



Chambre régionale des comptes
de Languedoc-Roussillon

Le Président

Montpellier, le 22 novembre 2011

lettre recommandée avec A.R.

CONFIDENTIEL

Référence : 116 / 066001 008 / 1036

Monsieur le Maire,

Par envoi en date du 14 octobre 2011, la chambre a porté à votre connaissance son rapport d'observations définitives concernant la gestion de la commune d'Argelès-sur-Mer au cours des exercices 2007 et suivants.

Votre réponse a été enregistrée au greffe dans le délai d'un mois prévu par les articles L. 243-5 et R. 241-17 du code des juridictions financières (CJF).

A l'issue de ce délai, le rapport d'observations définitives retenu par la chambre régionale des comptes vous est à présent notifié accompagné de votre réponse écrite.

En application des articles L. 243-5, R. 241-17 et R. 241-18 du CJF, l'ensemble devra être communiqué à votre assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Il devra notamment faire l'objet d'une inscription à son ordre du jour, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Il vous appartient d'indiquer à la chambre la date de cette réunion.

Après cette date, le document final sera considéré comme un document administratif communicable aux tiers, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée.

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

Nicolas BRUNNER

Monsieur Pierre AYLAGAS
Maire de la commune d'Argelès-sur-Mer
Hôtel de Ville
Allée Ferdinand Buisson
BP 99
66704 ARGELES-SUR-MER Cedex

Rapport d'observations définitives n° 116/1036 du 22 novembre 2011

COMMUNE D'ARGELES-SUR-MER

Exercices 2007 et suivants

S O M M A I R E

1. PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE	4
1.1. Le périmètre budgétaire.....	4
1.2. Les conditions d'exécution du budget principal.....	4
1.3. Les résultats d'exécution du budget principal.....	6
1.4. Les résultats d'exécution des budgets annexes.....	6
2. LA SITUATION FINANCIERE	7
2.1. L'évolution des grands équilibres.....	7
2.1.1. Les produits de fonctionnement.....	7
2.1.2. Les charges de gestion.....	7
2.1.3. La capacité d'autofinancement.....	8
2.1.4. Le financement des investissements.....	9
2.1.5. Les équilibres financiers.....	10
2.1.6. Les marges de manœuvre.....	11
2.1.7. L'endettement.....	13
2.2. La commune face à la crise.....	14
3. LA STATION BALNEAIRE	15
3.1. Présentation générale.....	15
3.2. Le casino.....	15
3.3. Les travaux en régie.....	16
3.3.1. L'analyse des travaux en régie sur l'exercice 2008.....	17
3.3.2. Analyse sur la période 2005-2009.....	20
3.3.3. Les outils de suivi des travaux en régie.....	21
3.3.4. Les conséquences sur la situation financière de la commune.....	22
3.4. Le service public portuaire.....	24
3.4.1. L'affermage du service public portuaire.....	24
4. LE PERSONNEL	28
4.1. L'évolution des effectifs.....	28
4.2. La situation d'agents non titulaires de la fonction publique territoriale.....	29
4.2.1. L'attaché de presse.....	29
4.2.2. Les collaborateurs de cabinet.....	30

5. L'OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC	30
5.1. La concession de plage	30
5.1.1. Le suivi d'exécution de la concession et des sous-traités	31
5.2. Le marché de la Petite Poste	34
6. DES OPERATIONS D'ACQUISITION ET DE CESSIION FONCIERES REALISEES DANS DES CONDITIONS PARTICULIERES.....	36
6.1. Dossier Altis - supermarché « Champion »	36
6.2. Acquisition et vente avec un particulier	37
6.2.1. Les faits	37
6.2.2. Les constats	40
7. LES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNEES	41
7.1. Des conventions à mieux suivre	41
7.2. Des aides indirectes de la collectivité importantes	42
7.3. L'association en charge des œuvres sociales	42
7.4. L'association Office Municipal d'Animation (OMA)	44
8. RECOMMANDATIONS	45
ANNEXE 1.....	47
ANNEXE 2.....	49
ANNEXE 3.....	51
LISTE DES ABREVIATIONS UTILISEES.....	54

SYNTHESE

Commune balnéaire du Roussillon située au pied du massif des Albères, la commune d'Argelès-sur-Mer voit sa population passer de 10 000 habitants en basse saison à plus de 100 000 habitants en période estivale, approchant, voir dépassant alors celle de la commune de Perpignan.

Sa situation financière se caractérise par des résultats régulièrement positifs sur la période examinée.

Les dépenses apparaissent maîtrisées, les dépenses réelles de fonctionnement progressant globalement au même rythme que les recettes de fonctionnement réelles.

L'attrait de la commune, de par son positionnement géographique et son climat, se traduit par une activité touristique significative, et la hausse importante de la population permet une évolution favorable du produit de la fiscalité locale.

L'investissement, soutenu, est largement financé par les ressources propres de la collectivité, avec une capacité d'autofinancement importante, et le niveau de l'endettement est peu élevé.

Une des principales caractéristiques de la commune d'Argelès-sur-Mer est le niveau particulièrement haut des dépenses effectuées dans le cadre de travaux en régie puisqu'il est le plus important de toutes les collectivités du Languedoc-Roussillon depuis 10 ans.

La qualité de leur suivi sur le plan financier est insuffisante et, compte tenu de la part importante de ces dépenses dans le budget de la collectivité, la fiabilité des comptes s'en trouve altérée.

En effet, sur la base de l'analyse des opérations en régie 2008, 46 % des achats d'équipement ne peuvent être considérés comme des dépenses entrant dans ce cadre. Seules 43 % des opérations réalisées entre 2005 et 2009 sont assimilables à de véritables travaux en régie, et les charges de personnel prises en compte présentent des anomalies significatives.

Les conséquences de ce suivi imprécis se traduisent aussi bien sur le niveau global des charges de personnel, qui sont importantes par rapport à des collectivités comparables, que sur le montant de la ressource constituée par le FCTVA, pour partie indue, ainsi que sur les conditions d'amortissement des investissements réalisés.

En matière de prestations sociales à destination du personnel, aujourd'hui assurées au travers d'une association, il conviendrait de faire évoluer les conditions de son fonctionnement, au regard notamment de la représentativité des personnels pour la gestion de la structure, mais aussi afin que l'ensemble des agents en activité puissent en bénéficier.

Dans le cadre de ses relations avec les associations recevant des aides de la commune, que ce soit en moyens financiers, matériels et (ou) humains, il conviendrait que la collectivité signe de véritables conventions d'objectifs et de moyens avec les organismes concernés, conventions suffisamment précises et complètes comprenant notamment les modalités de leur suivi financier et la production de rapports annuels d'activité.

L'examen des modalités d'occupation du domaine public, qu'il s'agisse des sous-traités de concession de plage ou de l'occupation de locaux appartenant à la commune, révèle également des imprécisions ou anomalies, qu'il s'agisse selon les cas des conditions de publicité et de mise en concurrence, de la détermination du niveau des redevances, ou encore du suivi administratif et financier des conventions.

Enfin, les conditions dans lesquelles des opérations d'acquisition et de cession foncières ont été réalisées appellent des observations. Celles-ci portent sur l'insuffisante motivation de certaines délibérations, l'absence de référence ou l'écart financier par rapport à l'évaluation obligatoire réalisée par le service des Domaines, sur la gestion d'un POS présentant peu de lisibilité et de transparence, ou encore l'impact sur le prix du foncier.

Aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la commune d'Argelès-sur-Mer pour les exercices 2007 et suivants.

1. PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE

La commune d'Argelès-sur-Mer bénéficie d'une situation géographique très favorable.

A proximité immédiate du massif des Albères qui domine ses 7 kilomètres de plage, la station balnéaire se trouve à 24 kilomètres au Sud de Perpignan, à 7 kilomètres au Nord de Collioure et à 25 kilomètres de la frontière espagnole (Cerbère).

Voies rapides et ligne ferroviaire internationale lui permettent d'être facilement accessible.

La ville d'Argelès-sur-Mer connaît ainsi une progression démographique importante et régulière. Elle passe de 5 022 habitants en 1968 à 10 182 habitants au recensement 2008, avec un accroissement de la population plus important depuis 1999.

Classée station balnéaire et de tourisme par décret du 12 juillet 1962, avec un surclassement démographique dans la catégorie des communes de 80 à 150 000 habitants par arrêté préfectoral n° 1290/2001 du 24 avril 2001, la collectivité d'Argelès-sur-Mer bénéficie d'une activité touristique d'importance avec 12 708 résidences secondaires sur 18 573 logements recensés en 2007, 14 099 emplacements de camping et 19 établissements hôteliers d'une capacité de 537 chambres au 1^{er} janvier 2010. En période estivale, la population peut dépasser 100 000 habitants.

Argelès-sur-Mer dispose également sur son territoire d'un casino du groupe Moliflor. Le produit brut des jeux situe l'établissement au 191^{ème} rang national en 2009.

1.1. Le périmètre budgétaire

Outre le budget principal de la commune, il existe six budgets annexes : deux lotissements, le port, le camping municipal et, depuis 2008, les programmes d'aménagement d'ensemble (PAE) de Neguebous et Charlemagne.

La commune d'Argelès-sur-Mer est par ailleurs membre depuis 2002 de la communauté de communes des Albères. Cet établissement public de coopération intercommunale a fusionné en 2007 avec celui de la Côte Vermeille pour devenir la communauté de communes des Albères et de la côte Vermeille (CCAV).

Depuis le 1^{er} janvier 2006, huit communes de l'ancienne communauté de communes des Albères ont créé une régie communautaire pour la distribution d'eau potable.

1.2. Les conditions d'exécution du budget principal

Sur la période 2007-2009, les conditions d'exécution de la section de fonctionnement, s'agissant des dépenses et des recettes de gestion courante, sont satisfaisantes (source : données des comptes administratifs et de gestion). Les produits progressent légèrement moins vite que les charges (respectivement près de + 4 % et + 4,7 %).

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Argelès-sur-Mer (66)

	2007	2008	2009
Recettes de gestion courante (hors 013 atténuation de charges)			
Prévisions budgétaires (BP + DM + RAR N-1)	17 250 008	17 879 592	18 437 167
Réalisations (CA)	17 411 831	17 769 615	18 082 673
Pourcentage d'exécution	100,94 %	99,38 %	98,08 %
Dépenses de gestion courante (hors 014 atténuation de produits)			
Prévisions budgétaires (BP + DM + RAR N-1)	14 533 993	15 225 112	15 440 866
Réalisations (CA avec charges rattachées)	14 289 432	14 620 871	14 954 177
Pourcentage d'exécution	98,28 %	96,03 %	96,85 %

S'agissant de la section d'investissement, il est à noter sur la période un faible niveau de réalisation des prévisions de dépenses d'équipement, à moins de 50 %. Selon la collectivité, ce faible taux de réalisation est dû à la saison touristique, les travaux débutant en octobre pour se terminer avant Pâques.

Le volume de crédits annulés est faible, à l'exception de l'exercice 2007, mais les restes à réaliser représentent en moyenne plus de 45 % des crédits ouverts. Il est ainsi difficile de suivre la réalité des engagements pluriannuels pris par la collectivité.

La chambre recommande ainsi à la commune de mettre en œuvre les dispositions des articles L. 2311-3 et R. 2311-9 du code général des collectivités territoriales permettant la mise en place du mécanisme des autorisations de programme et des crédits de paiement, tel qu'explicité dans l'instruction comptable M14.

Par ailleurs, le montant des prévisions de dépenses d'investissement est en baisse de 15 % entre 2007 et 2009, alors que le montant des mandats émis est en hausse de 16,6 %.

	2007	2008	2009
EMPLOIS (dépenses d'équipement non individualisées et individualisées)			
Prévisions budgétaires (BP + DM + RAR N-1)	14 415 054	14 542 846	12 221 087
Mandats émis	5 136 923	6 510 171	5 990 433
TAUX	35,64 %	44,77 %	49,02 %
A REALISER	5 667 784	7 703 588	5 354 300
ANNULATIONS	3 610 347	329 087	876 354
TAUX D'ANNULATION (par rapport aux crédits ouverts)	25,05 %	2,26 %	7,17 %
TAUX RAR (par rapport aux crédits ouverts)	39,32 %	52,97 %	43,81 %
RESSOURCES d'équipement			
Prévisions budgétaires (BP + DM + RAR N-1)	9 708 371	11 068 654	8 290 585
Titres émis	2 669 922	2 931 464	2 085 209
TAUX (par rapport aux crédits ouverts)	27,50 %	26,48 %	25,15 %
A REALISER	3 495 035	7 828 153	5 353 328
ANNULATIONS	3 543 415	309 038	852 049
TAUX D'ANNULATION (par rapport aux crédits ouverts)	36,50 %	2,79 %	10,28 %
TAUX RAR (par rapport aux crédits ouverts)	36,00 %	70,72 %	64,57 %

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que le taux de réalisation 2010 des dépenses d'équipement s'est amélioré sensiblement suite au vote précoce du budget 2011 (en décembre 2010), ce qui a permis l'annulation de crédits 2010 non consommés, et qu'il envisage de mettre en place des autorisations de programme et de crédits de paiement pour certaines opérations pluriannuelles.

1.3. Les résultats d'exécution du budget principal

La section de fonctionnement du budget principal présente un résultat excédentaire constant sur la période 2007 à 2009, variant de 3 268 000 euros à près de 3 449 000 euros (+ 5 % entre 2007 et 2009). La section d'investissement présente par contre un déficit continu, bien qu'en diminution.

Résultats de l'exercice	2007	2008	2009
Fonctionnement	3 285 463	3 267 558	3 449 073
Investissement	- 2 222 157	- 954 195	- 527 147

Source : compte de gestion

1.4. Les résultats d'exécution des budgets annexes

Camping municipal

Le camping « Le Roussillonnais » constitue un service public industriel et commercial. C'est une régie dotée de l'autonomie financière, créée le 1^{er} janvier 1984.

Les résultats d'exécution de la section de fonctionnement de ce budget annexe sont déficitaires en 2007 et 2008, avant de retrouver un solde positif significatif en 2009 en raison d'une très bonne fréquentation, à mettre en relation avec l'installation de mobil-homes et de chalets attirant une clientèle différente.

La section d'investissement est en excédent depuis 2008. L'exercice 2009 est marqué par le recours à un emprunt de 200 000 euros, mobilisé trop tôt, les travaux n'ayant été effectués qu'en 2010.

Résultats de l'exercice	2007	2008	2009
Fonctionnement	- 48 373	- 63 895	102 116
Investissement	- 137 537	41 607	253 504

Le Port d'Argelès-sur-Mer

Le port d'Argelès-sur-Mer, plus précisément le service portuaire de la commune, est un service public industriel et commercial créé le 1^{er} janvier 1984. Son activité est retracée dans un budget annexe.

La section de fonctionnement présente un excédent depuis l'exercice 2008, en forte augmentation en 2009. Le compte 778 « autres produits exceptionnels » enregistre en effet sur cet exercice un montant de plus de 1 million d'euros correspondant aux indemnités obtenues en première instance dans le cadre d'un contentieux opposant la commune aux maîtres d'œuvre et entreprises intervenues dans la surélévation de la digue en 1999.

Résultats de l'exercice	2007	2008	2009
Fonctionnement	0	109 053	945 305
Investissement	- 262 102	12 671	51 159

Programme d'aménagement d'ensemble (PAE) de Neguebous

Créé en 2008, l'aménagement de la voirie a fait l'objet d'un appel d'offres le 17 mars 2009. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que la procédure, déclarée sans suite du fait de la défection du promoteur pressenti, est relancée en 2011.

Résultats de l'exercice	2008	2009
Fonctionnement		253
Investissement	-25 858	25 858

2. LA SITUATION FINANCIERE¹

2.1. L'évolution des grands équilibres

2.1.1. Les produits de fonctionnement

L'évolution des produits de fonctionnement est croissante sur la période (voir annexe 1). Ils progressent de 6,84 % pour atteindre 19 475 280 € en 2009, soit 1 929 €/habitant (1 689 €/habitant pour la strate départementale).

Le produit des impôts locaux augmente de 26 % entre 2005 et 2009, notamment sous l'effet de l'accroissement de la population. Il représente 35,74 % des produits de fonctionnement réels, soit 689 €/habitant (729 €/habitant pour la strate départementale).

La fiscalité reversée est en diminution, notamment sur l'exercice 2009. Cette tendance est à mettre au regard des charges transférées sur la communauté de communes.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) ainsi que les attributions de péréquation et de compensation sont quant à elles en hausse.

Enfin, la part de la DGF se situe dans la moyenne haute de la strate en s'établissant à 4 409 059 €, soit une augmentation de 3 % sur la période.

2.1.2. Les charges de gestion

Les charges réelles de fonctionnement progressent de 6,72 % sur la période 2005 à 2009 (voir annexe 2).

Elles atteignent 15 561 486 € en 2009 soit 1 542 €/habitant. Bien que se situant au-delà de la strate de référence départementale et régionale (respectivement 1 352 et 1 113 €/habitant), ce niveau de charges est à mettre en perspective avec la qualité de station balnéaire et touristique, ainsi qu'au montant élevé des dépenses de travaux en régie.

Les charges de personnel progressent de 13 % sur la même période. Avec 56,66 % du total des charges réelles de fonctionnement, elles en constituent le poste principal, soit un ratio de 873 €/habitant contre respectivement 677 et 596 €/habitant pour le niveau départemental et le niveau régional.

Les achats et charges externes (autres charges réelles) progressent quant à eux de 7 % et s'établissent à 304 €/habitant. Bien qu'au-dessus de la strate départementale et régionale, respectivement de 283 et 258 €/habitant, il convient de relever qu'ils représentent 19,75 % des produits de fonctionnements réels, en-deçà des moyennes départementales et régionales (20,96 % et 23,21 %).

¹ Les tableaux peuvent le cas échéant faire l'objet d'un renvoi en annexe et ne reprendre que les années les plus récentes.

Les contingents, participations et subventions sont stabilisés sur la période à 273 €/habitant pour 281 et 271 €/habitant sur les ratios départemental et régional.

Le ratio de rigidité des charges structurelles, qui mesure les charges obligatoires et incompressibles de la collectivité (charges de personnel, remboursement des charges financières, apportés au total des produits réels), se situe au-dessus de la moyenne de référence. Il est d'une grande stabilité au cours de la période de référence. Ce ratio, certes plus élevé que la moyenne, doit être considéré au regard de la spécificité touristique de la collectivité. Il est de 0,51 pour un seuil d'alerte fixé à 0,58.

Il est constaté que la commune ne constitue pas de provisions pour risques, alors même que des contentieux en cours peuvent représenter une charge de 105 000 euros (recours indemnitaire du 12 juin 2006, indemnité d'éviction du 14 septembre 2010). Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'une provision pour litiges à hauteur de 122 000 euros a finalement été votée avec le budget supplémentaire le 18 novembre 2010 et inscrite au compte 15112.

2.1.3. La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF) brute représente l'excédent résultant du fonctionnement utilisable pour financer les opérations d'investissement (remboursements de dettes, dépenses d'équipement...). Elle est calculée par différence entre les produits réels de fonctionnement (hors produits de cession d'immobilisation) et les charges réelles.

Sur la période, les produits réels et les charges réelles évoluent dans la même proportion (7 %).

La CAF brute s'élève à 3 913 794 € en 2009, soit 388 €/habitant pour une strate départementale à 335 €/habitant.

