



Chambre régionale des comptes
de Languedoc-Roussillon

Le Président

Montpellier, le 17 janvier, 2012

lettre recommandée avec A.R.

CONFIDENTIEL

Référence : 126 / 030001 003 / 067

Monsieur le Maire,

Par envoi en date du 7 décembre 2011, la chambre a porté à votre connaissance son rapport d'observations définitives concernant la gestion de la commune d'Aigues-Mortes au cours des exercices 2003 et suivants.

Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui le concerne, à votre prédécesseur.

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.

Pour le Président empêché,
La Présidente de section

Elisabeth GIRARD

Monsieur Cédric BONATO
Maire d'Aigues-Mortes
Hôtel de ville - Place Saint Louis
30220 AIGUES-MORTES

Rapport d'observations définitives n° 126/067 du 17 janvier 2012

COMMUNE D'AIGUES-MORTES

Exercices 2003 et suivants

S O M M A I R E

| | |
|---|-----------|
| 1. PRESENTATION DE LA COMMUNE D'AIGUES-MORTES DANS SON ENVIRONNEMENT | 5 |
| 2. SITUATION FINANCIERE ET FIABILITE BUDGETAIRE | 6 |
| 2.1. Les résultats financiers | 6 |
| 2.1.1. Le budget principal | 6 |
| 2.1.2. Les budgets annexes..... | 6 |
| 2.1.2.1. Le budget annexe « office du tourisme » | 7 |
| 2.1.2.2. Le budget annexe « parkings » | 7 |
| 2.1.3. Les budgets consolidés | 9 |
| 2.2. Le fonds de roulement..... | 9 |
| 2.3. La section de fonctionnement..... | 10 |
| 2.3.1. Les charges de fonctionnement | 10 |
| 2.3.1.1. Les charges de personnel | 10 |
| 2.3.1.2. Les charges à caractère général | 10 |
| 2.3.1.3. Les autres charges de gestion courante | 11 |
| 2.3.1.4. Les charges financières | 12 |
| 2.3.1.5. Conclusion sur les charges de fonctionnement | 12 |
| 2.3.2. Les produits de fonctionnement | 13 |
| 2.3.2.1. Les produits des services | 14 |
| 2.3.2.2. Les impôts locaux..... | 15 |
| 2.3.2.3. Les dotations : la dotation touristique | 16 |
| 2.3.3. La capacité d'épargne | 18 |
| 2.4. La section d'investissement..... | 19 |
| 2.4.1. Les dépenses d'équipement brut | 20 |
| 2.4.2. Les principales recettes d'investissement | 21 |
| 2.4.3. La dette de la collectivité | 22 |
| 2.4.3.1. Le poids de la dette | 22 |
| 2.4.3.2. La soutenabilité de la dette | 23 |
| 2.4.3.3. La nature des emprunts | 23 |
| 2.4.3.4. Les emprunts garantis | 24 |
| 2.5. Fiabilité comptable et sincérité budgétaire | 24 |
| 2.5.1. L'état de la dette et les programmes | 24 |
| 2.5.1.1. La ventilation des emprunts par programme | 24 |
| 2.5.1.2. Concordance avec l'état de la dette au compte administratif..... | 25 |
| 2.5.2. La consommation des crédits et les restes à réaliser | 25 |
| 2.5.3. Les opérations d'ordre budgétaires | 26 |
| 3. AUTRES THEMES DE CONTROLE | 26 |
| 3.1. Les opérations d'investissement | 26 |
| 3.1.1. Le groupe scolaire Séverin | 27 |
| 3.1.2. Les autres opérations d'investissement concernées..... | 28 |
| 3.1.2.1. Opération n°38 : crèche et halte garderie | 28 |

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

| | |
|---|-----------|
| 3.1.2.2. Opération n°46 : le gîte Murette..... | 29 |
| 3.2. Le contentieux avec la communauté de communes | 30 |
| 3.3. Les acteurs de la politique d'action sociale | 30 |
| ANNEXE 1 : OPERATIONS D'EQUIPEMENT REALISEES EN 2007 | 36 |
| LISTE DES ABREVIATIONS UTILISEES | 37 |

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon a procédé à l'examen de la gestion de la commune d'Aigues-Mortes sur les exercices 2003 et suivants. Les thèmes de contrôle ont porté sur la situation financière, la fiabilité budgétaire, les opérations d'investissement, les relations avec l'intercommunalité et l'organisation de l'action sociale.

Grâce à son célèbre patrimoine architectural et culturel, Aigues-Mortes génère une forte activité touristique (plus d'1 million de visiteurs par an). Le niveau de charges de fonctionnement qui en découle est logiquement supérieur aux normes de référence.

