

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon

Rapport d'observations définitives en date du 30 juin 2007

Commune de Leucate (Aude)

Exercices 1997 à 2004

**Délibérations de la chambre : 10 août 2006 (observations provisoires)
et 24 avril 2007 (observations définitives)**

Réponses aux observations provisoires : 6 décembre 2006

Réponses aux observations définitives : 22 juin 2007

Document devenu communicable le 12 septembre 2007

**Rapport d'observations définitives n° 076/295 du 30 juin
2007**

COMMUNE DE LEUCATE (Aude)

Exercices 1997 à 2004

PRESENTATION.....	2
1- LEUCATE ET L'INTERCOMMUNALITE	2
2- LA SITUATION FINANCIERE ET COMPTABLE DE LEUCATE	3
3- LA GESTION DU PERSONNEL DE LEUCATE.....	5
4- LES RELATIONS ENTRE LE BUDGET PRINCIPAL ET LE BUDGET ANNEXE DE LA REGIE DU PORT	6
5- LES RELATIONS ENTRE LA VILLE DE LEUCATE ET L'OFFICE MUNICIPAL DU TOURISME.....	7
6- LES RELATIONS ENTRE LA VILLE DE LEUCATE ET LES ASSOCIATIONS	8

PRESENTATION

Commune littorale touristique de 2769 habitants en 2003, selon l'INSEE, Leucate a été marquée par une forte croissance sur le plan démographique (+ 26% en 6 ans).

La commune connaît de fortes variations de population durant l'année avec l'afflux de 80 000 personnes lors du pic estival 14 juillet – 15 août et cette population est dispersée en quatre implantations sur son territoire.

Ces phénomènes sont à l'origine de charges particulières pour la commune.

1- LEUCATE ET L'INTERCOMMUNALITE

1-1 La commune de Leucate est membre de la communauté de communes de « Corbières en Méditerranée ».

Créé par l'arrêté préfectoral n°21002-4790 en date du 25 novembre 2002, cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) comprend notamment Port-La-Nouvelle et Sigean, autres communes touristiques ; Leucate dispose de 7 sièges sur les 44 du conseil communautaire.

Aux termes de l'article L. 5211-39 alinéa 2 du code général des collectivités territoriales, « *les délégués de la commune doivent rendre compte au moins deux fois par an au conseil municipal de l'activité de l'établissement public de coopération intercommunale* ». Or, durant la période sous revue, aucun compte-rendu des délégués communautaires de la ville de Leucate n'a été formalisé.

Le respect de cette obligation légale est indispensable afin que l'ensemble des conseillers municipaux soient informés des thèmes, débats et dossiers traités par l'EPCI, d'autant qu'il n'est pas obligatoire de désigner des représentants des différentes tendances du conseil municipal au conseil communautaire.

La chambre régionale des comptes prend acte de la réponse de la collectivité selon laquelle cette obligation est aujourd'hui respectée comme en témoigne le compte-rendu de la réunion du conseil municipal en date du 7 juillet 2006.

1-2 La commune fait également partie de cinq autres structures intercommunales :

- Le syndicat intercommunal pour l'aménagement hydraulique des bassins versants des Corbières maritimes,
- Le syndicat intercommunal de gestion du Collège de Sigean,
- Le syndicat intercommunal à vocation multiple Leucate–Le Barcarès,
- Le syndicat mixte de préfiguration du Parc Naturel Régional,
- La commission locale de l'eau, du schéma d'aménagement et de gestion des eaux de l'Etang de Leucate-Salses.

La création de la communauté de communes ne semble pas ici avoir été accompagnée d'une diminution de la participation communale aux structures existantes.

2- LA SITUATION FINANCIERE ET COMPTABLE DE LEUCATE

2-1 Les finances de la commune de Leucate sont marquées par le poids de l'activité touristique.

Celle-ci génère un surcroît de charges lié à l'affluence saisonnière de population touristique, et, en termes de recettes, induit une activité à dominante tertiaire axée sur le commerce et les services.