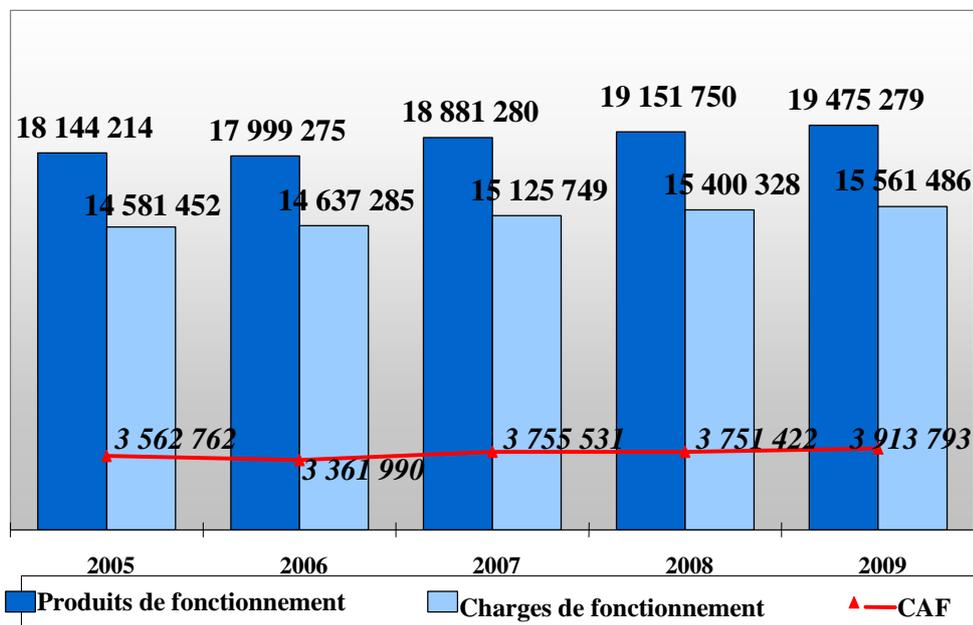
La capacité d'autofinancement nette représente l'excédent des produits réels par rapport aux charges réelles après remboursement de l'annuité de la dette en capital.

Cette part est affectée exclusivement au financement des dépenses d'équipement.

Elle représente 40,54 % des dépenses d'investissement en 2009, soit 302 €/habitant (183 €/habitant, soit 37,14 % pour la strate départementale).

Cet autofinancement important est à mettre en regard d'un effort d'investissement porté à un niveau conséquent (deux fois plus élevé en moyenne que l'investissement pratiqué au niveau régional).

Evolution de la CAF



2.1.4. Le financement des investissements

Les dépenses d'investissement hors emprunt sont soutenues sur la période. Ces dépenses sont autofinancées pour une large part grâce à la CAF nette et au FCTVA. Le recours à l'emprunt est donc mesuré.

Les dépenses d'équipement s'élèvent ainsi en 2009 à 7 520 612 € soit 745 €/habitant (492 €/habitant pour la strate départementale).

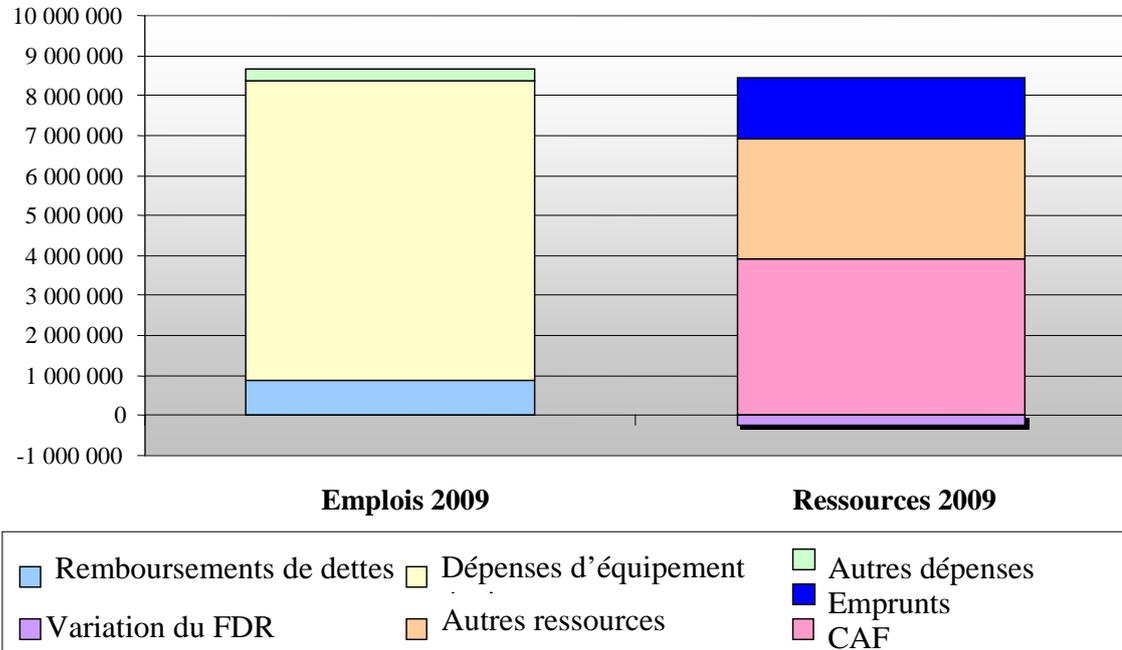
Le remboursement de la dette enregistre une baisse globale de 70 % sur la période en raison de l'extinction naturelle de la dette et d'un recours modéré à l'emprunt. En 2009, le remboursement représente 86 €/habitant (154 €/habitant pour la strate départementale).

Les recettes d'investissement (autofinancement, subventions, FCTVA, emprunts...) enregistrent globalement sur la période une baisse de 17 % en raison d'une diminution du recours à l'emprunt et à un niveau de subventions moins élevé que précédemment. Malgré cette tendance, le montant par habitant (821 €) demeure supérieur à la strate départementale (642 €).

Il est à relever l'augmentation très significative du montant du FCTVA, conséquence directe du plan gouvernemental de relance de l'économie mis en œuvre en 2009 qui prévoyait notamment le versement du FCTVA sur les dépenses d'équipement 2008 de manière anticipée, soit en 2009 au lieu de 2010, à la condition que celles-ci soient supérieures à la moyenne des mêmes dépenses des années 2004 à 2007 incluses. La commune en a bénéficié et cela s'est traduit par un remboursement par anticipation passant de 535 473 € en 2008 à 1 645 196 € en 2009.

Les emprunts souscrits en 2009 s'élèvent pour leur part à 1 500 000 €, soit 19,94 % du financement des dépenses d'équipement de l'année.

Le financement des investissements



2.1.5. Les équilibres financiers

Le fonds de roulement permet de couvrir le décalage entre encaissement de recettes et paiement de dépenses.

Au 31 décembre 2009, il est très légèrement négatif à hauteur de 4 794 €.

La formation du fonds de roulement s'effectue selon l'instruction M14 par différence entre l'excédent des ressources stables d'investissement par rapport aux emplois stables, c'est-à-dire par l'excédent des ressources à long terme, avec parmi lesquelles les réserves propres et les emprunts, diminué des emplois à long terme, c'est-à-dire des comptes d'actif de classe 2.

L'actif de la commune d'Argelès-sur-Mer étant important et la commune empruntant modérément eu égard à sa surface financière, ces éléments concourent à la formation d'un fonds de roulement quasi nul.

Le besoin en fonds de roulement (BFR) est égal à la différence entre l'ensemble des créances, auxquelles sont ajoutés les stocks, et les dettes à court terme.

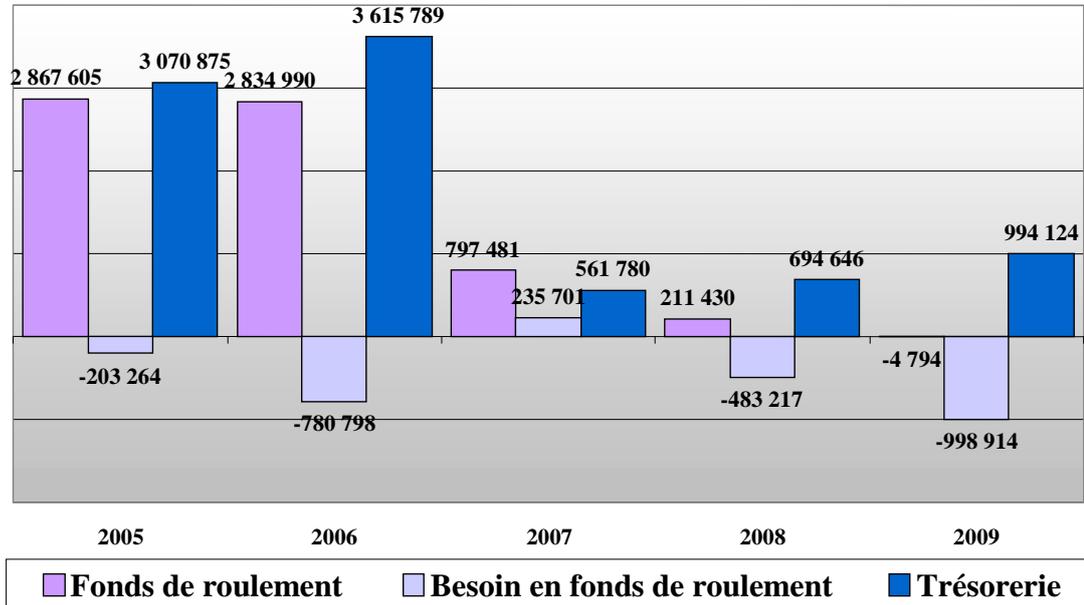
Le besoin en fonds de roulement au 31 décembre 2009 est fortement négatif (- 998 914 €), la commune est en excédent de financement d'exploitation en raison des encaissements sur les budgets annexes qui génèrent ainsi des liquidités.

La trésorerie inclut le solde du compte au Trésor, mais aussi les autres disponibilités à court terme, comme les valeurs mobilières de placement.

La différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement constitue la trésorerie. Celle-ci s'établit à hauteur de 994 124 € au 31 décembre 2009.

Rapportée au rythme des dépenses réelles de fonctionnement (pour rappel 15 561 486 €), la trésorerie couvre ainsi 23 jours de dépenses.

Variation des éléments du bilan



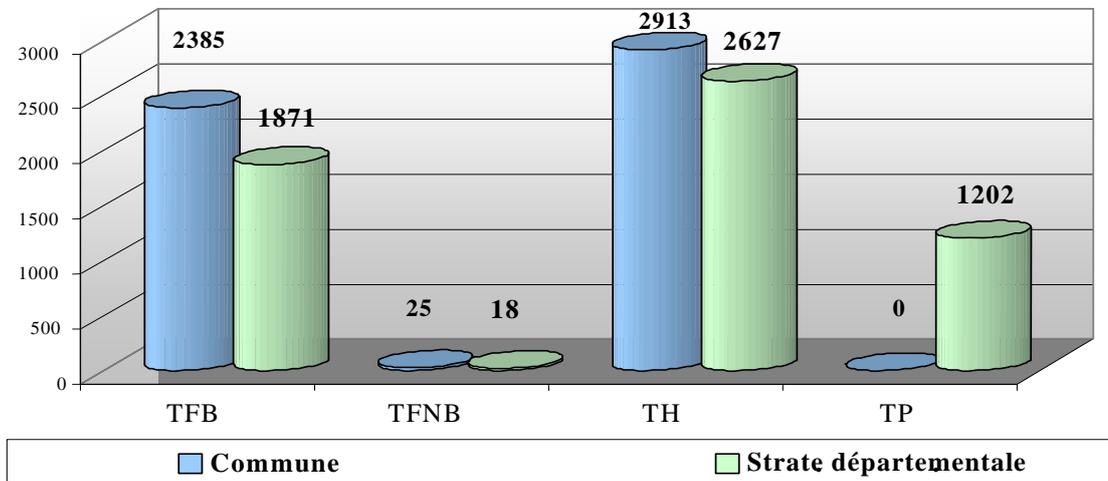
2.1.6. Les marges de manœuvre

2.1.6.1. La fiscalité directe

Les bases

Depuis 2007, les bases de la taxe d'habitation et de la taxe foncière ont progressé de plus de 7 % en raison de l'augmentation de la population. Le nombre de logements, habitations principales ou habitations secondaires est en augmentation.

Comparaison des bases 2009



Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Argelès-sur-Mer (66)

Les taux

Les taux sont en très légère augmentation depuis 2007, tout en demeurant inférieurs à la strate départementale et régionale de référence :

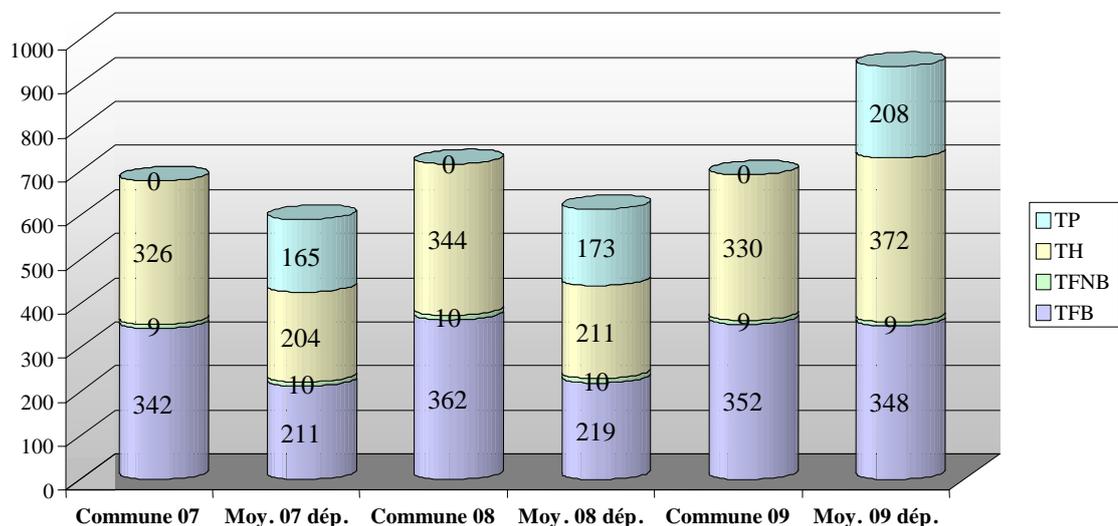
%	2007	2009	Département 2009	Région 2009
TH	10,67	11,33	14,47	14,98
TFB	13,90	14,76	18,95	25,25
TFNB	33,82	35,90	49,68	81,98

Le produit

Avec des bases confortées par l'augmentation de la population et malgré des taux peu élevés, la commune d'Argelès-sur-Mer voit son produit fiscal sensiblement accru.

Montants perçus par la commune	2007	2008	2009	Evolution depuis 2007 en %
TH	2 984 494	3 152 687	3 328 448	10,33
TFB	3 137 979	3 314 620	3 552 362	11,68
TFNB	85 090	87 180	87 154	2,29

Produit des impôts directs



2.1.6.2. Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal

Le CMPF (coefficient de mobilisation du potentiel fiscal) permet de mesurer la pression fiscale exercée. Il est le résultat entre le produit des impôts locaux prélevés sur le territoire de la commune et le produit obtenu en multipliant les bases brutes communales par les taux moyens nationaux.

En dessous de 1, le CMPF indique une pression fiscale faible. Proche de 1, il indique une pression fiscale optimisée, au-delà, une pression fiscale forte.

Pour la commune d'Argelès-sur-Mer, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal s'établit à 0,8. La pression fiscale exercée par la commune est donc relativement faible. Elle possède des marges de manœuvre dans ce domaine avec un potentiel fiscal utilisable.

Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal calculé avec les taux moyens

	2007	2008	2009
Pour la commune	0,78	0,8	0,8
Moyenne nationale de la strate géographique	0,99	1,01	1,09

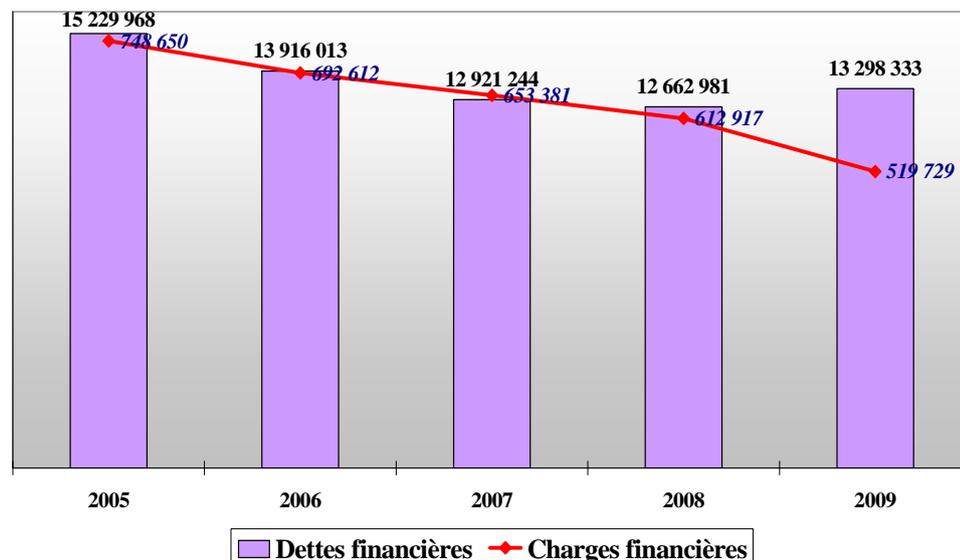
2.1.7. L'endettement

L'encours de la dette au 31 décembre 2009 s'élève à 13 298 333 €, soit 1 317 € par habitant. Ce montant est nettement inférieur à la moyenne de la strate départementale (2 059 €), et équivalent à celle de la strate régionale (1 315 €).

L'annuité de la dette s'élève à 1 378 162 €, soit 137 €/habitant pour 228 € sur la strate départementale et 165 pour la strate régionale.

Pour mémoire, en 2005, l'encours total de dette s'élevait à 15 229 969 €. La commune d'Argelès-sur-Mer s'est donc depuis lors désendettée à hauteur de 13 %.

Évolution de la dette



Le coefficient de surendettement, qui mesure l'endettement global en années de produits de fonctionnement, est de 0,68 année. Cet indicateur permet de déterminer le temps théorique nécessaire au remboursement des dettes en cas d'affectation totale des produits au remboursement de la dette. Le seuil critique s'établit à 1,435 année (source : DGFIP, ratio prévu au R. 2313-1 du CGCT).

Conclusion

L'examen du budget principal de la commune d'Argelès-sur-Mer permet de mettre en évidence les éléments suivants :

- les dépenses sont maîtrisées. Sur la période, les dépenses réelles de fonctionnement, notamment les charges de personnel, progressent globalement au même rythme que les recettes de fonctionnement réelles ;
- l'attrait de la commune, de par son positionnement géographique et son climat, se traduit par une activité touristique significative et une hausse importante de la population. Ainsi, malgré des taux d'imposition fixés en-deçà de la moyenne, une progression importante du produit fiscal a été permise ;
- la capacité d'autofinancement brute permet de couvrir l'annuité de la dette et dégage une marge importante pour le financement de l'investissement ;
- l'investissement, soutenu, est largement financé par les ressources propres de la collectivité ;
- le niveau de l'endettement est maîtrisé ;
- la mobilisation des subventions des équipements est assez faible. Il pourrait être utile d'effectuer sur ce point un recensement des dépenses d'équipement quant à leur éligibilité à des fonds départementaux, régionaux, nationaux ou européens.

En retenant une approche consolidée, on relève l'impact des budgets annexes sur la bonne santé financière de la collectivité, mais il n'est pas essentiel à son équilibre financier. Les excédents importants obtenus par le budget annexe du camping municipal et du budget annexe du port sont à relever.

2.2. La commune face à la crise

L'examen des recettes liées à la perception de la taxe de séjour, au prélèvement sur le produit des jeux et des casinos, à la taxe additionnelle aux droits de mutations permet d'esquisser une première tendance, avec une diminution de ces recettes de près de 600 000 euros entre 2007 et 2009.

S'agissant de la taxe de séjour, les recettes enregistrées en 2009 restent au niveau de celles de 2007, bien qu'en baisse de près de 7,5 % par rapport à 2008. Ce constat n'apparaît pas tant lié à une diminution du nombre de nuitées sur la période qu'à une progression limitée de la « performance » du suivi de son recouvrement, après une période d'amélioration. Par ailleurs, l'article R. 2333-43 dudit CGCT prévoit qu'un état annexe doit figurer au compte administratif pour y faire figurer les recettes procurées par la taxe de séjour et leur emploi. Cette disposition, qui résulte de la règle d'affectation de la taxe, n'est pas mise en œuvre par la commune sur la période examinée.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que cette annexe obligatoire au compte administratif a finalement été réalisée et intégrée au compte administratif 2010.