Or, la chambre constate que la compensation accordée par l'Etat au titre de la « dotation touristique » est faible. Cette dotation est en effet assise pour l'essentiel sur le nombre de résidences secondaires et la capacité d'hébergement, deux critères défavorables à Aigues-Mortes qui accueille un tourisme de visiteurs de passage en journée.

La commune est financièrement très dépendante des revenus de sa fiscalité locale. Le dynamisme des bases, ainsi que l'augmentation en 2008 des taux d'imposition ont ainsi permis une forte augmentation des recettes de fonctionnement (+ 40,26 %) au cours de la période 2004-2009 alors que les dépenses de même nature progressaient moins vite.

Cependant, cette marge de manœuvre financière n'est pas extensible à l'infini : les taux fiscaux sont déjà supérieurs à la moyenne de référence et le potentiel fiscal demeure faible.

Malgré une stabilisation en 2008-2009, le niveau d'endettement de la commune est particulièrement élevé avec une dette par habitant à près du double de la moyenne de la strate. Son évolution devra donc faire l'objet d'une vigilance accrue par la commune dans les années à venir.

Les autres indicateurs confirment néanmoins, globalement, l'absence de risques financiers majeurs.

La chambre note également que la collectivité aurait intérêt à rechercher systématiquement et activement, à l'avenir, tous les cofinancements possibles (subventions), afin de réduire le recours à l'emprunt.

En matière de fiabilité des comptes, outre des imprécisions et des discordances dans certaines écritures, la chambre constate que l'évaluation et la facturation des prestations croisées, en particulier les mises à disposition de personnel, devront encore être améliorées, que ce soit vis-à-vis des budgets annexes ou de certaines associations.

La chambre relève par ailleurs une mobilisation d'emprunts dépassant, parfois de façon très importante, les dépenses des opérations de travaux des années 2005-2007.

Or, de telles pratiques conduisent à accroître de façon artificielle les recettes comptabilisées au budget communal et, donc, à présenter des résultats partiellement insincères, ce qui est contraire à la réglementation.

Aigues-Mortes adhère à une communauté de 3 communes, dotée d'un très large champ de compétences optionnelles et facultatives. La chambre relève la facturation par la communauté, en 2008, de charges qui étaient jusqu'alors épargnées à la commune et l'émission, la même année, de titres de recettes pour des prestations remontant parfois à plus de 10 ans, ce qui a donné lieu à un contentieux, encore pendant à ce jour.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

Le budget d'Aigues-Mortes se caractérise par un niveau de subventions versées particulièrement élevé : elles représentent 10 % des charges de fonctionnement, près de 20 % d'augmentation en 5 ans, plus du double de la moyenne de la strate en euros par habitant.

La moitié de ces crédits est allouée à une association en charge de l'action sociale, sur l'activité de laquelle la commune n'exerce pas de contrôle réel, à la différence du centre d'action sociale (CCAS), dont le maire préside le conseil d'administration.

Or, la chambre observe que le CCAS n'a, à Aigues-Mortes, qu'un rôle très limité, alors que la loi l'érige pourtant en outil majeur de la politique d'action sociale communale.

Bien que les relations aient été clarifiées au travers de la nouvelle convention signée entre la ville et l'association le 9 avril 2010, la chambre recommande à la commune d'étudier un rééquilibrage des rôles entre le CCAS et l'association. Le CCAS devrait ainsi être remis en capacité d'assumer son rôle de pilote et l'association repositionnée dans celui d'opérateur conventionné.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

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 ».

Dans ce cadre, la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon a examiné la gestion de la commune d'Aigues-Mortes sur les exercices 2003 et suivants.

A ce titre, elle a, lors de sa séance de délibéré du 19 octobre 2011, procédé à l'examen des réponses formulées par les destinataires du rapport d'observations provisoires.

Le présent rapport retrace les observations définitives de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon sur ce dossier.

1. PRESENTATION DE LA COMMUNE D'AIGUES-MORTES DANS SON ENVIRONNEMENT

La commune d'Aigues-Mortes est située à l'extrême sud du département du Gard, dans le territoire communément appelé « Petite Camargue ». Ancien port médiéval, la commune est aujourd'hui reliée à la mer par le canal du Grau-du-Roi.

De source INSEE, sa population fixe (hors tourisme) est passée en 8 ans de 6 012 habitants en 1999 à 7 613 habitants en 2007, soit une augmentation de 26 %. En comparaison, la commune voisine du Grau-du-Roi est passée de 5 873 habitants en 1999 à 8 173 habitants en 2007 (plus 39,16 %).

Son patrimoine médiéval, qui remonte aux XIII^e et XIV^e siècles (particulièrement ses remparts), les paysages et la faune de la Camargue, les salines et la proximité de la mer attirent de nombreux touristes (plus d'un million chaque année) qui ne sont majoritairement que journaliers.

L'activité économique locale repose essentiellement sur l'agriculture (vignes, asperges), l'élevage (chevaux et taureaux de race Camargue), la production de sel du groupe Salins du Midi et le tourisme.