2-1.1 Les recettes et dépenses de fonctionnement ont évolué parallèlement

- Les dépenses totales de fonctionnement sont passées de 8 288 855 € en 1997, à 11 245 949 € en 2003, soit une hausse de + 35% en 7 ans.

Si les charges de personnel sont passées de 4 074 254 € à 4 568 231 € (+ 12,12%), la progression la plus importante concerne les charges à caractère général, celles-ci passant de 2 350 330 € en 1997 à 3 135 232 € en 2003 (+ 33,4%)

- Les recettes totales de fonctionnement sont passées de 9 633 936 € en 1997 à 13 382 993 € en 2003 (+ 38%).

2-1.2 La chambre constate une diminution significative de l'encours de la dette sur les exercices 2002 et 2003, celui-ci passant de 8 182 816 € au 01/01/02 à 5 193 840 € au 31/12/03.

La commune a initié une politique de désendettement afin de retrouver des marges de manœuvre budgétaires. Une convention de réaménagement de prêt a été signée entre le Crédit Local de France et la collectivité le 6 février 1997. Cette convention portait sur un emprunt dont le capital restant dû était de 8 965 420,55 F (1 366 769,55 €).

Depuis lors, aucune démarche en vue du réaménagement ou de la renégociation de cette dette ne semble avoir été entreprise malgré le contexte favorable d'une baisse sensible des taux d'intérêt, durant toute cette période.

Selon la collectivité, une démarche a été réinitiée en 2004 mais n'a pas abouti compte tenu de son coût.

2-1.3 La collectivité se trouve aujourd'hui confrontée à un problème de perception de la taxe de séjour dont le produit s'amenuise d'année en année :

Année	Montant en €
2003	149 404,74
2004	134 550,78
2005	127 400,03

Si la chambre n'écarte pas l'hypothèse d'une baisse de la fréquentation touristique, elle considère cependant que cette évolution devrait inciter la collectivité à revoir les modalités de contrôle de la perception de cette taxe.

Selon l'ordonnateur, « la diminution du produit de cette taxe a plusieurs causes [...] :
 -deux importants hôtels de la commune étaient en travaux ;
 -des agences immobilières extérieures à la commune [...] n'ont plus de locations sur la commune (il est à noter que seules les agences immobilières « jouent le jeu » de la perception de la taxe de séjour, contrairement aux particuliers qui la déclarent de moins en moins »).

2-2 Une gestion comptable de la commune perfectible.

2-2.1 Des règlements sur présentation d'un duplicata de facture :

➤ De nombreux paiements ont été effectués sur présentation d'un duplicata de factures et de certificats de l'ordonnateur.

Pour l'exercice 2003, une centaine de factures sont concernées pour un montant de 121 868,00 €.

Ceci révèle à tout le moins une organisation défailante, une gestion peu rigoureuse et n'est pas sans conséquence financière.

➤ Un sondage a en effet permis de constater des doubles paiements à l'occasion de ces règlements sur duplicata, malgré la présence systématique d'un certificat de l'ordonnateur attestant que les vérifications d'usage ont été faites. Ainsi, en 2003 :

mandat	date	facture	montant
1295	08/04/2003	1	1 862,28
1713	12/05/2003	1	1 862,28
2464	09/07/2003	1868	226,04
2530	09/07/2003	1868	226,04
2465	09/07/2003	1876	174,62
2528	09/07/2003	1876	174,62
2466	09/07/2003	1874	174,62
2529	09/07/2003	1874	174,62
3071	07/08/2003	110	330,69
3803	25/09/2003	110	330,69
3072	07/08/2003	116	291,79
4096	27/10/2003	116	291,79
3073	07/08/2003	124	151,24
3802	25/09/2003	124	151,24
3074	07/08/2003	256	130,32
3801	25/09/2003	256	130,32
Total trop payé			3 341,60

Il est recommandé à la commune de Leucate d'assurer la répétition de l'indu.

2-2.2 Le versement d'intérêts moratoires aurait pu être évité :

La ville de Leucate s'est acquittée de paiements d'intérêts de retard pour un total de 11 929,37 € au cours de l'exercice 2003.

Il s'agit surtout de retards dans le paiement des acomptes dus pour les marchés, illustrant également le défaut de suivi des factures reçues.