L'examen du niveau du prélèvement sur le produit des jeux dans les casinos entre 2007 et 2009, alors même que le nombre de machines à sous est resté constant et qu'il n'y a pas eu de nouvelle autorisation, montre une diminution de l'ordre de 57,35 %, dans un contexte de crise. Selon l'ordonnateur et sur la base des informations fournies par le directeur du casino, l'année 2010 devrait être meilleure.

L'impact de la crise immobilière se traduit par une diminution de 29,92 % du produit de la taxe additionnelle aux droits de mutation entre 2007 et 2008, et - 44,10 % de 2007 à 2009.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Argelès-sur-Mer (66)

	2007	2008	2008/2007	2009	2009/2008	2009/2007
C/7362 Taxe de séjour	1 185 360	1 312 894	10,76 %	1 215 199	- 7,44 %	2,52 %
C/7364 Prélèvement sur le produit des jeux dans les casinos	324 103	252 767	- 22,01 %	138 241	- 45,31 %	- 57,35 %
C/7381 Taxe additionnelle aux droits de mutation ou à la taxe de publicité foncière	995 383	697 604	- 29,92 %	556 394	- 20,24 %	- 44,10 %

Enfin, la commune a bénéficié de remboursements anticipés du FCTVA, mis en place par le gouvernement dans le cadre de son plan de relance de l'économie.

3. LA STATION BALNEAIRE

3.1. Présentation générale

La commune d'Argelès-sur-Mer est classée commune touristique et balnéaire depuis un arrêté du 12 juillet 1962 (pour mémoire, surclassement démographique dans la catégorie 80 000 à 150 000 habitants). C'est la principale station de la côte Vermeille et la population accueillie sur son territoire peut être multipliée par 10 en période estivale.

3.2. Le casino

La gestion du casino d'Argelès-sur-Mer fait l'objet d'une délégation de service public qui a pris effet le 1^{er} octobre 2004, sur une durée de 15 ans, soit jusqu'au 30 septembre 2019.

Société par actions simplifiée au capital de 75 000 euros, la société « casino d'Argelès plage » est détenue à 100 % par la société Moliflor.

Par arrêté ministériel du 17 octobre 2004, le casino a été autorisé à exploiter 49 machines à sous, ainsi que le jeu « La Boule », jusqu'au 30 septembre 2009. Avec initialement 32 machines à sous installées, leur nombre est passé tout d'abord à 40 en novembre 2006, puis à 49 en avril 2007. Un arrêté ministériel en date du 17 novembre 2009 a prolongé l'autorisation de jeux jusqu'au 30 septembre 2014.

L'analyse des rapports annuels au délégataire permet de constater une tendance à la baisse du résultat net, ainsi que des recettes perçues par la commune.

	2006	2007	2008	2009
Produits d'exploitation	2 785 251	2 762 218	2 363 309	2 255 714
Charges d'exploitation	- 2 437 069	-2 738 127	2 572 462	2 022 686
Résultat d'exploitation	348 182	24 091	-209 153	233 028
Résultat financier	4 056	13 547	15 513	-6 714
Résultat exceptionnel	- 6 307	11 889	-156 235	-115 084
Impôts sur les bénéfices	-115 423	16 602	0	0
Résultat net	230 508	32 925	-349 873	111 170

Le produit des jeux reste la principale recette du casino, malgré la baisse importante constatée depuis 2007.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Argelès-sur-Mer (66)

Répartition par activité

Chiffre d'affaires net	2006	2007	2008	2009
Jeux	1 812 625	1 898 707	1 601 559	1 043 142
Restaurant & banquets	44 802	55 718	55 941	84 593
Discothèque	732 945	599 785	479 194	318 329
Bar	41 998	34 816	28 914	25 983
Autres	63 950	90 117	75 896	166 846
Total	2 696 320	2 679 142	2 241 504	1 638 893

Versements à la commune

	2006	2007	2008	2009
Prélèvement communal	212 541	223 768	185 269	103 876
Reversement Etat / commune	95 318	101 492	80 318	30 094
Contribution versée au titre du cahier des charges (à l'office municipal de tourisme)	42 000	42 000	42 000	42 000
Prélèvement à employer reversé à la commune	10 900	10 900	10 900	8 475
Loyer	5 541	6 864	6 417	6 417
Impôts et taxes communaux	77 014	81 103	81 615	50 748

Fréquentation

Entrées / couverts	2006	2007	2008	2009	2009/2006	2008/2006
Machines à sous	112 515	116 000	91 661	50 584	- 55 %	- 18,5 %
Boule	5 209	4 239	4 522	3 882	- 25,5 %	- 13,2 %
Restaurant (payant)	4 665	3 886	2 929	4 672	+ 0,15%	- 37,2 %
Discothèque	35 623	26 465	23 000	16 743	- 53 %	- 35,4 %

Les résultats de l'exercice 2009 sont marqués par une fermeture de l'établissement pour travaux d'une durée de 5 mois, de novembre 2008 à mars 2009. La poursuite de la crise, l'interdiction de fumer dans les lieux publics (à compter de janvier 2008) ont également contribué à une baisse de la fréquentation, avec un impact négatif sur le produit brut du casino.

3.3. Les travaux en régie

Les règles de la comptabilité publique permettent à une commune qui effectue des travaux en régie d'affecter en dépenses d'investissement le montant des charges enregistrées en section de fonctionnement mais considérées comme des immobilisations.

Ainsi, l'instruction M14 précise, dans son tome 2 titre 3 chapitre 3 :

« Travaux en régie : les travaux faits par la collectivité pour elle-même.

Les immobilisations créées par une commune ou un établissement public local sont comptabilisées à leur coût de production. Ce dernier correspond au coût d'acquisition des matières consommées augmenté des charges directes de production (matériel et outillage acquis ou loués, frais de personnel, etc.) à l'exclusion des frais financiers et des frais d'administration générale (circulaire NOR INT/B/94/00257C du 23 septembre 1994).

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Argelès-sur-Mer (66)

La production d'immobilisation donne lieu à une opération d'ordre budgétaire : un mandat destiné à intégrer les travaux en section d'investissement et un titre destiné à neutraliser les charges constatées durant l'exercice à la section de fonctionnement, sont simultanément émis.

Les dépenses d'acquisition de matériel et matériaux importants afférents aux travaux effectués en régie peuvent être imputées directement à la section d'investissement. ».

Les travaux en régie sont comptabilisés au compte 72 et ce dispositif permet de financer par l'emprunt des investissements réalisés directement par la commune et de percevoir les crédits du fonds de compensation pour la TVA correspondants, comme si elle les faisait réaliser par un tiers.

Les travaux en régie (compte 722) de la commune d'Argelès-sur-Mer s'élèvent à 1 400 000 euros en moyenne sur les trois dernières années. C'est le montant le plus important de l'ensemble des communes de la région Languedoc-Roussillon, et il est près de deux fois plus élevé que la commune du département des Pyrénées-Orientales classée en seconde position. Ce constat se confirme sur l'ensemble des années 2000.

2007	2008	2009
1 494 131,49	1 489 997,10	1 484 157,44

En euros par habitant, la commune d'Argelès-sur-Mer se situe très au-delà de la moyenne de la strate, qui est stable à 7 euros sur la période. Sur la base de ce ratio, le niveau des dépenses en régie serait de l'ordre de 71 000 euros.

	2007	2008	2009
C/722	1 494 131,49	1 489 997,10	1 484 157,44
Population	9 164	9 164	10 095
Ratio	163	163	147
Moyenne de la strate	7	7	Non encore publiée

Source : DGCL : « les finances des communes »

De la même manière, la DGCL, dans sa publication « Les finances des communes de moins de 10 000 habitants en 2008 » (page 38), indique que les communes touristiques du littoral maritime de la strate « 5 000 à 10 000 habitants » ont une part des travaux en régie dans les dépenses de 1,3 %, pour une moyenne d'ensemble de 1 %.

Sur la base de ce ratio, les dépenses 2008 de travaux en régie de la commune d'Argelès-sur-Mer auraient été de l'ordre de 200 000 euros, soit plus de 7 fois moins que constaté.

3.3.1. L'analyse des travaux en régie sur l'exercice 2008

Les travaux en régie effectués en 2008 concernent treize interventions, et un état récapitulatif regroupe les dépenses de fonctionnement (équipement et personnel).

Les pièces justificatives ne sont pas très précises. Seule une dénomination générale est indiquée, les treize opérations 2008 étant :

- Bâtiments plage
- Hôtel de Ville
- Eclairage public
- Ecole Herriot
- Valmy
- Aménagements plages
- Salle 14 juillet
- Piscine
- Stades
- Ancienne gendarmerie
- Voirie - Carrefours
- Stade Gaston Pams
- Signalisation

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Argelès-sur-Mer (66)

L'examen des pièces justificatives 2008 des comptes 60632 (fournitures de petit équipement) et 60633 (fournitures de voirie), pour un montant de 767 472,94 € TTC, est à rapprocher du montant total de dépenses de 806 167,06 € (source CA 2008), soit 95 % des dépenses de l'année. Une liste succincte des personnels techniques est établie à l'appui, avec indication de leur grade, nombre, indice moyen, salaire brut avec les charges, charge salariale annuelle, coût horaire et nombre d'heures retenu par an.

Les dépenses de matériel

Les dépenses de matériel sont réparties par la commune au prorata des dépenses de personnel. Cela a pour conséquence de ne pas valoriser l'immobilisation au coût réel de production et ne permet pas d'avoir une gestion des stocks rigoureuse et plus en adéquation avec la pratique des travaux en régie. Cette évolution serait souhaitable afin de mieux suivre la consommation des différents matériels et fournitures.

Les dépenses de personnel

Les fiches de personnel reprennent les frais de personnel par action en indiquant le grade et le nombre d'agent, le nombre d'heures, le coût horaire et le montant total. Les agents ne sont pas nominativement indiqués.

3.3.1.1. Anomalies sur le personnel

L'examen de l'ensemble des fiches permet de constater certaines anomalies.

Ainsi, le seul contrôleur territorial voit sa quotité de temps consacré aux travaux en régie représenter 154 % de son temps de travail. Il est également étonnant de constater l'absence de recours aux 84 adjoints techniques de 2^{ème} classe, alors même qu'une partie au moins des travaux en régie réalisés auraient pu être effectués par cette catégorie d'agents.

	Nombre en poste	h/an (base : 1716 / agent)	utilisé	% utilisé
adjoint tech 2 ^{ème} classe	84	144 144	0	0,00 %
adjoint tech 1 ^{ère} classe	39	66 924	10 257	15,33 %
adjoint tech principal	16	27 456	11 232	40,91 %
agent de maîtrise	18	30 888	819	2,65 %
agent de maîtrise principal	4	6 864	1 482	21,59 %
tech supérieur territorial	2	3 432	1 287	37,50 %
ingénieur	2	3 432	2 145	62,50 %
contrôleur territorial	1	1 716	2 652	154,55 %
total	166	284 856	29 874	10,49 %

La comparaison du coût horaire d'un agent des services techniques, sur la base des données transmises par la direction des ressources humaines, avec celui mentionné dans le cadre des travaux en régie vient confirmer l'incohérence de certaines données, et la fiabilité toute relative des éléments financiers fournis pour ce type de travaux.

C'est ainsi que le coût horaire d'une catégorie d'agents tel qu'indiqué dans les fiches « personnels » des travaux en régie peut être supérieur de 2,5 %, et jusqu'à 27 %, par rapport aux données fournies par la DRH.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Argelès-sur-Mer (66)*

Par ailleurs, il est peu vraisemblable que les 84 adjoints techniques de 2^{ème} classe ne participent pas aux travaux en régie (tableau suivant) :

2008	Données fournies par la DRH						Données mentionnées dans les fiches "personnels" pour les TR				
	nombre d'agent en 2008	Indice Moyen	nombre d'heures travaillées	coût salarial global	coût horaire	heures par agent	utilisé en 2008 en TR	nombre 2008 déclaré en TR	coût travaux 2008	coût horaire TR	différence %
adjoint tech 2 ^{ème} classe	49	294	84 720	1 343 996,00 €	15,86 €	1 728		84	-		
adjoint tech 1 ^{ère} classe	10	316	18 140	309 502,00 €	17,06 €	1 814	10 257	39	222 371,76 €	21,68 €	127,07 %
adjoint tech principaux	26	366	43 959	814 438,00 €	18,53 €	1 690	11 232	16	263 615,04 €	23,47 €	126,68 %
agent de maîtrise	18	375	32 382	655 736,00 €	20,25 €	1 799	819	18	18 329,22 €	22,38 €	110,52 %
agent de maîtrise principal	4	406	5 612	105 351,00 €	18,77 €	1 403	1 482	4	31 433,22 €	21,21 €	112,98 %
tech supérieur territorial	1	435	1 820	51 026,00 €	28,04 €	1 820	1 287	2	36 988,38 €	28,74 €	102,51 %
ingénieur territorial	3	702	3 784	184 915,00 €	48,87 €	1 261	2 145	2	84 405,75 €	39,35 €	80,52 %
contrôleur territorial	1	463	151	5 216,00 €	34,54 €	151	2 652	1	65 424,84 €	24,67 €	71,42 %

3.3.1.2. Des dépenses ne relevant pas des investissements

L'instruction INTB0200059C du 26 février 2002 portant sur les règles d'imputation des dépenses du secteur public local applicable à la comptabilité M14 indique :

« Critères de distinction des dépenses d'investissement et des dépenses de fonctionnement :

Les règles d'imputation budgétaires et comptables obéissent aux principes suivants :

- si les travaux ont pour effet de maintenir les éléments d'actif dans un état normal d'utilisation jusqu'à la fin de la durée des amortissements (ou de la durée d'usage), les dépenses ont le caractère de charges de fonctionnement ;

- si, en revanche, les travaux ont pour effet une augmentation de la valeur d'un élément d'actif ou une augmentation de sa durée probable d'utilisation, ils ont le caractère d'immobilisation.

Sous réserve du caractère spécifique des grosses réparations, les dépenses d'entretien et de réparation sont des charges de fonctionnement, alors que les dépenses d'amélioration constituent généralement des dépenses d'investissement. ».

Par ailleurs, le critère de classement des biens meubles entre la section d'investissement et la section de fonctionnement est technique. C'est la nature de l'opération qui est considérée, et non son coût. Une annexe précise les biens concernés, et les biens assimilables par analogie sont également compris. Lorsque le critère par nature n'est pas opérant, le montant entre alors en ligne de compte : « En revanche, les biens meubles ... d'un **montant unitaire inférieur à 500 euros TTC à compter du 1^{er} janvier 2002, (antérieurement 4 000 francs TTC), ne peuvent être imputés en section d'investissement, conformément à l'article 47 de la loi de finances rectificative pour 1998** ».

10 % des mandats des comptes 60632 et 60633 (exercice 2008), représentant un peu moins de 10 % des dépenses, ont été examinés (voir annexe 3).

Il ressort de l'analyse de ces mandats au regard de leur classification dans le registre des dépenses de travaux en régie que 46 % des dépenses de matériels ne peuvent être comptabilisées dans cette catégorie car ne pouvant être considérés comme des biens immobilisés durablement. Cette proportion est établie a minima, sans examen exhaustif de l'ensemble des opérations.

Ce constat révèle pour le moins un manque de rigueur dans la prise en compte d'opérations susceptibles d'être enregistrées en tant que travaux en régie, ainsi qu'en matière de gestion des stocks.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Argelès-sur-Mer (66)

3.3.2. Analyse sur la période 2005-2009

L'examen des travaux en régie effectués de 2005 à 2009 fait apparaître que seules 14 opérations (non grisées dans le tableau ci-après) sur les 32 mentionnées peuvent être comptabilisées comme de véritables travaux en régie, au sens de la réglementation, soit 43,75 %.

Localisation	Travaux réalisés
Hôtel de ville	Extension des bureaux des services techniques
Ateliers municipaux	Création d'un bâtiment à usage de bureaux
Ateliers municipaux	Création de hangars supplémentaires
Bâtiments plage	Reconstruction de locaux du marché de la mer
Stade Gaston Pams	Création d'une buvette pour le club de rugby
Stade Gaston Pams	Création d'un local pour le forage
Gymnase	Restructuration des vestiaires
Aménagements plages	Création d'un cheminement sur la promenade pour "Les Enfants de la Mer"
Ecole Herriot	Création d'un espace ludothèque dans un bâtiment de l'école Herriot
Ecole Herriot	Création d'espaces de jeux extérieurs
Ecole la Granotère	Création d'espaces de jeux extérieurs
Ecole Curie-Pasteur	Création d'espaces de jeux extérieurs
Voirie - Carrefours	Aménagement du square du Souvenir Français
Foyer de l'amitié	Création d'un espace "jeux d'enfants"
Signalisation	Mise en place de la signalisation verticale et horizontale le long des voies rénovées
Bâtiments sociaux culturels	Création d'une salle de musique dans les combles du bâtiment (école de musique)
Bâtiments sociaux culturels	Création d'un local pour l'association "Oliviers de Saint-Julien"
Bâtiments sociaux culturels	Création de sanitaires pour les associations "Croix rouge" - "Secours populaire" - "Canavaliens" (salle Sainte-Cécile)
Ecole Curie - Pasteur	Création de placards de rangement dans les salles de classes
Bâtiments sociaux culturels	Aménagement des espaces extérieurs de l'espace Waldeck Rousseau
Valmy	Ravalement des façades de l'espace Jules Pams
Valmy	Création d'un éclairage extérieur dans le parc de Valmy
Stades	Création d'un terrain de bi-cross au stade des Conques
Bâtiments sociaux culturels	Construction d'un local associatif rue Arthur Rimbaud
Bâtiments sociaux culturels	Réfection des menuiseries extérieures de la salle d'escrime
Valmy	Création d'une nouvelle porte en bois massif à l'espace Jules Pams
Piscine	Ravalement des vestiaires de la piscine
Bâtiments sociaux culturels	Aménagement d'un local pour le secours populaire
Hôtel de ville	Aménagement d'un bureau pour les gardes municipaux
Voirie	Création et mise en place de portiques dans la réserve naturelle
Voirie	Création et mise en place de potelets anti stationnement au centre ville
Voirie	Aménagement d'un parcours de santé dans le bois de la Sorède

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Argelès-sur-Mer (66)

Sur la base des constats faits sur l'année 2008, 54 % des dépenses de matériel seraient ainsi à considérer comme entrant véritablement dans le champ des dépenses de travaux en régie.

En 2009, les travaux en régie ont représenté un montant de 1 484 157 €, se décomposant en 725 796 € de dépenses de matériel et 758 361 € de dépenses de personnel.

En appliquant aux dépenses de personnel dans leur intégralité le pourcentage des opérations considérées comme entrant dans le champ des travaux en régie, soit 43,75 %, les dépenses de personnel seraient ramenées à 331 782 euros (758 361 x 43,75 %).

Selon la même approche, le montant des dépenses de matériel serait porté à 171 469 € ((725 796 x 43,75 %) x 54 %). Le montant global des travaux en régie s'élèverait ainsi à 503 251 €, soit près de trois fois moins.

Cette réduction de la recette de fonctionnement porterait alors les recettes totales de la commune à 19 073 933 €, ce qui n'est pas sans conséquence sur le FCTVA.

Ainsi, en se limitant aux exercices 2007 à 2009 et avec un taux de FCTVA fixé à 15,482 %, la commune aurait perçu indument annuellement de 85 000 à 91 000 euros, soit de l'ordre de 850 000 euros sur 10 ans (niveau constant de travaux en régie depuis le début des années 2000).

	2007	2008	2009
Montant perçu	113 560	118 820	112 367
Montant estimé sur la base de l'analyse réalisée sur 2008	26 826	28 071	26 546
Ecart	86 731	90 748	85 820

Enfin, les travaux en régie, en tant qu'ils créent un bien immobilisé, entraînent aussi une dépense d'amortissement, qui n'est pas justifiée si l'opération est incorrectement considérée comme étant réalisée en régie.

Dans le cas d'espèce, la dotation aux amortissements 2009 se monte à 464 720 €, pour des dépenses d'équipement de 7 520 612 €, dont 1 484 157 € de travaux en régie.

Sur la base de l'analyse effectuée, les dépenses d'équipement réévaluées seraient donc de 6 539 706 € (7 520 612 - 1 484 157 + 503 251), soit en baisse de 13 %.