Au plan budgétaire et comptable, la commune est soumise aux obligations pesant sur les collectivités de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (TPU). Le budget communal est composé du budget principal et de deux budgets annexes « office du tourisme » et « parkings ».

Outre 4 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de type syndicats, Aigues-Mortes fait partie des 34 communes du Pays Vidourle Camargue et, avec Le Grau-du-Roi et Saint-Laurent-d'Aigouze, de la communauté de communes Terre de Camargue (CCTC).

Cette dernière a été créée en 2002. En sus des compétences obligatoires, dont le développement du tourisme fluvial sur les ports fluviaux-maritimes d'Aigues-Mortes et du Grau-du-Roi, la CCTC couvre un très large champ de compétences optionnelles et facultatives : l'élimination des déchets, la lutte contre les inondations et la prévention des incendies, la voirie d'intérêt communautaire, la politique du logement et du cadre de vie, les équipements sportifs d'intérêt communautaire, activités scolaires, culturelles (bibliothèques et médiathèques), restauration scolaire, réseaux d'eau, d'assainissement et éclairage public.

Les participations financières de la commune aux organismes de coopération intercommunale ont atteint 192,6 K€ en 2009, soit 2,47 % des charges de fonctionnement. Les échanges financiers entre la commune et les EPCI auxquels elle adhère demeurent donc globalement modestes.

2. SITUATION FINANCIERE ET FIABILITE BUDGETAIRE DE LA COLLECTIVITE

2.1. Les résultats financiers

2.1.1. Le budget principal

| Budget principal | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| FONCTIONNEMENT | | | | | | |
| recettes nettes | 5 990 641,85 | 6 664 664,47 | 7 165 783,32 | 7 596 436,51 | 7 884 453,54 | 8 402 688,00 |
| dépenses nettes | 5 916 844,57 | 6 251 403,54 | 6 728 061,68 | 7 050 236,00 | 7 510 933,66 | 7 789 217,95 |
| RESULTAT | 73 797,28 | 413 260,93 | 437 721,64 | 546 200,51 | 373 519,88 | 613 470,05 |
| INVESTISSEMENT | | | | | | |
| recettes nettes | 4 130 288,90 | 5 413 605,44 | 5 374 615,59 | 3 421 259,33 | 2 554 425,78 | 1 902 712,53 |
| dépenses nettes | 4 641 402,09 | 5 603 568,62 | 4 992 048,76 | 2 147 920,47 | 2 989 237,54 | 2 162 865,48 |
| RESULTAT | -511 113,19 | -189 963,18 | 382 566,83 | 1 273 338,86 | -434 811,76 | -260 152,95 |
| Résultat net BP | -437 315,91 | 223 297,75 | 820 288,47 | 1 819 539,37 | -61 291,88 | 353 317,10 |
| Résultat budgets annexes | -282 581,27 | 280 807,21 | 169 701,79 | 176 894,85 | 14 842,25 | 65 141,33 |
| Résultat net consolidé | -719 897,18 | 504 104,96 | 989 990,26 | 1 996 434,22 | -46 449,63 | 418 458,43 |

Source : Comptes de gestion

en euros

Le budget principal présente une section de fonctionnement en excédent (400 K€ par an en moyenne). La section d'investissement est quant à elle excédentaire en 2006 et 2007.

En effet, les gros emprunts contractés entre 2005 et 2007 (1,5 million d'euros en 2005, 3,7 millions d'euros en 2006, et 2,1 millions d'euros en 2007) couvrent plus que largement les 1,2 million d'euros de dépenses d'équipement réalisées durant la même période et rendent ainsi le résultat excédentaire. Cette situation fait d'ailleurs l'objet d'une analyse approfondie infra.

Lorsqu'on agrège les deux sections, le budget principal est en léger suréquilibre (+ 400 K€ en moyenne sur 6 exercices).

2.1.2. Les budgets annexes

Ils sont au nombre de deux : l'office du tourisme et la régie des parkings. Ce dernier est assujéti à la TVA.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

2.1.2.1. Le budget annexe « office du tourisme »

| Office Tourisme | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| FONCTIONNEMENT | | | | | | |
| recettes nettes | 186 656,27 | 205 097,75 | 201 810,45 | 207 855,01 | 223 590,37 | 279 260,11 |
| dépenses nettes | 204 609,95 | 199 277,78 | 202 334,19 | 217 322,21 | 225 933,19 | 262 079,30 |
| RESULTAT | -17 953,68 | 5 819,97 | -523,74 | -9 467,20 | -2 342,82 | 17 180,81 |
| INVESTISSEMENT | | | | | | |
| recettes nettes | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| dépenses nettes | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 19 977,27 |
| RESULTAT | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -19 977,27 |
| RESULTAT NET EXERCICE | -17 953,68 | 5 819,97 | -523,74 | -9 467,20 | -2 342,82 | -2 796,46 |

Source : CG

L'office du tourisme affiche un résultat net constamment négatif sur la période, à l'exception de l'exercice 2005. Ses recettes principales de fonctionnement correspondent aux dotations et participations (subventionnement d'équilibre communal) et aux taxes de séjour.