2-2.3 L'absence formelle d'un marché relatif aux frais de carburant pour l'année 2005

Le nombre important de paiements à une société a conduit la chambre à établir le relevé de ces dépenses : ainsi, au compte administratif 2004, les achats de carburants s'élèvent à 55 936,60 € et les achats de combustibles à 61 043,73 €.

Un marché avait été passé pour la période 2000-2004, mais ce dernier expirait le 31 décembre 2004 et la chambre régionale des comptes observe que, pour 2005, aucun marché n'a été passé malgré les sommes en jeu.

Selon l'ordonnateur, la situation a été régularisée en 2006 par un marché à procédure adaptée.

3- LA GESTION DU PERSONNEL DE LEUCATE

3-1 Aux termes de l'article 33 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, « l'autorité territoriale présente au moins tous les deux ans au comité technique paritaire un rapport sur l'état de la collectivité, de l'établissement ou du service auprès duquel il a été créé. Ce rapport indique les moyens budgétaires et en personnel dont dispose cette collectivité. Il dresse notamment le bilan des recrutements et des avancements, des actions de formation et des demandes de travail à temps partiel. La présentation de ce rapport donne lieu à débat ».

La chambre observe que la commune de Leucate n'a pu fournir à la chambre qu'un seul rapport présenté au comité technique paritaire sur l'état de la collectivité au 31 décembre 2003.

3-2 Néanmoins, des informations ont pu être fournies par la collectivité sur l'absentéisme, du 1er avril au 31 mars de chaque année, dont il ressort une baisse significative de l'absentéisme, toutes causes confondues :

Exercices	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005
Jours/an	6117,50	6 083,50	5 239,50	4 798,50

Cependant, le rapport sur l'état de la collectivité pour l'année 2003 vient nuancer ce constat :

➤ Alors que la collectivité employait 136 agents (dont 126 à temps plein), on dénombrait cette année-là, 5903 jours d'absence représentant une moyenne de 43 jours par an et par agent, chiffre élevé pour une collectivité de cette taille ;

➤ Aucun jour d'absence ne semble imputable aux 12 agents non titulaires occupant un emploi permanent ;

➤ La fréquence des contrôles médicaux est de seulement deux par an en moyenne mais la commune de Leucate a instauré récemment une sorte d'intéressement à la présence en attribuant aux agents n'ayant eu aucun jour d'absence une prime annuelle de 300 € ;

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise que s'agissant des exercices 2001-2002 et 2002-2003, les absences pour maladie ont globalement connu une baisse, passant de 5828 à 5138 jours avec cependant une hausse des jours de longue maladie, longue durée ou maladie professionnelle et une baisse des congés de maladie ordinaire.

3-3 L'examen du régime indemnitaire a permis de constater plusieurs irrégularités et la nécessité d'une clarification du régime indemnitaire :

- Des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) ont été dénommées à tort « *indemnités forfaitaires* » pour travaux supplémentaires (IFTS) ;
- Des fonctionnaires ont perçu des heures supplémentaires en même temps que l'IFTS alors que ces deux indemnités ne sont pas cumulables. Les montants versés en 2003 s'élèvent à 3621,04 €.

La chambre considère que la délibération du conseil municipal en date du 3 mars 1992, prise en application du décret n°91-878 du 6 novembre 1991 précisant les conditions d'attribution des différentes primes et indemnités susceptibles d'être accordées aux agents territoriaux, et produite en cours d'instruction, ne remet pas en cause le caractère irrégulier des indemnités ainsi versées. Au demeurant, un nouveau régime indemnitaire a été institué par les décrets 2002-60, 61, 62, 63 du 14 janvier 2002.

- Un agent de la commune perçoit une prime intitulée prime de « *responsabilité CCAS* ».

Cette prime mensuelle de 283,46 € correspond à 20% de son salaire de base.