Le phénomène est si ancien (au moins 10 ans) que l'impact sur les amortissements peut être considéré comme proportionnel. Les dépenses d'amortissement seraient alors de l'ordre de 404 107 €, soit des dépenses d'amortissement comptabilisées indument à hauteur de 60 000 € (soit 0,4 % des dépenses de fonctionnement).

Cette analyse, qui est une approche a minima de la situation, repose sur un échantillonnage des dépenses effectives de travaux en régie, et l'application du pourcentage de 1,3 % comme part des travaux en régie dans l'ensemble des dépenses (moyenne 2008 des communes touristiques maritimes de la strate) conduirait à des écarts bien plus importants.

3.3.3. Les outils de suivi des travaux en régie

La commune d'Argelès-sur-Mer possède des services techniques étoffés afin d'effectuer de nombreux travaux en régie portant principalement sur les bâtiments, les opérations de voirie étant effectuées par des entreprises tierces, retenues après consultation.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Argelès-sur-Mer (66)

Le niveau d'intervention est à rapprocher des variations de population qui passe ainsi de l'ordre de 10 000 habitants à plus de 100 000 en période estivale. Un mécanisme d'astreinte H24 est ainsi mis en place, avec des temps de travail mensuels moindres en hiver (32h), et des temps de travail mensuels plus importants en été (39h).

Les services municipaux disposent sur le territoire de la commune d'un magasin et de bâtiments pour y entreposer les fournitures, les produits d'entretien, les matériels et les différents véhicules. Ils ne sont cependant toujours pas encore en mesure de fournir des données et informations détaillées et fiables sur la valorisation des travaux réalisés.

Depuis 2010, une nouvelle application informatique offre la possibilité de gérer les différents stocks ainsi que les interventions des personnels : équipes mobilisées (mais pas de façon nominative), fournitures sorties, date et durée d'intervention (en heures).

Il apparaît cependant que les données saisies n'offrent pas encore une précision et une fiabilité suffisante. En effet, au sein d'une équipe, l'absence de suivi individuel des agents a pour conséquence une valorisation imprécise. De plus les procédures d'achat de fournitures sont perfectibles en l'absence d'interaction avec les services administratifs de la mairie. Enfin, les dépenses de matériel ne sont pas suivies par opération, ce qui ne permet pas de disposer de leur coût réel par opération.

Puisque l'outil informatique existe, il est nécessaire que soient rapidement mises en œuvre les fonctionnalités permettant de gérer finement les consommations et l'approvisionnement, de façon à ce que la valorisation des travaux réalisés en régie soit la plus précise possible.

3.3.4. Les conséquences sur la situation financière de la commune

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
c/722	1 523 040,08	1 378 470,39	1 591 060,38	1 581 178,24	1 515 619,73	1 497 631,40	1 481 760,88	1 494 131,49	1 489 997,10	1 484 157,44
Fournitures								735 499,33	767 472,94	725 796,90
Main d'œuvre								758 632,16	722 524,16	758 360,54
Répartition :										
Part Fournitures								49,23 %	51,51 %	48,90 %
Part Main d'œuvre								50,77 %	48,49 %	51,10 %

La part de la main d'œuvre dans le coût des travaux en régie représente environ 50 % de la dépense totale sur la période récente. Des dépenses de personnel sont ainsi comptabilisées comme des immobilisations corporelles.

Sur l'ensemble des années 2000, la commune d'Argelès-sur-Mer est la collectivité locale du Languedoc-Roussillon qui a comptabilisé les montants les plus importants de travaux en régie. Ils représentent de manière constante de 7 à près de 9 % des recettes totales de fonctionnement.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Recettes totales de fonctionnement	17 500 365,91	18 374 918,29	19 226 476,79	18 350 403,35	18 255 661,66	22 724 201,49	18 379 973,96	19 391 860,77	21 302 936,23	20 233 371,91
Part des travaux en régie	8,70 %	7,50 %	8,28 %	8,62 %	8,30 %	6,59 %	8,06 %	7,70 %	6,99 %	7,34 %

Le suivi imprécis de ces travaux réalisés en régie, l'inexacte qualification en tant qu'investissement de certaines dépenses, et l'importance des montants de ces travaux en régie parmi les recettes de fonctionnement font que leur comptabilisation constitue une variable d'ajustement essentielle contribuant à l'équilibre des finances de la commune.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Argelès-sur-Mer (66)

Le niveau des travaux en régie a pour effet d'augmenter le résultat de fonctionnement et de modifier l'analyse financière en augmentant artificiellement la CAF.

En neutralisant la comptabilisation des travaux en régie, il apparaît ainsi que la capacité d'autofinancement nette du remboursement du capital des emprunts se situe à un niveau beaucoup moins favorable qu'en première analyse, avec un niveau négatif en 2005 et 2007, et faible en 2008. La diminution très forte de la charge de remboursement du capital des emprunts en 2009 explique le volume important de la CAF sur cet exercice.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CAF brute	2 989 905,17	2 696 837,78	1 168 915,57	2 841 318,44	2 821 682,58	3 562 763,45	3 361 991,05	3 755 529,13	3 751 418,74	3 913 793,94
Montant des travaux en régie	1 523 040,08	1 378 470,39	1 591 060,38	1 581 178,24	1 515 619,73	1 497 631,40	1 481 760,88	1 494 131,49	1 489 997,10	1 484 157,44
CAF brute hors travaux en régie	1 466 865,09	1 318 367,39	-422 144,81	1 260 140,20	1 306 062,85	2 065 132,05	1 880 230,17	2 261 397,64	2 261 421,64	2 429 636,50
Remboursement du capital des emprunts						2 917 840,56	1 313 956,30	2 878 908,79	2 068 463,47	864 647,70
CAF nette corrigée						-852 708,51	566 273,87	-617 511,15	192 958,17	1 564 988,80

Source : comptes de gestion

Compte tenu du niveau des résultats sur la période, il apparaît cependant qu'un niveau de travaux en régie conforme à la moyenne de la strate ne compromettrait pas la capacité de la commune à couvrir ses charges financières.

	2007	2008	2009
résultat de la section de fonctionnement	3 285 463,00 €	3 267 558,00 €	3 449 073,00 €
montant des travaux	1 494 131,49 €	1 489 997,10 €	1 484 157,44 €
résultat sans travaux	1 791 331,51 €	1 777 560,90 €	1 964 915,56 €
résultat avec travaux moyenne strate (7€/hab.)	1 855 479,51 €	1 841 708,90 €	2 035 580,56 €
population	9 164	9 164	10 095

	2007	2008	2009
excédent brut de fonctionnement (EBF)	4 523 390,00 €	4 563 395,00 €	4 517 849,00 €
travaux en régie	1 494 131,49 €	1 489 997,10 €	1 484 157,44 €
EBF recalculé	3 093 406,51 €	3 137 545,90 €	3 104 356,56 €
compte 661	653 381,00 €	612 918,00 €	519 728,00 €
EBF recalculé - c/661	2 440 025,51 €	2 524 627,90 €	2 584 628,56 €

Enfin, l'inscription indue de dépenses en tant que travaux en régie fait bénéficier la commune de recettes irrégulières, par le biais de la perception du FCTVA.

Les nombreuses anomalies constatées dans l'enregistrement des dépenses de travaux en régie, conjuguées avec l'utilisation non encore entièrement intégrée de l'application informatique de suivi de l'activité des services techniques, altèrent la sincérité des comptes de la commune.

En dépit d'une réglementation actuelle encore peu exigeante, la chambre estime qu'il est de bonne gestion que la commune prenne toutes les mesures nécessaires afin de suivre précisément et avec rigueur l'ensemble des dépenses relevant des travaux en régie, la pratique actuelle révélant de nombreux dysfonctionnements.

3.4. Le service public portuaire

3.4.1. L'affermage du service public portuaire

En droit de la commande publique, plusieurs outils permettent à une collectivité de faire exécuter par un tiers une prestation dont elle a besoin, soit pour ses services, soit pour accomplir les missions de service public qui lui sont confiées.

Lorsqu'une collectivité décide de faire gérer un service public par un tiers, elle peut choisir de recourir à une délégation de service public (DSP).

Celle-ci est définie à l'article L. 1411-1 du CGCT :

« Une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service ».

La commune d'Argelès-sur-Mer a ainsi choisi, après avoir procédé à l'extension et à la réalisation de nouveaux équipements portuaires, de confier l'exploitation du port à la société d'aménagement et de gestion d'Argelès-sur-Mer (SAGA), société d'économie mixte créée à cet effet et dont elle est actionnaire à hauteur de 58 %, par la voie d'une convention d'affermage signée le 7 juin 1990.

Un budget annexe retraçant les opérations comptables entre la collectivité et la SAGA a alors été créé, le service portuaire, dont l'objectif est de suivre l'équipement et la gestion de l'espace public portuaire (bassins, quais, digues).

Une autre structure exerce des missions liées à l'activité du port de plaisance. Il s'agit d'un syndicat mixte d'aménagement et d'équipement, créé en 1984, ayant pour mission de *« réaliser les infrastructures terrestres encadrant le port et de procéder à la commercialisation des terrains viabilisés. »*. Sa dissolution a été actée lors du comité du syndicat mixte du 16 mars 2010, et le conseil municipal du 16 décembre 2010 a autorisé la saisie du préfet en ce sens.

Les missions de la SAGA sont :

- assurer le fonctionnement et l'entretien des installations et appareils offerts aux usagers ;
- proposer les travaux neufs et les grosses réparations, ainsi que ceux d'entretiens des ouvrages en mer ;
- commercialiser et signer les contrats d'occupation de terre-pleins et des postes d'amarrage ;
- mettre en place une politique d'accueil et de promotion en concertation avec la mairie :
 - privilégier l'implantation d'activités complémentaires,
 - créer tous services susceptibles de favoriser le fonctionnement du port.

Pour l'essentiel, une première tranche d'ouvrages, d'installations et d'outillages était mise à disposition de la SAGA par la commune en juin 1990, une seconde tranche en juin 1991 et une troisième tranche en juin 1993. La convention prévoyait la réalisation par la commune des travaux neufs dits « de premier établissement » ainsi que les grosses réparations, l'entretien et la conservation des ouvrages en mer, le financement du programme d'investissement, sur proposition du fermier, la SAGA assurant quant à elle à ses risques et périls le fonctionnement et l'entretien des installations et appareils offerts aux usagers.

Une redevance globale annuelle, calculée sur 95 % du produit hors taxe des amodiations de postes d'amarrages et de mouillages, plafonnée en cumulé à 29 500 000 F (soit 4 497 246 euros), à laquelle s'ajoute un montant forfaitaire non révisable de 400 000 francs (soit 60 979,61 euros), est versée par la SAGA à la commune, la société se rémunérant sur le produit des amodiations, des taxes

d'amarrage, toutes les recettes commerciales (avitaillement, etc.), ainsi que sur la perception de la part de la commune d'une somme de 400 000 F annuels (60 979,61 euros), TVA en sus, au titre d'une participation au fonctionnement jusqu'à ce que le port atteigne 800 bateaux à flot en moyenne annuelle, montant révisé annuellement. Cette dernière recette est l'exacte compensation du montant forfaitaire précédemment évoqué et versé par la SAGA à la commune.

Enfin, parmi les éléments principaux figurant à la convention, l'article 17 en fixe la durée à 40 années, avec un possible renouvellement par tacite reconduction pour des périodes de 10 ans.

Le port de plaisance dispose aujourd'hui d'une capacité d'accueil à flot de 857 places, dont 324 sans électricité. Au 31 décembre 2009, la SAGA gérait 728 contrats à l'année et 46 contrats d'emplacements amodiés pour 647 711,13 € HT. Il y avait 486 demandes en instance.

3.4.1.1. Une durée d'affermage excessivement longue

La loi Sapin n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques pose, dans son article 40 (codifié à l'article L. 1411-2 du CGCT, en tant qu'il concerne les collectivités territoriales), le principe de la limitation de la durée des conventions de délégation de service public. Celle-ci est déterminée en fonction des prestations demandées au délégataire et ne peut, en principe, excéder « *la durée normale d'amortissement* » des investissements à réaliser.

L'article L. 1411-2 du CGCT, modifié par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 85, précise ainsi que les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. Celle-ci est déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire. Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre.

La loi Barnier n° 95-101 du 2 février 1995 (publiée au JORF du 3 février 1995) relative au renforcement de la protection de l'environnement a complété cette disposition en précisant que, dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets, cette durée ne peut, en principe, être supérieure à vingt ans.

Le 8 avril 2009, le Conseil d'État a rendu un arrêt de principe en matière de délégation de service public, et l'instruction de la DGFP n° 10-029-MO du 7 décembre 2010 expose les conséquences de cet arrêt sur la durée des conventions de délégations de service public.

Par cet arrêt Compagnie générale des eaux - commune d'Olivet (n° 271737), l'Assemblée du Contentieux du Conseil d'État a apporté des précisions sur l'application des dispositions relatives à la durée des délégations de service public dans le domaine de l'eau, de l'assainissement, des ordures ménagères et des autres déchets, et par extension aux autres DSP.

Le Conseil d'État rappelle ainsi que les lois Sapin et Barnier répondent à un impératif d'ordre public qui est le libre accès à la commande publique de tous les opérateurs économiques et la transparence des procédures de passation.

Il a rendu applicables les dispositions législatives qui concernent l'encadrement de la durée des DSP aux conventions de DSP en cours lors de la publication de la loi.

Le Conseil d'État estime que ces conventions de délégation de service public ne peuvent plus être régulièrement exécutées au-delà d'une date correspondant à une durée qui, calculée à compter de l'entrée en vigueur de la loi, serait supérieure à la durée maximale désormais autorisée « *sauf justifications particulières soumises à l'examen préalable du directeur départemental des finances publiques afin qu'il donne un avis.* ».

Cet arrêt impose aux collectivités et à leurs délégataires de service public d'examiner les clauses de leurs contrats en cours d'exécution conclus avant l'entrée en vigueur des lois du 29 janvier 1993 et 2 février 1995, afin de s'assurer que la limitation de leur durée, décomptée à partir de l'entrée en vigueur de ces lois et conformément à leurs dispositions, n'est pas et ne sera pas dépassée.

S'agissant de la convention d'affermage du service portuaire d'Argelès-sur-Mer, et après avoir relevé que la charge du financement des investissements à entreprendre revient à la commune, et non pas au délégataire, il apparaît qu'une durée d'affermage de 40 années est très longue, pour atteindre près du double de la moyenne nationale (22 ans) du secteur.

La perspective qu'a la commune de reconsidérer seulement la clause de renouvellement par tacite reconduction apparaît très insuffisante et n'est pas de nature à mettre en conformité les termes de la convention.

3.4.1.2. Une redevance au montant évolutif

Le montant de la redevance est déterminé à l'article 7 du traité de concession.

A la signature, elle se décomposait en deux parties :

- une somme correspondant à 95 % du produit HT des amodiations d'amarrage et de mouillage plafonnée à la somme de 29 500 000 F (4 497 246 €). Le montant actuel est assis sur un chiffre d'affaires HT de 1 000 000 € en 2005. Même en considérant qu'en moyenne le chiffre d'affaires était de 50 % celui de 2005, la redevance se serait élevée à 475 000 € par an. Le plafond aurait été atteint en 9,5 ans. Ce terme est à rapprocher de la durée de 40 ans de la concession d'affermage ;

- une somme annuelle forfaitaire et non révisable de 400 000 F (60 979,60 €).

L'avenant n° 1 du 20 janvier 1994 modifie le montant de la redevance en l'augmentant de 196 832 francs par an, sur une durée de 15 ans seulement, ceci afin de couvrir l'emprunt souscrit par la commune pour se porter acquéreur d'un ensemble immobilier destiné à y implanter les services de la capitainerie.

Par avenant n° 2 en date du 16 octobre 1997, les aménagements et extensions réalisés en 1996 et 1997 par la commune, financés par emprunt et subventions, sont intégrés à l'affermage et la charge de l'emprunt correspondant imputée sur la redevance de la SAGA, celle-ci passant alors à 1 160 486 F (176 914,95 €) à compter de 1998. Ces travaux correspondent en fait à la tranche 2 prévue en 1991 dans la convention initiale, la 3 n'étant pas encore précisée.

Ce même avenant autorise la SAGA à consentir à cinq pêcheurs professionnels des contrats d'occupation de terre-pleins portuaires pour une durée allant au plus jusqu'au 31 décembre 2021. Il accorde également à la SAGA la possibilité de passer des baux emphytéotiques d'une durée de 45 ans avec des professionnels de la plaisance.

La redevance se décompose donc après ces avenants en une redevance forfaitaire annuelle de 400 000 F (60 979,61 €), un remboursement de 196 832 F (30 006,84 €) sur 15 ans et un remboursement de 375 769 F (57 285,61 €) sur la durée d'exploitation restante pour la réalisation de la zone technique portuaire.

L'avenant n° 3 en date du 30 décembre 2004 complète et précise de nombreux points de la convention initiale concernant principalement la commune. Il met fin au versement de 60 979 € de la participation de la commune aux frais de fonctionnement (cf. obligations de la commune), et il modifie également les conditions de réalisation des travaux neufs, d'entretien et de renouvellement avec un plafonnement des obligations à 5 565 000 € HT au 1^{er} janvier 2005, indexé sur l'indice BT01.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Argelès-sur-Mer (66)

3.4.1.3. La situation financière du fermier

Les résultats de la SAGA sont en progression forte sur la période, avec une augmentation des bénéfices de l'ordre de 291 %.

	2005	2006	2007	2008	2009
Bénéfice	29 140,49	39 663,64	85 446,16	134 072	114 022
Réserve	1 457,02	1 983,18	4 016,64		
Report	27 683,47	37 680,46	81 429,52	134 072	114 022

Source : rapports annuels SAGA

Les recettes proviennent de la location d'anneaux, des opérations de manutention et de la vente de carburant.

Malgré une baisse des contrats de location d'anneaux de 3,7 % sur la période, le chiffre d'affaires progresse de près de 20 %.

Location anneaux	2005	2006	2007	2008	2009
Nbre de contrats	756	731	732	720	728
CA HT en K€	1 007,1	1 051,4	1 087,2	1 104,3	1 180,6
Contrats saison	181,7	146	153,2	187,1	174,7
Taxe d'usage	21,3	21,9	22,7	23,4	24,3
Passage	21,6	22,4	21,1	28,4	29,5
Total	1 168,7	1 241,7	1 284,2	1 343,3	1 409,1

Source : rapports annuels SAGA

Les opérations de manutention sont également en diminution, avec un chiffre d'affaires subissant cependant une variation moindre.

Manutention	2005	2006	2007	2008	2009
CA HT	100,4	104,5	107,6	128,3	112,9
Nbre de manutentions	1 672	1 800	1 732	1 948	1 550

Source : rapports annuels SAGA

S'agissant des ventes de carburant, tant les volumes distribués que le chiffre d'affaires enregistré restent globalement stables.

Carburant	Litres					CA HT				
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
Gasol	64 176	53 701	59 556	62 600	60 978	60,7	54	58,4	75,9	58,0
S Plomb	87 468	73 846	81 281	87 281	89 405	96,3	94,7	98,5	115,5	104,7
Total	151 644	127 547	140 837	150 471	150 383	157	148,7	156,9	191,4	162,7

Source : rapports annuels SAGA

La SAGA maintient dans ses comptes un niveau de provisions de l'ordre de 1,3 millions d'euros en moyenne sur les cinq derniers exercices, qui correspondent à des provisions pour renouvellement des immobilisations, disposition introduite dans l'avenant n° 3 du 30 décembre 2004.

En K€	2005	2006	2007	2008	2009
Provisions	1 148	1 377	1 431	1 285	1 358

Source : rapports annuels SAGA

Ces différentes données montrent que la SAGA ne s'est pas jusqu'à présent trouvée exposée à des risques de gestion considérables, et l'exécution du contrat fait apparaître un déséquilibre en faveur du fermier, y compris sur le plan financier, et ce pour une durée encore longue compte tenu des termes actuels de la convention.

4. LE PERSONNEL

4.1. L'évolution des effectifs

L'état des effectifs figurant au compte administratif fait apparaître un écart très important entre les effectifs budgétaires et les effectifs pourvus, la différence étant près de deux fois supérieure.

L'information de l'assemblée délibérante s'en trouve ainsi fortement tronquée, et les documents se fondant sur la notion d'effectifs budgétaires très éloignés de la réalité.