Les dépenses sont majoritairement constituées des charges de personnel. Même si le compte administratif du budget annexe ne comporte pas d'état du personnel, 6 personnes du budget communal sont affectées à l'office du tourisme.

La section d'investissement n'est servie qu'en 2009, à hauteur de 19 977,27 € (opération d'aménagement de l'office du tourisme), sans aucune recette en contrepartie. Cette opération a fait l'objet d'une subvention supplémentaire de la part de la commune afin de ne pas recourir à l'emprunt.

2.1.2.2. Le budget annexe « parkings »

Les parkings, concédés à la ville, rapportent une recette substantielle d'environ 880 000 € par an en moyenne¹ qui finance, d'une part, les charges d'exploitation et d'investissement liées à l'activité et, d'autre part, les contreparties de la concession, reversées au Centre des monuments historiques, soit :

- une redevance d'occupation (plus de 60 K€ TTC annuels) indexée sur le tarif plein du parc public de stationnement ;
- la mise à disposition d'espaces nécessaires à la tenue de manifestations culturelles (49 873 € TTC pour 2009).

¹ Moyenne 2004-2009.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

| Parkings | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|------------------------------|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| FONCTIONNEMENT | | | | | | |
| recettes nettes | 771 866,23 | 852 695,53 | 853 929,71 | 949 913,45 | 876 578,78 | 957 497,89 |
| dépenses nettes | 840 706,10 | 595 132,14 | 794 294,38 | 835 775,09 | 791 135,39 | 902 996,42 |
| RESULTAT | -68 839,87 | 257 563,39 | 59 635,33 | 114 138,36 | 85 443,39 | 54 501,47 |
| INVESTISSEMENT | | | | | | |
| recettes nettes | 2 740 703,59 | 493 912,96 | 531 342,75 | 331 674,79 | 144 826,71 | 162 884,37 |
| dépenses nettes | 2 936 491,31 | 476 489,11 | 420 752,55 | 259 451,10 | 213 085,03 | 149 448,05 |
| RESULTAT | -195 787,72 | 17 423,85 | 110 590,20 | 72 223,69 | -68 258,32 | 13 436,32 |
| RESULTAT NET EXERCICE | -264 627,59 | 274 987,24 | 170 225,53 | 186 362,05 | 17 185,07 | 67 937,79 |

Source : CG

La régie des parkings affiche des résultats systématiquement positifs à partir de l'exercice 2005, avec pour seule exception un déficit en 2004 dû à une dépense exceptionnelle de 337 237 € au compte 6353 « impôts indirects », correspondant à un redressement de TVA.

Cependant, il convient de relever qu'en 2008 le résultat positif constaté (17 K€) n'a pu être réalisé que grâce à l'absence de facturation, par la commune, des mises à disposition de personnel, lesquelles s'établissent à 91 729 € (par référence à 2009).

En effet, s'il est parfaitement légitime que le budget principal se voit compenser les prestations qu'il réalise au profit du budget annexe des parkings, les principes comptables de sincérité et de permanence des méthodes nécessitent que ces remboursements soient systématiques, y compris s'ils génèrent un déficit.

La section d'investissement affiche quant à elle un résultat largement positif de 2005 à 2007 : cette situation est due à un sur-financement de l'opération d'équipement des parkings réalisée sur les 3 exercices concernés, ainsi qu'il ressort du tableau suivant, pour un excédent total de 242 890 € sur trois ans.

Même en étendant l'analyse aux deux exercices suivants, pour lesquels aucune recette d'investissement n'est inscrite, l'excédent de financement hérité de la période 2005-2007 n'est toujours pas résorbé (reliquat de + 158 688 euros fin 2009) :

| Budget annexe Parkings opération d'équipement | 2005 | 2006 | 2007 | sous-total | 2008 | 2009 | total |
|--|------------|------------|------------|-------------------|------------|------------|-------------------|
| titres | 400 000,00 | 380 000,00 | 110 000,00 | 890 000,00 | 0,00 | 0,00 | 890 000,00 |
| mandats | 320 290,43 | 241 877,52 | 84 941,16 | 647 109,11 | 33 269,67 | 50 932,31 | 731 311,09 |
| solde | 79 709,57 | 138 122,48 | 25 058,84 | 242 890,89 | -33 269,67 | -50 932,31 | 158 688,91 |
| titres dont : | | | | 0,00 | | | |
| emprunts | 400 000,00 | 380 000,00 | 110 000,00 | 890 000,00 | 0,00 | 0,00 | 890 000,00 |
| subventions | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | | | | | | | |

Source : CA

L'analyse des mouvements financiers confirme le sur-financement par l'emprunt jusqu'en 2007 des opérations d'investissement, au-delà du besoin réel de financement de la section d'investissement.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

Le procédé est doublement critiquable : d'une part, il entraîne des intérêts d'emprunts inutiles ; d'autre part, il nuit à la sincérité budgétaire en générant des résultats fictivement excédentaires.