Une telle prime n'est pas prévue par la réglementation et il résulte de l'instruction qu'elle est justifiée par le fait que l'intéressé qui exerce ses fonctions au sein des services municipaux effectue des travaux pour le compte du CCAS. C'est d'ailleurs une délibération du centre communal d'action sociale en date du 7 août 1991 qui a attribué à l'intéressé une rémunération calculée sur la base de 20% de son indice brut à compter du 1er juillet 1991.

La chambre observe que seules des indemnités réglementairement prévues peuvent être instituées par une assemblée délibérante et qu'il n'appartient pas à la commune de Leucate de rémunérer un agent communal au titre de son travail dans une autre structure.

Selon la collectivité, « *dorénavant, la commune demandera, en fin d'année, le reversement de l'intégralité de cette indemnité au CCAS* ».

4- LES RELATIONS ENTRE LE BUDGET PRINCIPAL ET LE BUDGET ANNEXE DE LA REGIE DU PORT

Elles se traduisent par un apport au budget principal :

- Les flux du budget principal vers la régie sont très limités ;

De 2001 à 2004, le budget principal n'a supporté aucune subvention à la régie du port ni en fonctionnement ni en investissement.

- Les flux de la régie vers le budget principal se matérialisent sous forme d'avances de trésorerie ;

Conformément à la convention d'avance de trésorerie passée entre les deux entités le 19 septembre 2001, 3 000 000 F (457 347 €) furent versés en 2001 au budget principal.

La chambre observe que cette avance a été remboursée avec retard, le 8 mars 2004. En effet, consentie le 31 novembre 2001, elle avait vocation à être remboursée dans un délai d'un an.

Une nouvelle avance de 500 000 € a été consentie en octobre 2005.

5- LES RELATIONS ENTRE LA VILLE DE LEUCATE ET L'OFFICE MUNICIPAL DU TOURISME.

L'office municipal du tourisme (OMT), établissement public à caractère industriel et commercial, a été créé par arrêté préfectoral du 26 mars 1996.

5-1 Une véritable « porosité » existe entre les budgets de la commune et de l'OMT.

- Des paiements ont été effectués sur le budget de la commune alors qu'ils concernent le budget autonome de l'OMT.

Il résulte de l'instruction que ces règlements se sont élevés pour l'exercice 2003, a minima, à 34 121,57 €.

Ces factures réglées par la ville étaient adressées à l'OMT ou à la ville de Leucate mais concernaient le seul budget de l'OMT.

- Des dépenses concernant certaines manifestations festives semblent également abusivement prises en charge par le budget de la commune. Ainsi, si « *Le Mondial du Vent* », est en 2003 pris en charge par l'OMT à hauteur de 379 605,56 €, la chambre constate que la commune a réglé des frais de personnel à hauteur de 17 476,11 € et des dépenses diverses à hauteur de 17 020,14 €.

- Par ailleurs, des mandats ont dû être rejetés par le comptable au motif qu'ils concernaient l'entretien d'un véhicule de l'office ou des commandes réalisées par l'OMT ou livrées à celui-ci. Un de ces mandats concernait une excursion commandée par un agent de l'OMT pour 57 personnes.

- Enfin, il résulte de l'instruction qu'en 2003, le budget de la régie municipale du port a été également sollicité pour le paiement de factures de l'OMT à hauteur de 14 413,54 €.

5-2 Cette « porosité » concerne également l'affectation des personnels communaux.

Ainsi, en 2005, 13 agents « *saisonniers* » dont le contrat était signé par la commune travaillaient en réalité pour l'OMT. De même, pour la « *Fiesta 2005* », 19 personnes furent recrutées par la commune et de fait mises à la disposition de l'OMT.