L'exercice 2008 comporte de plus manifestement un oubli s'agissant des effectifs de la police municipale.

Les corrections et actualisations nécessaires sont donc à entreprendre, de façon à ajuster les effectifs aux mouvements constatés (avancements de grade sans suppression des précédents postes budgétaires, postes transférés à l'EPCI, etc.).

	2007	2008	2009	2010
Effectifs budgétaires	413	369	418	425
dont :				
secteur administratif	66	66	66	68
secteur technique	275	275	276	278
secteur social	15	14	18	19
secteur sportif	8	8	8	8
secteur culturel	6	6	9	10
police municipale	38		39	39
patrimoine	5			
animation			2	3
Effectifs pourvus	234	208	225	239
dont :				
secteur administratif	41	41	41	42
secteur technique	150	150	140	148
secteur social	12	11	11	11
secteur sportif	4	4	4	5
secteur culturel	2	2	4	4
police municipale	22		23	26
patrimoine	3			
animation			2	3

Source : comptes administratifs (sauf 2010 : BP)

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que le tableau des effectifs a fait l'objet d'une mise à jour (par délibération du 7 juillet 2011), prenant alors enfin en compte les effets du transfert de compétences multiples à l'intercommunalité.

4.2. La situation d'agents non titulaires de la fonction publique territoriale

4.2.1. L'attaché de presse

Un agent a été recruté par contrat à compter du 1^{er} septembre 2002 pour exercer les fonctions d'attaché de presse, pour une durée de 3 ans.

Le contrat vise l'article 3 alinéa 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 selon lequel « *des emplois permanents peuvent être occupés par des agents contractuels pour exercer des fonctions nécessitant des connaissances techniques hautement spécialisées. Ces agents sont recrutés dans ces emplois par des contrats d'une durée maximale de trois ans renouvelables une fois pour une même période.* ». Le contrat vise également la délibération du 30 mai 2002 créant un emploi d'attaché territorial, l'appel à candidatures effectué du 22 mai au 15 juin 2002, et enfin la déclaration de vacance d'emploi transmise au CNFPT le 4 juin 2002.

Considérant qu'aucun attaché titulaire ou inscrit sur une liste d'aptitude n'a fait acte de candidature, et compte tenu de son expérience professionnelle de 10 ans, l'intéressé est recruté pour 3 ans sur la base de l'indice nouveau majoré 440.

Un avenant n° 1 du 1^{er} septembre 2005, avec les mêmes visas et considérants, prolonge le contrat de l'intéressé de 3 ans à compter du 1^{er} septembre 2005 avec une rémunération correspondant à l'indice nouveau majoré 479.

Un avenant n° 2 du 8 septembre 2006, avec les mêmes visas et considérants, porte la rémunération de l'intéressé à l'indice majoré 515.

Un contrat à durée indéterminée est signé avec l'intéressé le 27 août 2008, après une période de 6 années (deux fois trois ans de contrats à durée déterminée), et sa rémunération est portée à l'indice nouveau majoré 570. L'article 3 du contrat précise que la rémunération sera révisée au minimum tous les 3 ans au vu de l'évaluation qui aura lieu au moins tous les trois ans.

Un avenant n° 1 au contrat à durée indéterminée est signé le 8 septembre 2009, portant la rémunération de l'intéressé à l'indice majoré 622.

Cette situation appelle les observations suivantes :

- la date de transmission de la déclaration de vacance d'emploi au CNFPT, le 4 juin 2002, est très proche de la date butoir fixée à l'appel à candidature, le 15 juin 2002, et peut apparaître comme insuffisante pour que se manifestent des agents titulaires de la fonction publique territoriale ;
- les fonctions d'attaché de presse ne relèvent pas de la catégorie des emplois nécessitant des connaissances techniques hautement spécialisées ;
- la grille de déroulement de carrière appliquée ne correspond pas à celle applicable aux attachés territoriaux ;
- contrairement aux fonctionnaires titulaires, les agents non titulaires ne peuvent bénéficier d'un déroulement de carrière, et par conséquent, des augmentations régulières de leur rémunération.

Le décret du 24 décembre 2007 permet une réévaluation triennale des contrats qui n'est pas de droit. Le principe de l'absence de déroulement de carrière reste posé.

Par conséquent, la réévaluation de la rémunération des agents non titulaires doit ainsi répondre à l'intérêt du service et être la contrepartie de contraintes supplémentaires dans l'exercice des fonctions ou de l'acquisition d'une expérience professionnelle. Elle fait l'objet d'un avenant au contrat ou d'un arrêté. Par ailleurs, l'augmentation de cette rémunération ne doit pas être excessive car, dans ce cas, le juge administratif pourrait considérer que le fait d'augmenter de manière substantielle la rémunération d'un non titulaire et d'apporter des modifications importantes dans l'exercice des fonctions donne en réalité naissance à un nouvel emploi.

En l'espèce, l'attaché de presse bénéficie de 143 points d'indice nouveau majoré (de 479 à 622) en 4 ans (de 2005 à 2009), et met 7 ans pour passer de l'INM 440 à l'INM 622, quand un attaché territorial met au mieux 9 ans et demi pour passer de l'indice nouveau majoré 496 à 626, et au minimum 14 ans pour passer de l'INM 431 à 626.

L'intéressé a donc bénéficié d'une progression de sa rémunération substantielle, et nettement plus favorable qu'un attaché titulaire.

De plus, l'augmentation de la rémunération de l'intéressé, dans le cadre du contrat à durée indéterminé signé en 2008, intervient sans justifications seulement au bout d'un an, soit le 1^{er} septembre 2009. Cette progression contrevient aux dispositions du décret de 2007 déjà cité.

4.2.2. Les collaborateurs de cabinet

Une collaboratrice de cabinet a été recrutée par contrat en date du 10 mai 2004, suite à la démission d'un précédent collaborateur à compter du 1^{er} mai 2004. L'article 2 du contrat d'engagement, qui vise par ailleurs l'article 110 de la loi susvisée, indique qu'il est conclu pour une durée indéterminée sous la condition d'une période d'essai de deux mois. Cette mention n'est pas conforme, la durée des contrats des collaborateurs de cabinet (article 110) ne pouvant qu'au plus aller jusqu'à l'expiration de la mandature de l'exécutif de la collectivité qui a procédé au recrutement (article 6 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987).

L'intéressée a démissionné de ses fonctions à compter du 7 janvier 2008, avant d'être recrutée à nouveau en tant qu'agent contractuel temporaire du 25 février au 16 mars 2008, pour « *faire face à des besoins de personnels occasionnels* ». Elle a ensuite signé un nouveau contrat dans un emploi de collaborateur de cabinet à compter du 17 mars 2008, l'article 2 mentionnant à nouveau une durée indéterminée. L'agent a finalement de nouveau démissionné de ses fonctions à compter du 15 décembre 2008, pour prendre un poste auprès de la mairie de Mende.

Elle est remplacée par une autre personne, recrutée également pour exercer les fonctions de collaboratrice de cabinet. Le contrat signé avec le remplaçant le 13 février 2009, avec un article 2 présentant la même irrégularité, en visant cette fois une délibération du 22 mars 2007 censée porter création de l'emploi de collaborateur de cabinet alors qu'elle ajoute en fait 150 postes d'agents contractuels pour faire face aux besoins occasionnels ou saisonniers (services techniques, sécurité, surveillance des plages), ou pour le remplacement d'agents titulaires.

Enfin, un collaborateur de cabinet a été à nouveau recruté par contrat en date du 31 mars 2009, pour une prise de fonctions au 1^{er} avril 2009, avec un article 2 mentionnant toujours une durée indéterminée du contrat, et une référence à la délibération du 22 mars 2007 inadéquate.

L'attention de la collectivité est attirée sur la nécessité de mieux suivre et de respecter les dispositions réglementaires applicables aux emplois de collaborateur de cabinet.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur indique que lesdits contrats ont été mis en conformité à compter du 1^{er} août 2011.

5. L'OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC

5.1. La concession de plage

Selon l'article L. 321-9 du code de l'environnement « *Les concessions de plage sont accordées dans les conditions fixées à l'article L. 2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques.* ». Ce dernier précise qu'elles sont accordées et renouvelées après enquête publique, par priorité aux communes ou groupements de communes ou, après leur avis si elles renoncent à leur priorité, à des personnes publiques ou privées après publicité et mise en concurrence préalable. Les

éventuels sous-traités d'exploitation sont également accordés après publicité et mise en concurrence préalable.

Par arrêté en date du 17 juin 2003 (signé le 2 juillet 2003), le préfet du département des Pyrénées-Orientales a concédé à la commune d'Argelès-sur-Mer l'équipement, l'entretien et l'exploitation de la plage naturelle située sur le territoire de la collectivité pour une durée courant jusqu'au 31 décembre 2012. Cet espace représente une superficie de 380 000 m² et un linéaire de 4 000 m (plage du Racou sur 400 m au Sud et 3 600 m au Nord jusqu'à l'embouchure de La Riberette), avec une redevance annuelle fixée à 17 850 euros au 1^{er} janvier 2003, révisable selon l'article L. 33 du code du domaine de l'Etat.

L'implantation d'activités saisonnières est limitée en superficie (20 % de la superficie et du linéaire) et le concessionnaire peut exploiter en régie ou par sous-traitance des activités en rapport avec la plage, du 1^{er} mai au 30 septembre, avec un cahier des charges précisant notamment les conditions d'exploitation.

Une consultation pour la délégation de sous-traités d'exploitation de plage pour une durée de 6 ans a été lancée le 28 novembre 2002 et arrêtée le 22 mai 2003 avec un montant global de redevance à 63 000 euros.

Une consultation pour une nouvelle délégation de sous-traités d'exploitation de plage pour une durée de 4 ans a été lancée le 6 octobre 2008. Les candidatures ont été examinées le 15 décembre 2008 par la commission d'ouverture des plis et 23 candidatures ont été retenues.

Le 11 février 2009, la commission d'ouverture des plis s'est réunie à nouveau pour analyser les 17 offres reçues dans les délais, soit avant le 30 janvier 2009, et le conseil municipal a arrêté la liste des délégataires le 23 avril 2009, sur la base du rapport de présentation de la commission du 16 avril 2009 et après négociation avec 3 candidats, avec un montant global de redevance à percevoir s'élevant à 116 065 euros.

L'examen de la liste des titulaires des sous-traités d'exploitation retenus lors de la première consultation (2003), puis de la seconde (2009), montre qu'il y a peu de changement, à l'exception de l'activité « buvette + chaises longues » ou 2 des 3 bénéficiaires des sous-traités ont changé.

Il s'avère par ailleurs que les services de l'Etat ont procédé en 2007 à l'engagement de procédures de contraventions grande voirie à l'encontre de deux occupants sans titre du domaine public maritime, à savoir pour les lots 6 et 9B, les exploitants mentionnés sur les sous-traités n'étaient pas ceux alors en exercice. Ces deux exploitants ont à nouveau été attributaires lors de la consultation de 2009, sans que la collectivité ne tienne compte de ces contraventions.

5.1.1. Le suivi d'exécution de la concession et des sous-traités

Rapports annuels de la commune à l'Etat et des délégataires au délégant

Contrairement aux dispositions de l'article 9bis du cahier des charges de la concession annexé à l'arrêté préfectoral du 17 juin 2003, la commune ne produit pas annuellement de rapport comportant les éléments financiers, l'analyse de la qualité de service et une annexe permettant d'apprécier les conditions d'exécution du service public sur l'année civile écoulée, documents arrêtés avant le 1^{er} juin de l'année suivante. Elle indique fournir un document uniquement s'il y a relance de la part de l'Etat.

Seulement deux comptes d'exploitation de la concession de plage naturelle ont pu être produits à la demande de la chambre, ceux de l'année 2008 et de l'année 2010. Ils permettent de faire quelques constats sur les conditions de son exécution.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Argelès-sur-Mer (66)

2008				2010			
RECETTES T.T.C.		DEPENSES T.T.C.		RECETTES T.T.C.		DEPENSES T.T.C.	
SOUS TRAITES D'EXPLOITATION		FONCTIONNEMENT GENERAL		SOUS TRAITES D'EXPLOITATION		FONCTIONNEMENT GENERAL	
Sous-concession 1	875,41	Redevance domaniale	21 108,00	Sous-concession 1	3 019,77	Redevance domaniale	21 108,00
Sous-concession 2	770,00	Communication	650,00	Sous-concession 2	23 274,33	Communication	715,00
Sous-concession 3	2 200,00	Annonces et insertions	1 100,32	Sous-concession 3	6 019,48	Annonces et insertions	469,43
Sous-concession 4	2 297,95	Information usagers	728,87	Sous-concession 4	1 203,90	Analyses d'eau de mer	8 624,25
Sous-concession 5	930,12	Analyses d'eau de mer	16 036,32	Sous-concession 5	2 006,49	SOUS-TOTAL	30 916,68
Sous-concession 6	1 700,00	SOUS-TOTAL	39 623,51	Sous-concession 6	3 009,74	SURVEILLANCE	
Sous-concession 7	13 131,14	SURVEILLANCE		Sous-concession 7	3 511,36	Personnel de surveillance	160 319,15
Sous-concession 8	2 373,88	Personnel de surveillance	137 474,96	Sous-concession 8	3 511,36	Charges sociales	68 738,12
Sous-concession 9	2 188,52	Charges sociales	58 996,70	Sous-concession 9	3 511,36	Formation du personnel	190,00
Sous-concession 10	18 731,08	Formation du personnel	120,00	Sous-concession 10	2 006,49	Renouvellement véhicules nautiques	14 925,82
Sous-concession 11	2 297,95	Renouvellement véhicules nautiques	8 847,93	Sous-concession 11	22 628,24	Impôts sur véhicules	415,00
Sous-concession 12	8 754,09	Impôts sur véhicules	415,00	Sous-concession 12	5 117,56	Impôts indirects	38,00
Sous-concession 13	2 735,65	Assurances	761,43	Sous-concession 13	25 081,18	Assurances	2 368,73
Sous-concession 14	12 036,88	Redevances locatives	165,00	Sous-concession 14	10 032,47	Fournitures diverses	18 971,16
Sous-concession 15	1 203,69	Fournitures diverses	13 252,06			Habillement	4 586,78
Sous-concession 16	1 203,69	Habillement	4 238,91			Fournitures de petit équipement	2 251,11
		Fournitures de petit équipement	1 379,36			Pharmacie	3 991,41
		Pharmacie	1 776,28			Alimentation	760,40
		Alimentation	491,91			Carburants	2 106,66
		Entretien de biens mobiliers	58,01	SOUS-TOTAL	113 933,73	SOUS-TOTAL	279 662,34
		Carburants	1 185,78			PREPARATION DEMONTAGE	
SOUS-TOTAL	73 430,05	SOUS-TOTAL	229 163,33			Personnel (charges sociales comprises)	140 069,00
						Matériels d'entretien	99 240,00
PARTICIPATION COMMUNALE		ENTRETIEN		PARTICIPATION COMMUNALE		ENTRETIEN	
		Personnel d'entretien de la plage	80 525,96			Personnel d'entretien de la plage (charges sociales comprise)	128 800,00
		Charges sociales	34 557,32			Matériel	82 544,00
		Réseaux (eau, électricité, téléphone)	33 420,00			Réseaux (eau, électricité, téléphone)	33 486,00
		Matériels d'entretien	10 000,00	SOUS-TOTAL	696 784,29	SOUS-TOTAL	244 830,00
		Balisage	16 000,00			ANNUITES D'EMPRUNTS	
SOUS-TOTAL	369 860,07	SOUS-TOTAL	174 503,28				
SUBVENTIONS ET RECETTES DIVERSES		ANNUITES D'EMPRUNTS		SUBVENTIONS ET RECETTES DIVERSES		ANNUITES D'EMPRUNTS	
SOUS-TOTAL	0,00	SOUS-TOTAL	0,00	SOUS-TOTAL	0,00	SOUS-TOTAL	0,00
DEFICIT	0,00	BENEFICE	0,00	DEFICIT	0,00	BENEFICE	0,00
TOTAL RECETTES TTC.	443 290,12	TOTAL DEPENSES TTC	443 290,12	TOTAL RECETTES T.T.C.	810 718,02	TOTAL DEPENSES T.T.C.	810 718,02

La redevance versée par la commune à l'Etat s'est élevée à 21 108 euros en 2010, montant identique à celui de 2008. L'Etat n'a donc pas procédé sur cette période à la révision de la redevance domaniale prévue à l'article 11 de l'arrêté de concession du préfet en date du 17 juin 2003.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Argelès-sur-Mer (66)

Ce chiffre est à rapprocher du montant total des redevances perçues par la commune auprès des établissements de plage titulaires des sous-concessions de plage (113 934 euros en 2010).

Une rubrique nouvelle apparaît sur le compte d'exploitation 2010 établi par la commune, la « préparation démontage » pour un montant de 255 309 euros, soit très au-delà du produit des redevances, et la rubrique « entretien » enregistre pour 82 544 euros de dépenses de matériels, pour 10 000 euros en 2008. Ces deux postes représentent ainsi 90 % de la hausse constatée (367 427,90 euros) entre 2008 et 2010.

Au-delà de ce constat, les données de ces comptes d'exploitation ne semblent pas présenter un haut degré de fiabilité, certains montants étant décimaux, d'autres entiers, par exemple les frais de personnels pour l'année 2010 ou le coût des réseaux pour l'année 2008, ce qui apparaît improbable. Ne doivent également pas être intégrées les charges liées à l'entretien de la plage publique et aux postes de secours, ou alors en mettant explicitement en évidence ces coûts, en annexe par exemple.

Déduction faite du montant des redevances domaniales versées à l'Etat, les sous-concessions de lots de plage n'auront permis à la ville de ne percevoir que 92 826 euros en 2010. Ainsi l'ensemble des dépenses de fonctionnement, de surveillance, d'entretien, et de démontage (rubrique nouvelle en 2010 avec un montant de plus de 255 000 euros) pris en charge par la collectivité ne sont pas couvertes.

Liste des titulaires de sous-traités, chiffres d'affaires et redevances

Société	CA 2008	Résultat avant impôts			Redevance délib. du 23 avril 2009	Lot	Redevance 2010
		2007	2008	2009			
A	74 000	- 44	- 19	- 18	25 000	2	25 081,18
B	NC - pas de bilan				3 500	3	3 511,36
C	NC	4	0	0	10 000	7	10 032,47
D	NC - pas de bilan				5 000	16	5 117,56
E	NC - pas de bilan				22 555	15	22 628,24
F	22 000 (-6 en 2005)				3 500	13	3 511,36
G	2 000 000	69	62	124	2 000	11	2 006,49
H	NI pas de bilan				23 199	12	23 274,33
I	NC			6	3 010	5	3 019,77
J	43 000				3 000	9B	3 009,74
K	23 000	3	14	2	3 500	10	3 511,36
L	43 000	2	- 1	- 6	2 000	9A	2 006,49
M	NC pas de bilan				6 000	8	6 019,48
N	11 000	4	0	0	1 200	6	1 203,9
O	2 216 000						113 933,73

La chambre recommande à la commune d'entreprendre une réflexion sur les conditions d'exploitation des plages, passant par la fixation d'un niveau de redevance cohérent en lien avec la réalité des conditions d'exploitation.

Rapports annuels des titulaires de sous-traités au délégant

Les contrats de sous-traités d'exploitation d'une partie du domaine public maritime concédé à la commune prévoient dans leur article 10 (conventions de 2003) ou leur article 11 (conventions de 2009) qu'un compte spécial retraçant les recettes et les dépenses est établi par le sous-traitant pour l'année civile écoulée et communiqué à la collectivité pour le 1^{er} mars suivant. A compter de 2009, un rapport doit également être adressé à la commune avec un compte financier tant en investissement qu'en

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Argelès-sur-Mer (66)

fonctionnement, accompagné d'une analyse du fonctionnement de la convention au regard en particulier de l'accueil du public et de la préservation du domaine.

Les délégataires n'adressent pas les rapports annuels prévus dans le contrat, sauf quelques uns qui le font spontanément, mais de façon discontinue. La commune indique ne pas effectuer de relance.

Dans sa réponse à l'observation de la chambre, l'ordonnateur indique que lors du renouvellement des concessions, les cahiers des charges intégreront une pénalité pour non communication des comptes et rapports retraçant l'activité de l'année. Cet engagement à venir n'exonère en rien la commune d'avoir à faire respecter les termes actuels des contrats.