2.1.3. Les budgets consolidés

En conclusion, si l'on agrège les masses financières de l'ensemble des budgets communaux entre 2004 et 2009, on constate que le poids des budgets annexes correspond en moyenne à 13 % de l'ensemble des recettes de fonctionnement (soit 1,1 M€ sur 8,4 M€), hors prestations croisées.

Exception faite de 2004, l'ensemble des budgets annexes apporte une contribution légèrement positive (+ 70 800 € en moyenne) au budget agrégé de la collectivité. Au total, le résultat net de l'ensemble des budgets communaux est positif sur l'ensemble de la période et dépasse 500 000 € en moyenne sur six exercices.

Dans ces conditions, sous réserve des observations précédentes concernant le sur-financement de la section d'investissement du budget « parkings », les budgets annexes ne constituent donc pas un facteur de risque d'exploitation pour les finances communales. Pour autant, ces derniers doivent maintenir une capacité d'autofinancement et d'endettement pour faire face dans de bonnes conditions au financement de l'opération « Grand site » à venir, dont le coût global est évalué à 3,5 M€, la commune devant en assurer le financement à hauteur du quart.

2.2. Le fonds de roulement

Le fonds de roulement demeure largement positif sur l'ensemble de la période. En euros par habitant, il est même nettement supérieur, sur les 3 dernières années, à la moyenne nationale.

Logiquement dans ces conditions, aucune ligne de trésorerie n'a été souscrite sur l'ensemble de la période. Le fonds de roulement à la fin de l'année 2009 s'élève à 2 009 678 €.

| Fonds de roulement comparé | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | |
|----------------------------|------|---------|------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|
| | AM | France* | AM | France | AM | France | AM | France | AM | France | AM | France |
| en euros par habitant | 39 | 131 | 6 | 143 | 82 | 155 | 282 | 147 | 270 | 140 | 258 | 168 |

Source : fiches DGCP

* communes de 5 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (TPU)

budget principal seul

2.3. La section de fonctionnement

2.3.1. Les charges de fonctionnement

| Charges Aigues Mortes | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2009/2004 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|----------------|
| Charges nettes de fonctionnement | 5 916 845 | 6 251 404 | 6 728 062 | 7 050 236 | 7 510 934 | 7 789 218 | 31,64 % |
| dt charges à caractère général | 1 121 236 | 1 153 222 | 1 286 750 | 1 293 735 | 1 424 169 | 1 525 150 | 36,02 % |
| dt dépenses nettes de personnel | 2 599 314 | 2 739 143 | 2 800 425 | 3 085 329 | 3 293 091 | 3 598 459 | 38,44 % |
| dt autres charges de gestion courante | 1 417 635 | 1 600 930 | 1 733 143 | 1 773 164 | 1 873 023 | 1 854 215 | 30,80 % |
| dt contingents et participations | 371 583 | 415 111 | 450 310 | 455 369 | 487 612 | 507 111 | 36,47 % |
| dt CCAS | 285 000 | 285 000 | 285 000 | 285 000 | 250 000 | 230 000 | - 19,30 % |
| dt charges financières nettes | 436 281 | 460 442 | 477 685 | 577 369 | 511 717 | 504 051 | 15,53 % |
| dt charges exceptionnelles | 67 215 | 8 625 | 246 707 | 33 818 | 102 174 | 1 520 | - 97,74 % |
| dt dotations aux amorts et provisions | 275 164 | 289 041 | 338 543 | 286 820 | 306 759 | 305 822 | 11,14 % |

Source : comptes de gestion

Charges nettes des remboursements sur rémunération de personnel (c/6419)

en euros

Les charges de fonctionnement du budget principal ont progressé globalement de 31,6 % sur l'ensemble de la période, avec deux pics de 2005 à 2006 et de 2007 à 2008. Cette progression semble s'atténuer en 2009.

Cette augmentation est due à une forte progression de plusieurs postes, ci-après analysés.

2.3.1.1. Les charges de personnel

Les charges de personnel augmentent de 38 % entre 2004 et 2009 (de 2,6 M€ à 3,6 M€), particulièrement entre les exercices 2007 et 2009.

En 2007, la filière technique s'est étoffée de 10 agents supplémentaires, passant de 57 à 67 agents. En 2008, la collectivité a recruté 6 agents techniques supplémentaires, un collaborateur de cabinet et un directeur général des services.