La chambre régionale des comptes insiste sur l'irrégularité de ces mises à disposition informelles au bénéfice de l'OMT du personnel municipal, qu'il soit titulaire ou saisonnier et non fonctionnaire. En effet en application des dispositions du décret n°85-1081 du 8 octobre 1985 modifié, relatif au régime de la mise à disposition des fonctionnaires territoriaux, les conditions suivantes doivent être remplies :

- La mise à disposition est prononcée, et le cas échéant renouvelée, par arrêté de l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination, après avis de la commission administrative paritaire ;

- Une convention annexée à l'arrêté de mise à disposition précise les conditions de mise à disposition des fonctionnaires intéressés et, notamment, la nature et le niveau hiérarchique des fonctions qui leur sont confiées, leurs conditions d'emploi et les modalités de contrôle et d'évaluation de leurs activités ;

- La collectivité établit un état faisant apparaître d'une part le nombre de ses agents mis à disposition, ainsi que la répartition desdits agents entre les collectivités et les divers établissements ou organismes publics ou privés bénéficiaires, et d'autre part, le nombre d'agents d'autres collectivités ou établissements mis à sa disposition ainsi que leur origine. Cet état figure dans le rapport annuel au comité technique paritaire établi en application de la loi du 26 janvier 1984.

5-3 La chambre régionale des comptes considère que ces pratiques nuisent à la sincérité des comptes des deux entités et posent également le problème de l'information complète et transparente de l'assemblée délibérante : celle-ci se prononce certes sur le montant de la subvention allouée chaque année à l'office municipal de tourisme mais est tenue dans l'ignorance des dépenses ensuite supportées par le budget de la commune, voire de la régie autonome du port, ainsi que des aides en nature accordées au fil des saisons.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur affirme que le conseil municipal et le comité directeur de l'OMT ont arrêté une répartition des charges entre les deux structures aux termes de laquelle les « *frais d'intendance* » seraient mis à la charge de la commune. Il ajoute qu'à partir de 2007 [...] « *les avantages en nature* » alloués à l'OMT seront déterminés.

Toutefois aucune délibération n'a été produite et, afin de clarifier les relations entre la ville et l'office du tourisme, la chambre régionale des comptes recommande la signature d'une convention ou d'un contrat d'objectifs entre la commune et l'OMT, quand bien même, s'agissant d'un établissement public, une telle obligation ne résulte pas des dispositions de l'article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 modifiée.

6- LES RELATIONS ENTRE LA VILLE DE LEUCATE ET LES ASSOCIATIONS

6-1 L'attribution d'une subvention annuelle à l'association « *Vivre au soleil* » ne semble pas donner lieu à un examen approfondi de la situation de cette association :

- Pour 2003, la subvention, d'un montant de 12 195 €, a été attribuée au vu d'une simple demande sans qu'aient été produits le budget prévisionnel et le compte de résultat de l'association ;

- Pour 2004, la demande de subvention était accompagnée d'un budget prévisionnel des plus succincts ;

- Pour 2005, budget prévisionnel et compte de résultat furent produits, ce dernier document faisant apparaître un excédent justifiant une diminution de la subvention ;

- Pour 2006, la chambre observe que si un dossier plus étoffé a été produit, le compte de résultat fourni portait sur la période du 1^{er} avril 2002 au 31 mars 2003.

La chambre régionale des comptes prend acte de la réponse de l'ordonnateur selon laquelle le contenu et l'instruction des dossiers de demandes de subvention sont normalisés depuis 2006, l'association « *Vivre au soleil* » ayant d'ailleurs été amenée dans ce cadre à compléter sa demande.

6-2 La ville prend en charge des dépenses de l'association.

Des factures payées par la commune concernent des redevances EDF/GDF dues par « *Vivre au soleil* ». Un sondage a permis d'identifier de tels paiements à hauteur de à 4 829,80 € pour l'exercice 2003.

Il s'agit là d'une « *aide* » sur laquelle l'assemblée délibérante ne s'est pas prononcée alors même qu'elle avait voté une subvention à cette association.

6-3 Par ailleurs, des locaux communaux sont mis à disposition des associations sans délibération ni convention.

La chambre considère que ces dépenses ont été prises irrégulièrement en charge par la commune et qu'au surplus la totalité de l'aide accordée par la ville de Leucate à des organismes de droit privé n'est pas portée à la connaissance du conseil municipal ; l'information et le contrôle de l'assemblée délibérante sont ainsi amoindris.

La chambre régionale des comptes prend toutefois acte de la construction en cours d'une « *maison des associations* » et recommande à cette occasion une remise à plat des relations entre la ville de Leucate et les associations.

Délibéré à la Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon le 24 avril 2007.