Par ailleurs, le montant de la redevance d'occupation forfaitaire annuelle est arrêté au cas par cas, sans aucune stratégie ou politique explicite. C'est ainsi que pour de mêmes activités, elle s'inscrit dans des fourchettes très larges, de 1,20 euros/m² à 5,12 euros/m² pour les activités nautiques, et de 64,29 euros/m² à 113,14 euros/m² pour les activités buvettes / chaises longues.

Les critères chiffre d'affaires et résultat d'exploitation des délégataires ne sont pas plus pris en compte. La commune devra définir un cadre objectif permettant de négocier un niveau de redevance cohérent et en lien avec la réalité des conditions d'exploitation.

Société	CA	Date CA	Lot	Redevance de référence	Redevance perçue 2010	Surface autorisée	Surface amodiée	Redevance 2010 par m ² amodié	Activité
P	74 000	30/09/2008	2	25 000	25 081,18	800	362	69,29	Buvette + Chaises longues
Q	NC		3	3 500	3 511,36	1 500	1 500	2,34	Nautique
R	NC		7	10 000	10 032,47	2 400	2 000	5,02	Garderie
S	NC		16	5 000	5 117,56	3 700	1 000	5,12	Nautique
T	NC		15	22 555	22 628,24	800	200	113,14	Buvette + Chaises longues
U	22 000	30/06/2005	13	3 500	3 511,36	3 700	1 200	2,93	Nautique
V	2 000 000	31/12/2009	11	2 000	2 006,49	2 500	600	3,34	Chaises longues
W	NI		12	23 199	23 274,33	800	362	64,29	Buvette + Chaises longues
X	NC		5	3 010	3 019,77	2 000	900	3,36	Nautique
Y	43 000	30/09/2008	9B	3 000	3 009,74		600	5,02	Nautique
Z	23 000	31/12/2009	10	3 500	3 511,36	2 500	1 800	1,95	Nautique
Aa	43 000	30/09/2008	9A	2 000	2 006,49		800	2,51	Nautique
Bb	NC		8	6 000	6 019,48	3 500	2 400	2,51	Garderie
Cc	11 000	31/12/2009	6	1 200	1 203,9	1 200	1 000	1,20	Nautique

5.2. Le marché de la Petite Poste

Le marché dit de « La Petite Poste » comprend des bâtiments, de taille modeste, appartenant à la commune.

Celle-ci délivre des autorisations d'occupation du domaine public permettant aux titulaires l'exploitation, dans ces locaux, d'une activité de vente de pizzas, de poissons, de vins, ou encore l'installation de terrasses.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Argelès-sur-Mer (66)

En 2008, des travaux ont notamment été réalisés par la commune dans deux de ces locaux, d'une part d'un local commercial destiné à la vente de pizzas et d'autre part d'un local destiné à la vente de poissons.

Les travaux ont ainsi permis de refaire à neuf ces bâtiments, pour un montant de respectivement 76 000 euros TTC et 46 000 euros TTC, avec un coût de maîtrise d'œuvre en sus de 11 293,85 euros TTC (source : collectivité). Ces opérations se sont donc élevées à un montant total de 133 293,85 euros TTC. A titre de comparaison, les redevances pour ces locaux se sont élevées en 2010 à 4 085 euros et 4 940 euros, soit 9 025 euros par an.

Les exploitants, qui exerçaient déjà leur activité avant la réalisation des travaux, ont bénéficié à nouveau de l'autorisation d'occupation du domaine public à la réception des travaux, dans un cadre totalement rénové et sans hausse significative du montant de la redevance.

En l'espèce, la commune indique qu'elle n'a procédé à aucune mise en concurrence des locaux qu'elle possède sur le marché de « La Petite Poste », que ce soit avant ou après la réalisation des travaux.

L'exploitation commerciale d'installations implantées sur le domaine public est admise depuis longtemps : plages, boutiques dans les lieux publics, kiosques à journaux, ostréiculteurs, stations-service...

Les exigences du service public restent néanmoins prépondérantes. Ainsi :

- l'autorisation d'occuper le domaine public reste précaire et révocable pour un motif d'intérêt général. La collectivité ne peut pas s'engager à ne pas résilier une autorisation domaniale (C.E. 4 mai 1985, association Eurolat, req. 41589) ; la collectivité peut toujours aussi résilier avant le terme cette autorisation, si un intérêt public, qui peut être celui de la protection du domaine, le justifie. Une résiliation anticipée peut ouvrir un droit à indemnité ;

- cette autorisation est personnelle (C.E. 10 mai 1989, Munoz), à part quelques rares cas autorisés par les textes (exploitation de cultures marines, emplacement dans un marché d'intérêt national, bail emphytéotique administratif et autorisation de stationnement de taxis).

- l'autorisation d'occupation doit respecter les règles de la concurrence, lorsqu'elles ne sont pas incompatibles avec la gestion du domaine public.

La directive « services » dispose en son article 12 que, « *lorsque le nombre d'autorisations disponibles pour une activité donnée est limité en raison de la rareté des ressources naturelles ou des capacités techniques utilisables, les Etats membres appliquent une procédure de sélection entre les candidats potentiels qui prévoit toutes les garanties d'impartialité et de transparence, en particulier la publicité adéquate de l'ouverture de la procédure, de son déroulement et de sa clôture* ».

Ainsi, lorsque plusieurs entreprises d'activités de production, de distribution ou de services sont susceptibles de demander une autorisation d'occupation de la même dépendance du domaine public, il apparaît de bonne gestion que soient respectés le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986, sous réserve des contraintes de gestion du domaine public, ceci afin de permettre la meilleure transparence possible. Face au risque juridique lié à l'absence de mise en concurrence lors de l'attribution de ces autorisations d'occupation du domaine public, la chambre recommande que des mesures de publicité et de mise en concurrence soient à l'avenir instaurées.

6. DES OPERATIONS D'ACQUISITION ET DE CESSIION FONCIERES REALISEES DANS DES CONDITIONS PARTICULIERES

La commune a réalisé sur la période récente des opérations d'acquisition et de cession foncières qui présentent des caractéristiques qui ont arrêté l'attention de la chambre, par leur effet inflationniste, par les libertés prises avec les règles applicables en matière d'urbanisme ou de détermination des prix en liaison avec le service des Domaines ou encore les avantages accordés à des tiers.

6.1. Dossier Altis - supermarché « Champion »

Par délibération du 3 mars 2005, modifiant la délibération du 22 avril 2004 entérinant les différentes transactions immobilières négociées avec le groupe Altis, la commune a procédé à la vente des 4 lots du lotissement « zone économique », pour un montant HT de 2 684 948,32 euros (40,84 euros/m²), soit 3 211 198,19 euros TTC (au lieu de 2 690 787,92 euros HT avec la surface initialement prévue dans la délibération du 22 avril 2004).

N° du lot	Superficie initiale	Superficie définitive	Références cadastrales
1	5 835 m ²	5 692 m ²	AP 387
2	10 943 m ²	10 943 m ²	AP 388
3	42 826 m ²	42 826 m ²	AP 389 (33 795 m ²) BC 1340 (9 031 m ²)
4	6 288 m ²	6 288 m ²	AP 390 (5 857 m ²) BC 1341 (431 m ²)
surface totale	65 892 m ²	65 749 m ²	

L'estimation du service des Domaines n'est pas visée dans la délibération, ce qui constitue une première anomalie et n'offre pas une totale transparence et une information complète de l'assemblée délibérante.

Une lettre du service des Domaines, datée du 14 janvier 2003, considère que le prix de cession de terrains sis dans les zones d'activités diverses et zone économique mises en place par la commune, sur des bases de l'ordre de 18,29 à 25,91 euros le m², n'appelle aucune observation particulière. La vente s'est donc conclue avec un prix au m² (40,846 €) deux fois supérieur à l'estimation des Domaines.

Le paiement par Altis décrit dans la délibération du 3 mars 2005 s'effectue par la cession à la commune de la parcelle cadastrée BC 755 (accueillant le supermarché « Champion »), d'une surface de 5 345 m², pour un montant estimé par les Domaines (13 avril 2004, puis à nouveau le 6 juin 2005) à 526 000 euros, ainsi que par la cession des 6 parcelles suivantes, sans référence dans la délibération à l'avis donné le 21 mars 2005 par le service des Domaines, leur valeur étant cependant estimée à 123 325 euros :

Parcelles	Surface
AR 3	2 730 m ²
AR 281	23 098 m ²
AR 354	2 105 m ²
AR 356	1 153 m ²
AR 358	2 826 m ²
AR 361	33 479 m ²
total	65 391 m ²

Dans l'acte notarié du 9 juin 2005 le prix de ces 6 parcelles est mentionné à hauteur de 120 000 euros (soit 1,84 euro/m²), venant s'ajouter aux 526 000 euros de la parcelle BC 755 (98,41 euros/m²), et donc le solde est constitué d'une soulte de 2 565 198,19 euros.

Parmi les 4 lots vendus par la commune à Altis en juin 2005, les lots 1 (AP 387) et 2 (AP 388) font l'objet d'une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) formulée par Altis à la commune le 15 septembre 2005, la société Sofidès ayant l'intention de les acquérir pour respectivement 630 000 euros (110,68 euros/m²) et 1 250 000 euros HT (114,23 euros/m²).

La société Altis fait ainsi une plus value de plus de 70 euros par m² entre le prix d'achat à la commune et le prix de vente à Sofidès.

Dans sa réponse à l'observation de la chambre, la société Altis précise que ce dossier, de son point de vue, comprend aussi une opération dont l'origine remonte à 1989 et dont le coût, pour elle, vient globalement arrêter un bilan se traduisant par une moins-value, sans qu'aucune pièce ne soit produite en ce sens.

En 2007, la commune, suite à une délibération du 22 novembre 2007, procède à la vente de la parcelle BC 755 pour 1 600 000 euros HT à la société Gifi, soit au prix de 299,35 euros le m². L'acte notarié est daté du 7 décembre 2007. L'estimation du service des Domaines, sollicitée le 7 novembre 2007, mentionne un montant de 539 120 euros, proche de la somme de 526 000 euros retenue au premier semestre 2005, soit 100,86 euros le m².

L'acheteur avait déjà manifesté son accord pour la reprise du magasin Champion sur la parcelle BC 755 pour un montant de 1 600 000 euros le 28 mars 2006, soit 9 mois après l'achat de la parcelle BC 755 par la commune.

Dans cette dernière transaction, la commune réalise une plus value de 1 074 000 euros, revendant ce bien trois fois le prix de son acquisition.

Il est à relever que cette opération n'a pas fait l'objet d'un rattachement des produits à l'exercice conformément aux termes de l'instruction comptable M14. Cette technique comptable vise en effet à réintégrer dans le résultat d'un exercice tous les produits (et charges) qui l'ont affecté, même si les pièces justificatives correspondantes n'ont pas été reçues ou émises. Inversement, il convient d'exclure de ce résultat tous les produits et les charges comptabilisés par anticipation.

En l'espèce, l'acte notarié est du millésime 2007, et le titre de recettes, émis le 17 janvier 2008, est imputé sur l'exercice 2008. Le montant concerné étant de 1 600 000 euros, soit près de 10 % des recettes réelles, cette écriture est de nature à entacher de façon substantielle la sincérité des comptes de la collectivité.

L'insuffisante motivation, l'absence d'avis préalable du service des Domaines et le non respect des règles comptables de rattachement des produits et charges à l'exercice sont tout particulièrement relevés par la chambre dans le cadre de cette opération.

6.2. Acquisition et vente avec un particulier

6.2.1. Les faits

Par délibération en date du 30 août 2007, la commune a décidé de se porter acquéreur de terrains situés en zone d'activité 1NAj, zone destinée à recevoir des activités à vocation artisanale et qui comprenait des sous-secteurs avec des propriétés bâties.

Cette acquisition concernait les parcelles n° 110 (pour 1 450 m² sur 2 940 m²), n° 356 (1 211 m²), n° 359 (452 m²) et n° 361 (1 087 m²), cadastrées en section AP, soit une surface totale de 4 200 m², pour un montant de 763 000 euros, soit près de 182 euros le m².

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Argelès-sur-Mer (66)

Cette délibération vise l'estimation des services fiscaux en date du 19 juin 2007, ainsi que la promesse de cession du vendeur du 10 septembre 2007, c'est-à-dire postérieurement à la délibération, à savoir Madame et Monsieur X.

L'estimation des Domaines ne fait cependant pas référence à la parcelle n° 110 sur laquelle se situent une maison et un autre bâtiment. Le montant évalué pour 2 750 m² (parcelles 356, 359 et 361) s'établit dans la fourchette « 50 à 60 € le m² » alors qu'une estimation antérieure en date du 11 janvier 2007, sollicitée par la commune le 6 décembre 2006, valorisait la parcelle AP 110 dans sa totalité (avec une maison) à 400 000 euros, et les parcelles AP 356, 359 et 361, soit 2 750 m², à 55 000 euros, c'est-à-dire seulement 20 euros le m², trois fois moins que cinq mois plus tard sans qu'aucune viabilisation n'ait été réalisée entre temps.

Par une lettre du 9 juin 2008, la commune répondra à une demande formulée tardivement par 4 conseillers municipaux, le 29 mai 2008, sur l'estimation relative à la parcelle 110 que celle-ci n'a pas été estimée à l'époque car concernant une propriété bâtie, la partie détachée ayant donc été achetée au même prix que les parcelles voisines AP 356, 359 et 361 compte tenu de leur même affectation. Il n'en reste pas moins que sur 4 200 m² acquis, 1 450 m² n'ont pas fait l'objet d'une estimation de la part du service des Domaines.

Sur la base de l'évaluation des Domaines, la surface de 4 200 m² était donc valorisée dans une fourchette de 210 000 à 252 000 euros, soit environ 3 fois moins que le prix convenu entre le vendeur et la commune (763 000 euros), et bien plus encore en se référant à l'évaluation du 11 janvier 2007, étant de plus précisé qu'aucun bâtiment n'était inscrit dans cet espace.

Par courrier en date du 4 juin 2007, la commune d'Argelès-sur-Mer atteste de sa volonté d'acquérir les terrains cadastrés AP 110, 356, 359 et 361 en vue d'y développer des activités à caractère non commercial après modification du POS, demande adressée sous bordereau à une agence immobilière sise à Montpellier et au propriétaire (Madame X). La commune souhaite ne pas accueillir sur cet espace d'enseignes commerciales de la grande distribution, mais plutôt des artisans.

Par courrier en date du 18 juin 2007, soit avant que l'estimation des domaines ne soit connue, la commune a demandé à cette même agence d'intervenir auprès du cabinet 3CI, agissant pour le compte de la société Aldi, pour obtenir leur désistement dans la démarche d'acquisition de ces terrains, en mettant en avant le fait que cela « *permettrait d'éviter une procédure de préemption* » et en précisant que la commune était prête « *à étudier avec bienveillance un projet de nouvelle implantation sur un autre site* ». Dans le même temps, la commune affichait sa volonté de limiter l'installation de ce type d'activités afin de préserver un équilibre avec les commerces du centre-ville. Cette société 3CI Investissements avait été déjà candidate à l'achat de ces terrains pour un montant de 763 000 euros, dès 2005, pour le compte de la société Aldi (courrier à l'attention de Madame X en date du 17 octobre 2005).

Le 27 août 2007, la commune sollicite un cabinet d'avocat, sis à Montpellier, à propos des conditions d'acquisition d'une parcelle en zone 1NAj1, à un prix d'acquisition nettement supérieur à celui établi par les Domaines, avec une réponse souhaitée pour le jeudi 30 août 2007 matin au plus tard, un conseil municipal se déroulant l'après-midi du même jour.

L'avocat fait parvenir une réponse par télécopie le 30 août 2007 dans laquelle il apporte des éléments relatifs aux risques au regard de l'examen par le contrôle de légalité de la délibération et de ses motivations, de l'action en annulation de la délibération par un administré, de l'intervention de la chambre régionale des comptes en cas de déséquilibre budgétaire occasionné par la transaction, et fait des propositions sur la nécessaire motivation que doit comprendre la délibération (justification de l'acquisition du terrain, rarefaction du foncier disponible, besoin de constitution de réserves foncières...).

La promesse de cession, datée du 10 septembre 2007, soit deux semaines après la délibération, comme souligné précédemment, mentionne le prix de 763 000 euros et est signée par Madame X uniquement. Il est à noter que le divorce des époux X a été prononcé par un jugement du TGI de Perpignan en date du 28 août 2007.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Argelès-sur-Mer (66)

Un procès verbal du cadastre en date du 25 septembre 2007, tel que mentionné dans le relevé des formalités établi par le conservateur des hypothèques, indique que les parcelles AP 110, 356, 359 et 361 ont été réunies en AP n° 414 à cette date.

La parcelle AP 414 sera divisée en 415 + 416. L'acte de vente n° 48 du 11 janvier 2008 désigne quant à lui la vente de la parcelle AP 416, pour une surface de 42 ares, dont le surplus restant au vendeur est cadastré AP 415 pour 13 ares 60 centiares. Les travaux d'arpentage réalisés en amont de cette vente, le 10 septembre 2007 (et toujours postérieurement à la délibération du 30 août) font par ailleurs apparaître une différence dans les surfaces mesurées de 130 m², avec la mention manuscrite « erreur cadastre » sur le plan, et une limite du terrain AP 415 excluant un bâtiment (toujours en place aujourd'hui). Il est relevé également une différence entre le plan annexé à l'acte de vente et le document d'arpentage sur lequel le bâtiment est coupé en deux.

Ce même acte de vente indique également que Monsieur et Madame X sont désignés conjointement comme étant les propriétaires du terrain mis en vente, alors que seule Madame X figure sur les correspondances avec la commune ou l'agence immobilière.

Au cours de l'année 2008, plusieurs télécopies font état de candidatures de la part d'agences immobilières ou de tiers sur demande de la mairie (sans qu'elle n'ait pu produire les modalités de cette publicité) pour se porter acquéreur d'un terrain de 4 200 m² environ situé à proximité d'une enseigne commerciale déjà installée, ce terrain étant constitué des parcelles acquises précédemment par la commune. C'est le cas d'une société, ou encore d'un particulier qui signale sa volonté d'y installer une enseigne Aldi. La commune adresse alors une réponse négative à ces demandes, ayant fixé une date butoir d'examen des dossiers au 19 août 2008.

Par délibération en date du 22 octobre 2009, soit près de deux ans après l'acquisition des 4 200 m² de terrain concernés par la délibération du 30 août 2007, la commune décide de céder cette surface, désormais cadastrée AP 416, ainsi qu'une partie de la parcelle AP n° 368 pour une superficie de 7 200 m² au total, pour 2 millions d'euros (soit près de 280 euros le m², ce qui valorise la parcelle AP 416 à 1 666 666 euros, c'est-à-dire 1,5 fois plus que le prix d'achat par la commune, et 4,6 fois plus que la borne haute de l'estimation des Domaines), à la société 3CI Investissement, agissant toujours pour le compte de la société Aldi, et avec pour objet l'installation d'un commerce de discount et de places de stationnement.

Cette délibération vise une estimation des services fiscaux sans mentionner sa date, ainsi qu'une proposition d'achat signée le 17 août 2009 par l'agence immobilière pour la société 3 CI Investissement. L'estimation des Domaines est en fait datée du 22 octobre 2009, reçue en mairie le 26 octobre 2009, et fait état de la parcelle AP n° 416 valorisée dans une fourchette de 50 à 60 euros le m² (terrain non cultivé en zone 1 NAJl du POS), à rapprocher de la valeur de 280 euros au m², en relevant que la viabilisation est de plus à la charge de l'acquéreur (et donc non encore réalisée).

Plus récemment, une nouvelle délibération en date du 18 novembre 2010 autorise le maire ou l'adjoint délégué à signer les actes correspondant à la vente de la parcelle AP 416 et une partie de la parcelle AP n° 368, désormais cadastrée AP 424, au prix de 2 millions d'euros, toujours à la société 3 CI Investissements pour le compte d'Aldi. Il apparaît cependant qu'il ne s'agit plus d'une surface de 7 200 m², mais de 7 417 m², et le document d'arpentage, signé par le géomètre le 29 octobre 2010, fait état du rattachement de la petite dépendance sur le terrain de Monsieur et Madame X, ce qui n'était pas le cas lors de la délibération précédente.