Enfin, le secteur administratif compte deux attachés supplémentaires depuis 2009.

Ces charges représentent en moyenne 43,70 % des charges de fonctionnement sur la période sous revue, à comparer aux 49,08 % de la moyenne de la strate.

2.3.1.2. Les charges à caractère général

Les charges à caractère général (+ 36 %, de 1,1 M€ à 1,5 M€) présentent une progression particulière en 2006 (+ 11,58 %) et 2008 (+ 10,08 %).

Le compte 60612 « énergie-électricité » connaît des fluctuations d'un exercice à l'autre, dues au chevauchement des facturations entre exercices et à un défaut de rattachement des charges à l'exercice, lequel n'a commencé à être réellement effectué qu'en 2008.

En 2006, les augmentations concernent les comptes 6226 « honoraires » (+ 18 000 €), 6232 « fêtes et cérémonies » (+ 11 000 €) et 611 « prestations de services » (+ 70 000 €).

Dans ce dernier cas, la hausse des dépenses correspond à des régularisations de prestations réalisées sur des exercices antérieurs, principalement :

- mandat 634/2006 de 24 921,95 € pour une régularisation de TVA sur une facture de 2003,
- mandat 184/2006 de 17 056,31 € pour une régularisation sur une facture de 2004,
- mandats 2854 et 2855/2006 de 24 165,19 € pour une régularisation de nettoyage.

En ce qui concerne 2008, les postes en augmentation significative concernent particulièrement les secteurs « énergie » et « honoraires » (+ 56 000 €).

Cette dernière augmentation est due à l'émission du mandat 819/2008 d'un montant de 56 192,50 €, la Cour Administrative d'Appel de Marseille ayant, par un arrêt en date du 30 avril 2008, condamné la commune à verser cette somme à la CAisse des Règlements Pécuniaires des Avocats (CARPA), suite à un contentieux relatif au Programme d'Aménagement d'Ensemble (PAE) des Boudres.

2.3.1.3. Les autres charges de gestion courante

Les autres charges de gestion courante augmentent de 31 % entre 2004 et 2009 (de 1,4 M€ à 1,8 M€) et paraissent se stabiliser en 2009.

➤ Les contingents et participations

Entre 2004 et 2009, les contingents et participations ont augmenté de façon constante de + 36 % (de 371 583 € à 507 111 €).

Cette augmentation s'explique, en partie, par la participation de la collectivité au financement des travaux de confortement de la digue entre le Mas du Juge et le Mas des Demoiselles, réalisés par le syndicat mixte interdépartemental d'aménagement du Vidourle. A ce titre, elle a dû verser plus de 27 000 € au syndicat pour sa participation aux travaux 2006-2007.

L'exercice 2008 quant à lui traduit une forte hausse (+ 17 %), correspondant à une augmentation de la redevance spéciale qui est passée de 13 194 € en 2007 à 39 064 € en 2008, bien qu'il n'y ait eu aucun appel de fonds cette année là pour de nouveaux travaux sur le Vidourle.

La Communauté de Communes Terre de Camargue (CCTC), à laquelle participe la commune, a en effet émis au cours de cet exercice deux titres à l'encontre de la commune d'Aigues-Mortes :

- n° 225/2008 du 4 août 2008 pour un montant de 6 911,05 € au titre de l'élimination des végétaux 2007 ;
- n° 987 du 3 janvier 2008, pour un montant de 39 389 € (réduit de 325 € le 4 août 2008 par mandat 1486) au titre de la redevance spéciale enlèvement et traitement des ordures ménagères.

A cet égard, il convient de relever qu'aucun titre de recette concernant cette redevance spéciale et l'élimination des végétaux n'avait été émis par la CCTC au titre des exercices précédents.

L'émergence imprévue de charges nouvelles qui étaient jusqu'alors épargnées à la commune et qui lui sont désormais facturées, conduit à s'interroger sur les conditions de fonctionnement au sein de l'EPCI.

➤ Les subventions versées

Les subventions versées aux associations (c/6574) ont augmenté de 120 000 € entre 2005 et 2009. Elles représentent 10 % des charges de fonctionnement sur toute la période.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Charges de fctiont | 6 251 404 | 6 728 062 | 7 050 236 | 7 510 934 | 7 789 218 |
| subv aux associations | 619 653 | 676 538 | 700 962 | 773 692 | 738 794 |
| dont CESAM | 346 500 | 370 000 | 397 000 | 462 800 | 464 302 |
| subv % charges de fct | 9,91 % | 10,06 % | 9,94 % | 10,30 % | 9,48 % |

L'association CESAM (centre social) perçoit à elle seule plus de la moitié des subventions sur la période. Cette association fait l'objet d'une étude plus approfondie *infra*.

