux, d'eau de gaz et de chauffage urbain et l'exploitation d'équipements par la SEM CITEDIA, dont elle est actionnaire. Il s'agit des parkings, de la patinoire, du camping municipal et des deux salles de spectacles, le « Liberté » et le « Musik-hall ».

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, cinq de ces contrats ont été repris par la métropole. Seuls la patinoire, le camping et les salles de spectacles restent de compétence communale. Cette dernière a par ailleurs attribué début 2015, à la même SEM, la gestion de la Maison des associations.

Le contrôle de la chambre a porté sur la passation et le suivi des contrats de délégation concernant la patinoire, les salles de spectacles et les parkings délégués à la SEM CITEDIA, ainsi que celui concernant le réseau de chauffage du secteur nord de la ville géré par un autre opérateur.