Enfin, il est à relever que cette opération n'a pas fait l'objet d'un rattachement des produits à l'exercice conformément aux termes de l'instruction comptable M14. Cette technique comptable vise en effet à réintégrer dans le résultat d'un exercice tous les produits (et charges) qui l'ont affecté, même si les pièces justificatives correspondantes n'ont pas été reçues ou émises. Inversement, il convient d'exclure de ce résultat tous les produits et les charges comptabilisés par anticipation.

En l'espèce, l'acte notarié est du millésime 2010, et le titre de recettes, émis le 25 janvier 2011, est imputé à l'exercice 2011. Le montant concerné étant de 2 000 000 euros, soit plus de 10 % des

recettes réelles, cette écriture est de nature à entacher de façon substantielle la sincérité des comptes de la collectivité.

En mars 2011, les travaux de construction de l enseigne commerciale Aldi sur les terrains acquis en janvier 2008 se terminent, pour une ouverture de l enseigne prévue en avril.

6.2.2. Les constats

En conclusion, la chambre ne peut que faire les constats suivants :

- la commune n'a pas respecté les modalités requises par le CGCT, notamment ses articles L. 1311-9 à L. 1311-12, en ne sollicitant pas l'avis du service des Domaines pour une parcelle (110) dont elle souhaite se porter acquéreur (évaluation du 19 juin 2007 visée dans la délibération du 30 août 2007). L'obtention de l'avis du service des Domaines, qui doit être expressément visé dans les délibérations est obligatoire et constitue une formalité substantielle dont la méconnaissance entache d'illégalité les décisions (CE, 22 novembre 1995, commune de Ville-La-Grand) ;

- l'acquisition est réalisée sur la base d'un prix déterminé avant même de solliciter l'avis des Domaines, et pour un montant trois fois supérieur à l'estimation qui en est faite par la suite, après avoir sollicité l'éviction d'un acheteur potentiel ;

- le POS de la commune comprend des sous-secteurs et des poches superposées aux parcelles, créés sans logique apparente et aux affectations différentes, rendant ainsi ces zones hétérogènes et ne facilitant pas la transparence sur la nature et la destination du foncier ;

- la délibération sur la vente à Aldi mentionne une destination des terrains différente de celle visée dans la délibération d'acquisition (lots pour zone artisanale), à savoir l'installation d'une enseigne commerciale, sans qu'une pièce ne vienne établir la modification du POS dans ce sens, et alors même qu'un document de la commune soulignait en 2007 la nécessité d'écarter la destination « commerciale » du terrain. La motivation de l'acte est donc insuffisante, et une régularisation du permis de construire est intervenue a posteriori ;

- la promesse de cession visée dans la délibération est postérieure à celle-ci ;

- la motivation de la délibération du 30 août 2007 fait état de la raréfaction du foncier disponible, et de la hausse continue du prix de l'immobilier. Sur ce dernier point, la chambre s'interroge sur le rôle de la commune lorsqu'elle se porte acquéreur d'un bien à un prix trois fois supérieur à l'estimation du service des Domaines. De plus l'affectation du terrain à l'activité artisanale dans la motivation de la délibération s'avère in fine modifiée puisque l'acquisition ultérieure par un tiers se fait avec une destination d'usage commercial ;

- l'acte de vente initial vise une déclaration d'intention d'aliéner (DIA), formalité imposée à tout propriétaire qui souhaite vendre un bien immobilier dans les périmètres où existe un droit de préemption, alors même qu'elle ne se trouve pas annexée au dit acte. La collectivité indique qu'il s'agit d'une erreur matérielle, aucune DIA n'ayant été formulée, une attestation de l'office notarial du 8 mars 2011 confirmant ce point. Saisie d'une demande d'acquisition d'un bien (DAB), elle aurait pu se porter acquéreur des terrains à un prix proche de celui évalué par le service des Domaines, à l'avantage des finances communales, dans la mesure où il n'y a pas eu de compromis de vente. Une négociation aurait à tout le moins été nécessaire ;

- l'acquisition des terrains par la commune se fait non seulement pour un prix au m² trois fois supérieur à l'estimation des Domaines, mais également trois fois supérieur au montant auquel elle cède des terrains adjacents à une société commerciale, quelques mois plus tôt (Carrefour). Or, dans le cas où une collectivité s'éloignerait de l'avis des Domaines, une décision motivée doit être prise sur les conditions de l'acquisition et ses caractéristiques essentielles. La motivation portera sur la décision d'acquiescer, la situation physique (référence cadastrale, description sommaire...) et juridique (notamment situation locative) du bien, le prix, les droits et obligations respectifs du cédant et du cessionnaire. A défaut, la délibération autorisant une telle opération pourrait être considérée comme entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, et censurée comme telle par le juge administratif (TA de Grenoble, 6 mai 1998, Ferrand) ;

- la dépendance (le petit bâtiment) située sur le terrain acquis par la commune, puis revendue à la société 3 CI Investissements pour le compte d'Aldi, semble cependant ne pas avoir une destination précise, apparaissant comme hors de l'emprise de l'enseigne sur le visuel du bulletin municipal n° 97 (janvier-février 2011) ;

- ces opérations successives apparaissent avoir été réalisées dans des conditions favorables et bienveillantes envers le propriétaire des 4 200 m² de terrain initialement acquis par la commune, et le prix payé ultérieurement par l'acquéreur, à savoir l'enseigne commerciale, est particulièrement élevé.

7. LES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNEES

7.1. Des conventions à mieux suivre

En 2010, cinq associations ont perçu plus de 23 000 euros de subventions de la part de la mairie (source : délibérations des 17 décembre 2009, 25 février 2010, 25 mars 2010, 29 avril 2010, 27 mai 2010, 24 juin 2010, 21 octobre 2010, 18 novembre 2010) :

- le CIOSCA (comité intercommunal des œuvres sociales du canton d'Argelès-sur-Mer) : 27 193 € (présidée par le DGS) ;
- l'Etoile Sportive Catalane : 142 750 € (présidée par l'ancien président du CIOSCA) ;
- l'OMA (l'office municipal d'animation) : 225 586,33 € (présidée par un gérant de 7 sociétés [+ 1 à Saint-Martin en liquidation judiciaire] et associé-gérant d'une huitième, dans les secteurs de la restauration, SCI et locations immobilières) ;
- La Lyre Argelésienne : 44 255 € (présidée par un parent du 1^{er} adjoint) ;
- Le FC Albères / Argelès : 24 393 € (présidée par un fonctionnaire de police et un fonctionnaire de la mairie).

L'article 1 du décret 2001-495 du 6 juin 2001, pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, instaure une obligation de passer une convention entre la commune et l'association subventionnée.

La collectivité n'a pu transmettre que les conventions 2009 et 2010 passées avec l'ESC et avec l'OMA (2007 en plus pour cette dernière). Des conventions avaient été conclues en 2004 avec la Lyre Argelésienne et l'ESC, et en 2006 avec le CIOSCA. Avec cette dernière, la collectivité a signé récemment une nouvelle convention, le 27 décembre 2010.

Seuls les rapports annuels d'activité prévus aux conventions de l'ESC et de l'OMA ont aussi été transmis à la chambre.

Dans sa réponse à l'observation de la chambre, l'ordonnateur a précisé que des conventions 2011 avec la Lyre Argelésienne, l'OMA, le FC Albères avaient également été signées le 27 décembre 2010, celle avec l'ESC l'ayant été au début de la saison sportive 2010-2011.

Le contrôle et le suivi des subventions accordées semblent ainsi faire l'objet de diligences insuffisantes de la part de la collectivité, en soulignant par ailleurs que les conventions passées sont particulièrement sibyllines. La chambre précise au demeurant que l'ensemble des aides, tant financières que sous la forme de mise à disposition de biens, de matériel que de personnel doivent également figurer dans ces conventions.

La chambre recommande donc à la commune de procéder à la signature de conventions détaillées et complètes (moyens humains, matériels, objectifs, indicateurs...) avec l'ensemble des associations percevant plus de 23 000 euros de subventions, et d'effectuer un suivi régulier et complet de leur activité au minimum une fois par an, avec la fourniture d'un bilan financier.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Argelès-sur-Mer (66)

7.2. Des aides indirectes de la collectivité importantes

Le montant de subventions ne représente pas la seule aide apportée par la collectivité au fonctionnement de certaines associations.

Ainsi, l'évaluation de l'aide financière annuelle indirecte apportée par la commune à l'Etoile Sportive Catalane s'élève à 60 243 € (charges de personnel et charges générales), ce qui porte l'aide financière globale au club à plus de 202 000 euros en 2010. Cette aide indirecte de l'ordre de 30 % devrait faire l'objet d'une information de l'assemblée délibérante, permettant ainsi une prise de décision en connaissance de cause.

La collectivité se doit de connaître l'ensemble des aides significatives apportées aux différentes entités.

	LIBELLES	2005	2006	2007	2008	2009	2010
A	Subventions allouées	91 510 €	94 950 €	162 500 €	200 732 €	182 750 €	142 750 €
B	Agents affectés au complexe Gaston Pams	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
C	Effectif moyen annuel de référence	215	212	216	210	215	217
D	Charges de personnel (chapitre 012)	7 849 820 €	7 935 933 €	8 394 000 €	8 455 226 €	8 859 000 €	9 096 546 €
E = D / C	Coût unitaire annuel d'un agent temps plein	36 511 €	37 434 €	38 861 €	40 263 €	41 205 €	41 920 €
F = B x E	Personnel affecté au complexe Gaston Pams	51 115 €	52 407 €	54 406 €	56 368 €	57 687 €	58 687 €
G	Heures d'utilisation des équipements par le rugby	600	600	600	600	600	600
H	Heures d'ouverture des équipements	2 912	2 912	2 912	2 912	2 912	2 912
I = G / H	Prorata temporis d'affectation au rugby	21 %	21 %	21 %	21 %	21 %	21 %
J = F x I	Prorata de charges de personnel pour le rugby	10 532 €	10 798 €	11 210 €	11 614 €	11 886 €	12 092 €
K	Surface utile globale des bâtiments communaux	45 179	46 325	45 473	43 344	45 674	46 248
L	Surface utile complexe Gaston Pams	3 191	3 191	3 191	3 191	3 191	3 263
M	Charges générales (chapitre 011)	2 992 655 €	2 917 089 €	2 910 820 €	3 240 728 €	3 174 187 €	3 312 202 €
N = M / K	Coût unitaire au mètre carré	66,24 €	62,97 €	64,01 €	74,77 €	69,50 €	71,62 €
O = L x N	Coût du complexe Gaston Pams	211 372 €	200 938 €	204 262 €	238 583 €	221 764 €	233 690 €
Q = O x I	Prorata de charges générales pour le rugby	43 552 €	41 402 €	42 087 €	49 159 €	45 693 €	48 151 €
A + J + Q	TOTAL	145 594 €	147 150 €	215 797 €	261 505 €	240 329 €	202 993 €

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que la mise en place d'une fonction de contrôle de gestion, de nature à apporter un meilleur suivi des moyens alloués aux associations, notamment les plus importantes, est une réflexion à l'ordre du jour. La chambre en prend acte.

7.3. L'association en charge des œuvres sociales

Organisée dès 1946 dans la fonction publique de l'État (sur la base de circulaires) et rendue obligatoire dans la fonction publique hospitalière par l'article 59 de la loi du 27 juillet 1999, l'action sociale au bénéfice des agents de la fonction publique territoriale, bien que consacrée par la loi du 13 juillet 1983, demeurait, dans les faits, facultative.

Trois textes législatifs récents ont changé la donne en modifiant les lois fondamentales du 13 juillet 1983 et du 26 janvier 1984 : l'action sociale pour les agents territoriaux constitue maintenant une dépense obligatoire pour les employeurs publics.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Argelès-sur-Mer (66)

Tout d'abord, la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 (dite loi Sapin) relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique, dans son article 25, reconnaît l'existence des prestations d'action sociale – non complément de ressources – et offre aux collectivités la possibilité d'en confier la gestion à des associations ou organismes à but non lucratif.

Par ailleurs, la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique consacre pour la première fois, par son article 26, une définition légale de l'action sociale qui, jusqu'à présent, ne figurait dans aucun texte législatif : « *L'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles.* ».

Enfin, la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale (art. 71), en qualifiant l'action sociale de dépense obligatoire, impose à toutes les collectivités territoriales et à leurs établissements publics de mettre en œuvre, au bénéfice de leurs agents, des prestations d'action sociale.

Une circulaire ministérielle du 16 avril 2007 (NOR : MTC/B/07/00047C) émanant de la DGCL précise les modalités de mise en œuvre des articles 70 et 71 de la loi du 19 février 2007.

Elle indique notamment que l'action sociale peut être mise en œuvre soit directement, soit par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs prestataires de service, la collectivité pouvant, par exemple, adhérer à un organisme de portée nationale ou décider de faire appel au centre de gestion.

S'agissant de la commune d'Argelès-sur-Mer, une association est en charge des œuvres sociales. Il s'agit du CIOSCA (comité intercommunal des œuvres sociales du canton d'Argelès-sur-Mer), présidée par l'actuel directeur général des services de la commune depuis le 14 mars 2011. Son prédécesseur était par ailleurs également président de l'Etoile Sportive Catalane. Plusieurs observations peuvent être formulées.

Tout d'abord, les statuts actuels, en vigueur depuis l'assemblée générale extraordinaire du 13 mars 1996, prévoient, dans leur article 6, que les membres actifs de l'association sont les agents communaux à jour de leurs cotisations.

L'article 22 de ces mêmes statuts précise que les dépenses de l'association comprennent :

- les primes versées aux membres actifs,
- les diverses prestations accordées aux membres actifs et honoraires,
- les frais de fonctionnement,
- les frais nécessités par l'organisation et la gestion des œuvres et services sociaux créés,
- les dépenses extraordinaires autorisées soit par le conseil d'administration, soit par l'assemblée générale.

Depuis la fin des années 1990 aucune prime n'est plus versée par le CIOSCA, mais ses statuts n'ont été actualisés qu'au début 2011.

Ensuite, il n'existe pas de restaurant administratif accessible aux agents de la collectivité. Un mécanisme de titres restaurants a été mis en place. Les retraités des collectivités du canton y ont aussi accès, de même que les membres actifs de l'association mais à hauteur de seulement 44 tickets par an (1 carnet de 44 ou 2 de 22 tickets) pour une part agent égale à celle du CIOSCA (88 euros ou 44 euros). Ils ont cependant un choix à faire entre les chèques restaurant et les chèques vacances.

Cette situation apparaît comme peu intéressante pour les agents puisqu'ils ne peuvent bénéficier d'une participation de leur employeur qu'à hauteur d'au maximum 44 repas. Cela représente environ une contribution de la commune à hauteur d'une journée sur cinq (sur la base de 220 jours par an) et cette prestation apparaît quelque peu éloignée des dispositions de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale (art. 7), qualifiant l'action sociale de dépense obligatoire, la circulaire n° 2112 du 17 janvier 2006 relative aux prestations individuelles d'action sociale fixant par

ailleurs la prestation en matière de restauration à 1,04 euro par repas (taux 2006). Sur cette base, la participation actuelle du CIOSCA ne représenterait qu'un peu plus de quatre-vingt repas sur l'année, ce qui est insuffisant.

De plus, la prestation de titres restaurant est ouverte aux retraités, alors que ne peuvent en bénéficier que les agents exerçant à temps plein ou à temps partiel, à temps non complet, à partir du moment où ils sont en position d'activité.

L'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 (loi Le Pors) rappelle également que les fonctionnaires participent, par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans les organismes consultatifs, à la définition et à la gestion de l'action sociale, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Les statuts du CIOSCA prévoient en fait que les membres actifs deviennent membres honoraires lors de leur départ à la retraite (article 6), alors que les représentants du personnel ne siègent pas en tant que tel au sein du conseil d'administration du CIOSCA, contournant ainsi les règles applicables.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que les nouveaux statuts du CIOSCA ont fait l'objet d'une délibération en date du 7 juillet 2011. Ceux-ci n'apportent notamment pas d'éléments nouveaux au regard de la nécessité d'être adhérent de l'association pour bénéficier des prestations sociales, et l'examen en CTP du bilan de l'action sociale de la collectivité désormais envisagé ne répond pas aux dispositions de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983.

7.4. L'association Office Municipal d'Animation (OMA)

Cette association, créée le 16 décembre 1986 et régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, a pour objet d'organiser l'animation touristique de la station d'Argelès-sur-Mer pendant la période estivale (article 3 des statuts). Son siège social est fixé à l'office municipal de tourisme (OMT).

Dans son rapport d'observations définitives sur l'OMT devenu communicable le 22 mars 2007, la chambre a souligné « *...qu'en dépit d'un subventionnement conséquent sur fonds publics communaux, aucun document contractuel ne précise quelles sont exactement, sur la base d'un projet annuel et précis, les missions exactes incombant à l'O.M.A. concernant l'animation estivale de la station...* » et « *...de l'examen des comptes et de l'absence de toute convention, il résulte une interpénétration relativement confuse des fonctions entre O.M.T. et O.M.A. ».*

Dans sa réponse du 2 juin 2006 reçue le 6 juin 2006, le président de l'OMA confirmait la préparation d'une convention tripartite entre la commune, l'OMT et l'OMA.

Cette convention n'a pas eu pour effet d'offrir une totale transparence sur l'activité et l'utilisation des moyens financiers consacrés par la collectivité à son fonctionnement, notamment en raison de l'absence de rapport d'activité précis et circonstancié.

Ainsi, il ressort de la comparaison entre les comptes administratifs et les rapports du commissaire aux comptes de l'OMA des différences conséquentes quant au niveau des subventions allouées. Les montants versés par la commune sont sans cesse plus élevés, alors que dans le même temps le résultat d'exploitation est devenu négatif, sans que l'attention de la collectivité n'ait été particulièrement attirée.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Argelès-sur-Mer (66)

Source	CA	CA	CA	Délib
Année	2007	2008	2009	2010
Subv OMA	30 815,00	82 750,00	83 203,00	225 586,33

Source : comptes administratifs et délibérations 2010

OMA	2005	2006	2007	2008	2009
subvention municipale	417 000,00	438 380,00	470 000,00	510 000,00	Non transmis
subvention complémentaire	8 500,00	1 350,00	41 815,00	80 000,00	Non transmis
TOTAL	425 500,00	439 730,00	511 815,00	590 000,00	
produits d'exploitation	570 747,83	543 561,26	626 869,80	669 022,74	Non transmis
charges d'exploitation	485 091,24	623 475,02	673 971,18	685 202,31	Non transmis
résultat d'exploitation	85 656,59	- 79 913,76	- 47 101,38	- 16 179,57	Non transmis

Source : rapport du commissaire aux comptes

Dans sa réponse à l'observation, l'ordonnateur indique que depuis fin 2010 la convention prévoit la production de comptes, bilans et rapports d'activités, ainsi qu'une évaluation annuelle et, dans une préoccupation de transparence, il souhaite faire transiter les fonds à destination de l'OMA par l'OMT.

La chambre ne mesure pas en quoi cette façon de procéder améliorerait la lisibilité des flux financiers entre les deux entités.

8. RECOMMANDATIONS

Fiabilité des comptes

- Effectuer le rattachement correct des recettes et des dépenses à l'exercice.

Travaux en régie

- Prendre en compte au c/72 les véritables opérations d'investissement.
- Améliorer significativement le suivi des opérations de travaux en régie en se dotant des outils et procédures nécessaires à la correcte comptabilisation des dépenses de personnel, à la prise en compte des seuls achats considérés comme des investissements par la réglementation, en interfaçant l'outil de gestion des stocks avec le système d'information comptable et financier.

Service portuaire - SAGA

- La délégation au fermier est d'une durée très importante, et les risques encourus par le délégataire sont faibles : se diriger vers une modification des conditions de l'exécution de la délégation avec adaptation du montant de la redevance.

Occupation du domaine public

- Optimiser le produit des sous-traités de concession de plage.
- Rechercher les meilleures conditions de mise en concurrence.
- Mettre en place un suivi régulier et détaillé de l'exécution des conventions.
- Veiller à systématiser la publicité et la mise en concurrence lors de l'attribution de locaux appartenant à la collectivité.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Argelès-sur-Mer (66)*

Personnel

- Respecter les modalités d'évolution de la rémunération des personnels sous contrat.