2.3.1.4. Les charges financières

Les charges financières (+ 15,5 %) ont connu un pic de progression en 2007 (557 369 €, + 20,87 %) matérialisant ainsi le poids des nouveaux emprunts, suivi par deux années de baisse (- 11,37 % et - 1,50 %).

2.3.1.5. Conclusion sur les charges de fonctionnement

La comparaison avec les résultats moyens des communes françaises appartenant à la même strate démographique donne les résultats suivants :

- les charges de personnel, bien qu'ayant augmenté, restent dans la moyenne nationale des communes de la strate ;
- les achats et charges externes sont bien en-deçà des autres communes ;
- en revanche, quel que soit l'exercice considéré, les charges financières ainsi que les contingents et participations versés représentent, sur chaque exercice, le double, et les subventions versées plus du double, de la moyenne en euros par habitant.

| Charges en euros par habitant | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | |
|-------------------------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|---------------|------------|
| | Aigues-Mortes | France* | Aigues-Mortes | France | Aigues-Mortes | France | Aigues-Mortes | France | Aigues-Mortes | France | Aigues-Mortes | France |
| charges de personnel | 399 | 400 | 442 | 421 | 455 | 438 | 414 | 458 | 441 | 471 | 494 | 476 |
| achats et charges externes | 181 | 209 | 186 | 216 | 208 | 227 | 171 | 233 | 188 | 240 | 207 | 240 |
| charges financières | 50 | 37 | 50 | 35 | 53 | 38 | 78 | 37 | 69 | 39 | 70 | 35 |
| contingents | 61 | 34 | 68 | 33 | 74 | 32 | 61 | 32 | 66 | 33 | 71 | 32 |
| subventions versées | 154 | 69 | 177 | 72 | 193 | 68 | 163 | 70 | 169 | 71 | 165 | 71 |
| charges totales | 922 | 834 | 993 | 871 | 1 100 | 896 | 949 | 926 | 1 011 | 951 | 1 076 | 946 |

Source : fiches DGCP

* communes de 5 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (TPU)

Au total, les charges de fonctionnement représentaient 1 076 € par habitant à Aigues-Mortes en 2009 contre 946 € en moyenne nationale, soit un différentiel de + 13,7 % (130 € par habitant). Le ratio s'explique en partie par les charges induites par l'attractivité touristique de la commune. Cet effet « tourisme » est cependant impossible à chiffrer précisément en l'absence d'une comptabilité analytique dont la commune ne dispose pas.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

Il est usuel d'analyser le coefficient de rigidité des dépenses communales afin d'estimer les marges de manœuvre restantes. Ce coefficient évalue le caractère incompressible de la dépense en mesurant le poids des charges dites rigides (charges de personnel + contingents et participations + charges d'intérêt) par rapport aux produits de fonctionnement. Le ratio s'établit à 0,55 pour la commune d'Aigues-Mortes contre 0,41 pour la médiane, sachant que le seuil d'alerte communément admis s'établit à 0,5.

En fait, les ratios utilisés communément pour repérer un risque de situation financière dégradée dans une commune sont au nombre de quatre. Les résultats d'Aigues-Mortes sont configurés dans le tableau ci-dessous :

| Ratios Aigues-Mortes | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| MAC > 1 | | 1,04 | 1,05 | 1,04 | 1,02 | 0,99 |
| CMPF > 1 | | 1,12 | 1,10 | 1,07 | 1,07 | 1,10 |
| endettement > 1,6 | 1,13 | 1,11 | 1,43 | 1,51 | 1,52 | 1,39 |
| coef rigidité > 0,5 | 0,57 | 0,54 | 0,52 | 0,54 | 0,54 | 0,55 |

Les données inscrites en première colonne donnent le seuil au-delà duquel les indicateurs communaux deviennent critiques.

Ainsi, ce n'est qu'en 2009 que la marge d'autofinancement courant (MAC : rapport entre dépenses de fonctionnement + capital de la dette remboursé sur les recettes de fonctionnement) est descendue en-dessous du seuil de 1. Cela signifie que durant toute la période précédente, la commune n'était pas en mesure de faire face, par ses recettes courantes de fonctionnement, à ses dépenses obligatoires.

Parallèlement, le ratio d'endettement (rapport entre l'encours de la dette sur les recettes de fonctionnement) se dégrade chaque année jusqu'en 2008, pour s'infléchir toutefois en 2009.

La conjonction de ces deux ratios fait l'objet de développements particuliers, infra.