Urbanisme

- Pour les opérations d'acquisition et de cession foncières, et pour une transparence accrue, respecter les procédures, notamment la consultation en temps utile du service des domaines, les visas requis dans les délibérations, la motivation nécessaire des prises de décision et la chronologie des différentes étapes.

- Prêter une attention particulière à la rédaction et au contrôle des actes.

- Rechercher une meilleure lisibilité du POS en évitant la création et le changement de zone en fonction des opérations foncières réalisées.

Associations

- Passer des conventions d'objectifs et de moyens avec les associations percevant plus de 23 000 euros de subventions, permettant de véritablement suivre leur activité, en conformité avec le niveau de détail et les éléments prévus par la réglementation.

- Mettre en place un outil de suivi régulier des moyens financiers, matériels et humains consacrés par la commune au secteur associatif.

Divers

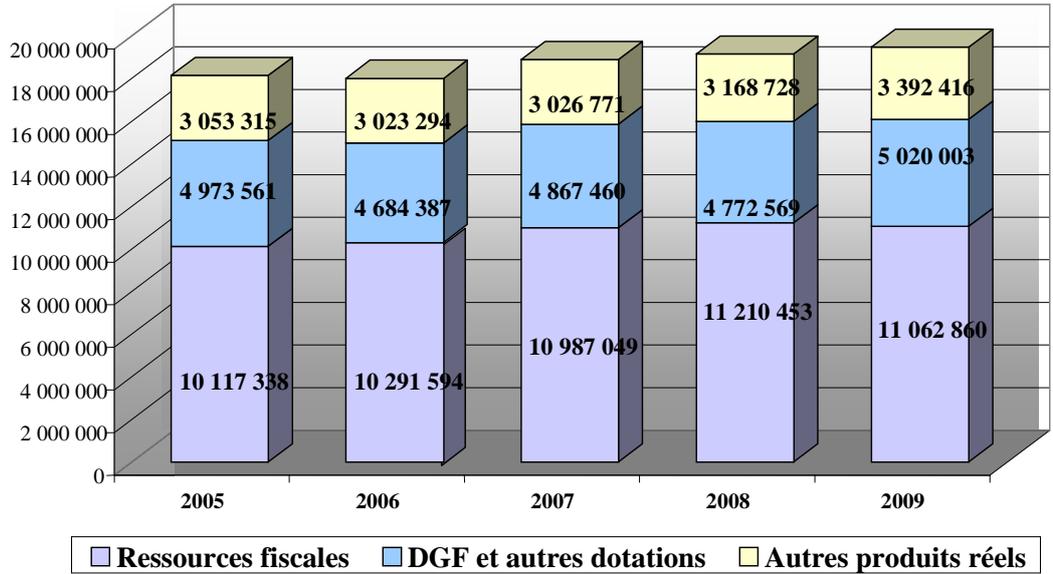
- Rechercher l'amélioration du financement de l'investissement par la voie des subventions d'équipement.

- Associer la représentation du personnel aux instances gérant les prestations sociales et envisager les mesures permettant d'offrir des prestations en matière de restauration adaptées et à destination du personnel en activité.

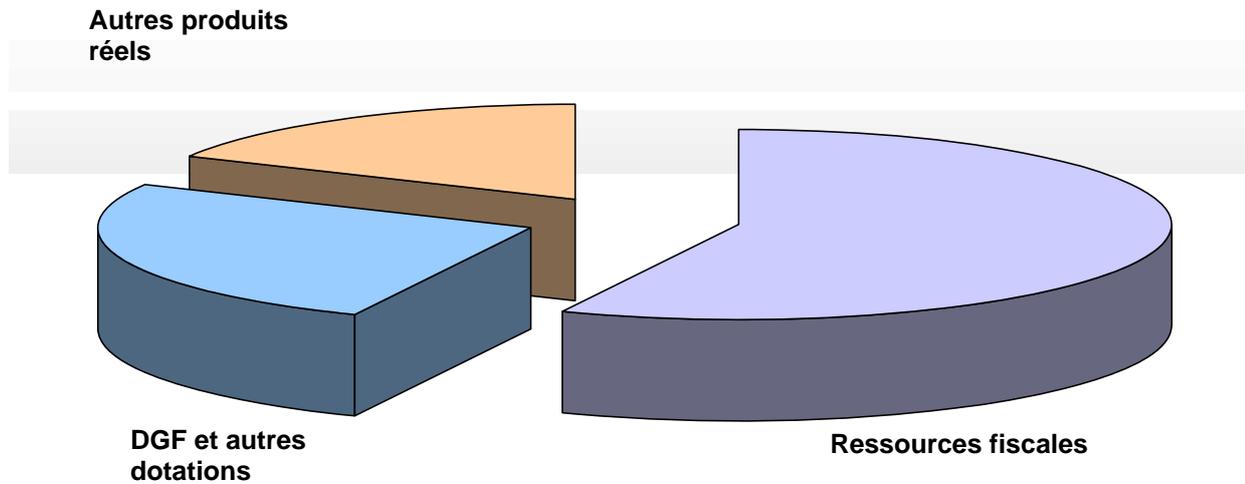
Délibéré à la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon le 6 octobre 2011.

ANNEXE 1

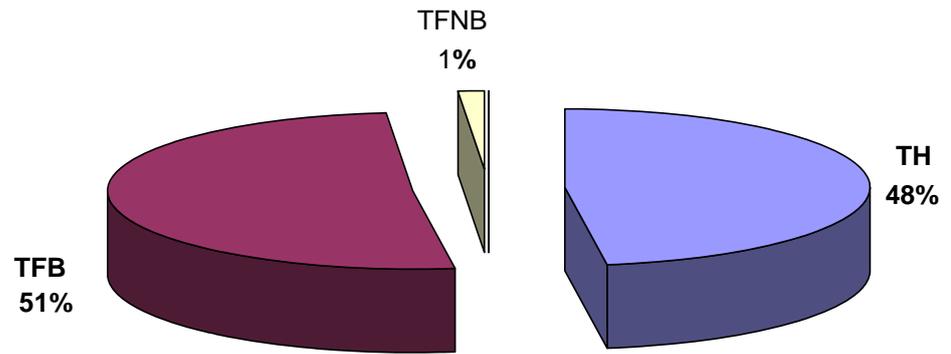
Évolution des produits



Répartition des produits en 2009

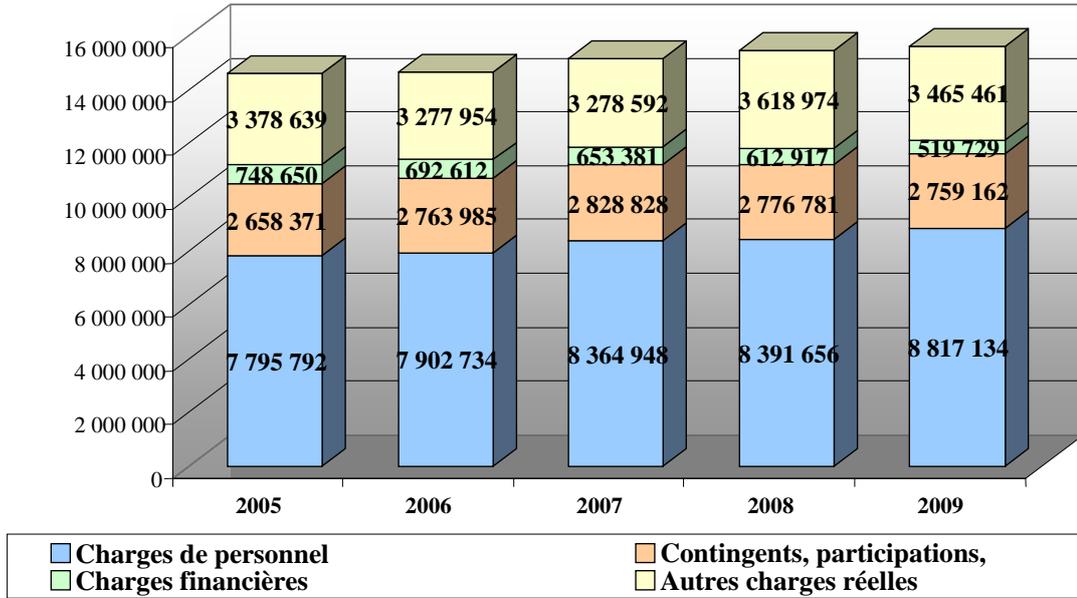


Structure des produits de la fiscalité en 2009

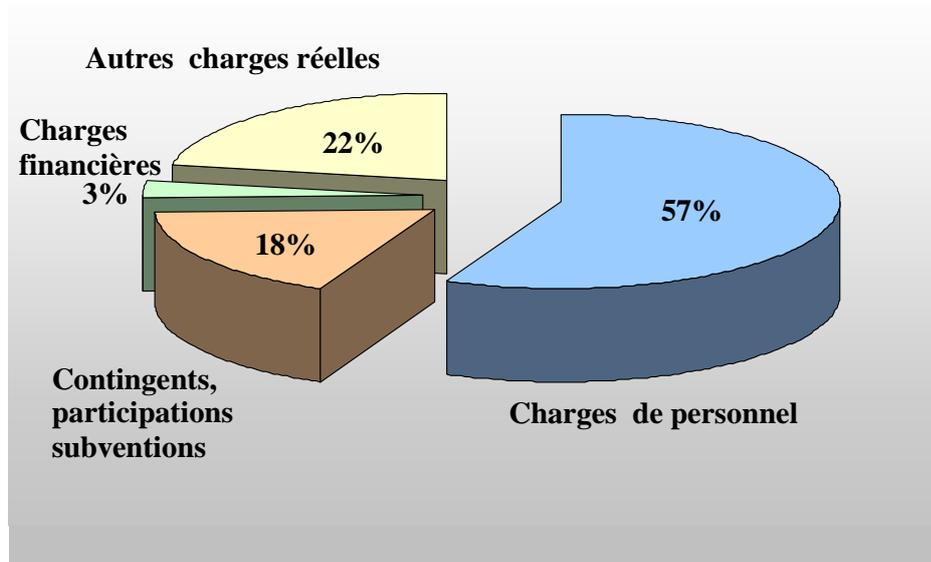


ANNEXE 2

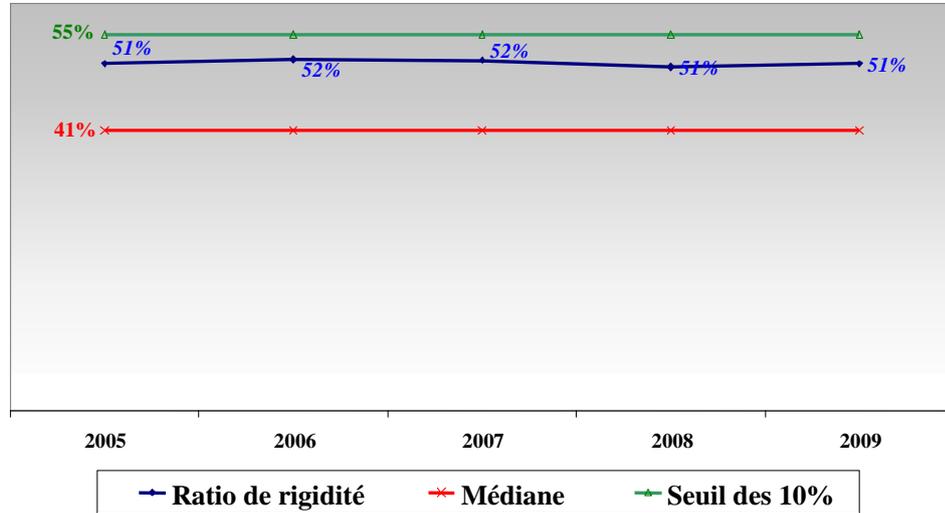
Évolution des charges



Répartition des charges en 2009



Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Argelès-sur-Mer (66)



Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Argelès-sur-Mer (66)

ANNEXE 3

mandat	montant	produit	éligible aux travaux en régie	montant
163	278,38	filtre huile, carburant, air		
164	463,87	pièces détachées pour mini pelle : vitre		
165	349,76	démarrreur véhicule		
166	104,66	interrupteur éclair		
167	5,98	embout vissage		
168	615,1	pièce détachée		
169	708,63	serpillière, balayette, manche cantonnier	non	708,63
170	1 222,79	écoverni, écotag	non	1 222,79
171	10,01	coude à écrou		
172	103,67	pièce détachée		
173	99,84	pièce détachée		
174	8,42	pièce détachée		
175	961,6	moteur et pièce détachée	déduire	575,44
176	256,39	pièce détachée		
177	306,18	pièce détachée		
178	52,03	pièce détachée		
179	145,95	pièce détachée		
180	3,4	pièce détachée		
181	72,72	boitier thalassa	non	72,72
182	936,77	éclairage	non	936,77
183	142,99	peinture, entretien	non	142,99
184	406,75	pioche, balai	déduire	105,75
185	122,7	pièce détachée		
186	290,87	pièce détachée		
187	253,01	pièce détachée		
188	204,66	pièce détachée		
189	484,51	pièce détachée		
190	56,07	huile tronçonneuse	non	56,07
191	298,88	liquide de refroidissement		
192	2 289,56	sapin de Noël	non	2 289,56
193	35,66	glace de rétroviseur	non	35,66
194	35,66	glace de rétroviseur	non	35,66
195	774	pièce détachée + tapis de sol	déduire	25,71
196	1 459,49	brique ciment...		
197	56,5	pièce détachée		
198	740,01	pièce détachée		
199	617,44	éclairage	non	617,44
200	686,5	éclairage	non	686,5
201	318,32	pièce détachée		
202	1 725,03	pièce détachée + panneau séquentiel	déduire	1 327,56
203	2 046,31	pièce détachée + panneau séquentiel	déduire	1 327,56
204	4 205,14	luminaire prix > 500ttc	non	4 205,14
205	1 869,35	pièce détachée		
206	598,59	extincteur (toujours immo)	non	598,59
207	110,44	pièce détachée		
208	90,61	pièce détachée		
209	145,19	pièce détachée		
223	51,79	pièce détachée		
273	1 322,06	consommable	non	1 322,06
274	542,24	marche pied barre d'accouplement	non	542,24
275	853,61	marche pied et dessicateur	non	853,61

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Argelès-sur-Mer (66)

mandat	montant	produit	éligible aux travaux en régie	montant
276	3 022,49	matière première		
277	97,04	petit matériel		
278	54,25	petit matériel		
279	20,04	condensateur		
280	3 719,08	peinture	non	3 719,08
281	57,23	petit matériel		
282	50,6	reproduction clé	non	50,60
283	162,07	pièce détachée		
284	15,63	pièce détachée		
285	104,73	pièce détachée		
286	212,04	pièce détachée		
287	424,51	pièce détachée entretien	non	424,51
288	1 645,72	matière première		
289	358,72	produit de bureau	non	358,72
290	282,85	double vitrage, moquette		
291	439,27	foret		
292	132,76	support mural (immo d'office)	non	132,76
293	348,19	frein	non	348,19
294	29,9	petit matériel		
295	122,83	pièce détachée		
296	29,9	petit matériel		
297	40,66	petit matériel		
298	28,94	petit matériel		
299	46,79	petit matériel		
300	1 148,21	petit matériel		
301	700,15	petit matériel		
302	501,12	coffre de comptage chantier (immo d'office)	non	501,12
303	150,03	petit matériel		
304	119,3	éclairage	non	119,30
305	225,8	petit matériel		
306	17,52	petit matériel		
307	899,87	rideau (immo d'office)	non	899,87
308	53,96	lampe	non	53,96
309	44,78	petit matériel		
310	233,22	petit matériel		
378	786,48	petit matériel		
379	266,65	petit matériel	déduire	190,83
380	287,04	petit matériel		
381	74,15	ciment		
382	149,05	navette et cartouche air	non	149,05
383	26,07	boite à outil	non	26,07
384	470,96	batterie	non	470,96
385	164,22	cartouche + lanterne	non	164,22
386	41,94	carburant + cartouche	non	41,94
387	37,32	filtre à air	non	37,32
388	20,15	petit matériel		
389	35,22	tournevis		
390	14,59	cartouche	non	14,59
391	394,45	petit matériel		
392	139,35	petit matériel		
393	552,03	pneu	non	552,03
394	107,64	feuille ponçage		
395	1 317,69	malaxeur + pièce détachée	déduire	689,33
396	101,66	pièce détachée		

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Argelès-sur-Mer (66)

mandat	montant	produit	éligible aux travaux en régie	montant
397	202,52	petit matériel		
591	35,14	feu de position	non	35,14
592	53,58	crochet pour ligne d'eau	non	53,58
593	1 813,2	pièce détachée		
594	356,78	bouclier avant	non	356,78
595	119,44	petit matériel		
596	283,88	petit matériel		
597	49,56	petit matériel		
598	22,4	petit matériel		
599	9,9	plumeaux	non	9,90
600	539,24	réparation camion	non	539,24
601	4 928,33	petit matériel		
602	2 984,02	petit matériel		
603	23,81	petit matériel		
604	44,13	petit matériel		
605	15,28	petit matériel		
606	128,56	petit matériel		
607	298,29	chauffe eau (immo d'office)	non	298,29
608	23,27	petit matériel		
609	455,7	enrobé bitume	non	455,70
610	583,53	petit matériel		
611	368,77	petit matériel		
612	374,71	petit matériel		
613	205,77	petit matériel		
614	5,82	petit matériel		
615	110,94	pièce détachée		
616	213,37	pile	non	213,37
617	313,95	petit matériel		
618	683,33	filtre + cartouche	non	683,33
619	970,8	roulette de buse		
620	30,14	navette 24 v 5w	non	30,14
621	20,38	mètre ruban	non	20,38
622	42,15	cisaille	non	42,15
623	41,01	pince isolée	non	41,01
624	439,36	tube pvc		
625	2 413,42	Mélanine+techni white+	non	2 413,42
Total	69 271,4			31 825,33

LISTE DES ABREVIATIONS UTILISEES

BFR	besoin en fonds de roulement
BP	budget primitif
CA	chiffre d'affaires
CA	compte administratif
CAF	capacité d'autofinancement
CCAV	communauté de communes des Albères et de la côte Vermeille
CE	Conseil d'Etat
CGCT	code général des collectivités territoriales
CIOSCA	comité intercommunal des œuvres sociales du canton d'Argelès-sur-Mer
CMPF	coefficient de mobilisation du potentiel fiscal
CNFPT	centre national de la fonction publique territoriale
CTP	comité technique paritaire
DAB	demande d'acquisition d'un bien
DGCL	direction générale des collectivités locales
DGF	dotation globale de fonctionnement
DGFIP	direction générale des finances publiques
DGFP	direction générale de la fonction publique
DGS	directeur général des services
DIA	déclaration d'intention d'aliéner
DM	décision modificative
DRH	direction des ressources humaines
DSP	délégation de service public
EBF	excédent brut de fonctionnement
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
ESC	étoile sportive catalane
FCTVA	fonds de compensation de la TVA
HT	hors taxes
INM	indice nouveau majoré
INSEE	institut national de la statistique et des études économiques
JORF	journal officiel de la République française
NC	non communiqué
NI	non identifié
OMA	office municipal d'animation
OMT	office municipal de tourisme
PAE	programme d'aménagement d'ensemble
POS	plan d'occupation des sols
QE	question écrite
RAR	restes à recouvrer
SAGA	société d'aménagement et de gestion d'Argelès-sur-Mer
TA	tribunal administratif
TFB	taxe sur le foncier bâti
TFNB	taxe sur le foncier non bâti
TGI	tribunal de grande instance
TH	taxe d'habitation
TR	travaux en régie
TTC	toutes taxes comprises
TVA	taxe sur la valeur ajoutée

**Réponse de l'ordonnateur aux observations définitives en application de l'article L. 243-5
du code des juridictions financières**

Une réponse enregistrée :

**- Réponse du 7 novembre 2011 de Monsieur Pierre AYLAGAS, maire de la commune
d'Argelès-sur-Mer.**

Article L. 243-5 du code des juridictions financières, 4^{ème} alinéa :

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