2.3.2. Les produits de fonctionnement

Le tableau ci-dessus permet de constater la forte évolution des recettes (+ 40,26 %) au cours de la période 2004-2009 alors que les dépenses ont augmenté de 31,64 % sur les mêmes exercices :

| Evolution des recettes de fonctionnement | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 09/04 en % |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|----------------|
| Total des recettes | 5 990 642 | 6 664 664 | 7 165 783 | 7 596 437 | 7 884 454 | 8 402 688 | 40,26 % |
| 013 : Atténuation de charges | 172 952 | 52 211 | 15 841 | 20 463 | 23 671 | 37 291 | - 78,44 % |
| 70 : Produits des services | 918 675 | 1 431 652 | 1 408 698 | 1 473 597 | 1 381 658 | 1 535 556 | 67,15 % |
| 72 : Travaux en régie | 22 474 | 22 471 | 0 | 0 | 0 | 139 706 | 521,62 % |
| 73 : Impôts et taxes | 3 057 543 | 3 367 464 | 3 727 048 | 3 758 668 | 4 104 257 | 4 675 748 | 52,93 % |
| dt 7311 : impôts locaux contrib directes | 2 581 689 | 2 765 755 | 2 892 884 | 3 125 952 | 3 425 550 | 3 824 458 | 48,14 % |
| 74 : Dotations et participations | 1 479 229 | 1 499 433 | 1 633 884 | 2 185 972 | 2 145 704 | 1 915 329 | 29,48 % |
| 75 : Autres pdts de gestion courante | 71 978 | 68 788 | 81 487 | 79 501 | 100 871 | 91 249 | 26,77 % |
| 77 : Produits exceptionnels | 135 203 | 63 606 | 191 811 | 42 971 | 1 | 7 787 | - 94,24 % |

Source : comptes de gestion

L'analyse comparative de la structure des recettes d'Aigues-Mortes montre que la commune se situe au-dessus de la moyenne par habitant des communes comparables, grâce au produit de ses impôts locaux, largement supérieur au produit moyen national sur toute la période :

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

| Analyse comparative en euros par habitant | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | |
|---|---------------|----------------------|---------------|----------------------|---------------|----------------------|---------------|----------------------|---------------|----------------------|
| | Aigues-Mortes | moyenne de la strate | Aigues-Mortes | moyenne de la strate | Aigues-Mortes | moyenne de la strate | Aigues-Mortes | moyenne de la strate | Aigues-Mortes | moyenne de la strate |
| total des produits de fonctionnement | 1 061 | 1 012 | 1 172 | 1 039 | 1 023 | 1 065 | 1 061 | 1 071 | 1 162 | 1 072 |
| dont impôts locaux | 455 | 332 | 475 | 347 | 422 | 358 | 462 | 371 | 531 | 388 |
| autres impôts et taxes | 99 | 71 | 137 | 72 | 85 | 75 | 92 | 73 | 118 | 62 |
| DGF | 177 | 191 | 205 | 196 | 241 | 201 | 241 | 205 | 221 | 202 |

Source : fiches DGCP (MINEFI)

En 2009, les trois postes de recettes principaux (impôts locaux, dotation globale de fonctionnement (DGF), autres impôts et taxes) ont représenté 75 % des recettes à Aigues-Mortes contre une moyenne nationale de 60,81 %, traduisant ainsi la relative faiblesse des autres sources de recettes possibles (dotations et participations, produits des services et autres produits de gestion courante).

2.3.2.1. Les produits des services

Le compte 70388 « utilisation du domaine autres redevances et recettes » est alimenté principalement par le versement de la caisse d'allocations familiales (titre de recette 573/2008 pour 487 438,34 €, dont 471 658,78 € pour Aigues-Mortes pour l'exercice 2007) au titre du contrat enfance jeunesse.

Le compte 70841 « mise à disposition de personnel facturée aux budgets annexes, régies municipales, CCAS et caisse des écoles » est servi, sur l'exercice 2008, à hauteur de 24 960,56 €. Cette somme correspond au reversement de frais de personnel de l'office de tourisme et du CCAS, toutefois sans aucune liquidation jointe à l'appui des titres de recette.

Le compte 70848 « mise à disposition de personnel facturée aux autres organismes » englobe les remboursements des charges supportées par la commune pour la CCTC :

- les dépenses de personnel – particulièrement les 14 agents chargés de la période méridienne de restauration scolaire dans les 4 établissements dans le cadre de la convention du 14 septembre 2006 ;
- les interventions des services de la commune (espaces verts, environnement) ;
- les dépenses d'investissement et les dépenses à caractère général.

L'année 2007 totalise une recette de 95 935,87 € pour le compte de la commune. Les pièces justificatives jointes aux deux titres de recette manquent cependant de précision quant aux règles de liquidation.

Par exemple, les dépenses de personnel concernant les cantines sont affichées en global, alors qu'elles devraient comporter le nom de chaque employé, le nombre d'heures effectuées pour le compte de la CCTC et le prix de l'heure.

En sens inverse, les titres établis par la CCTC pour la mise à disposition de personnel communautaire en vue de l'accueil des enfants (convention du 14 septembre 2006) dans les écoles comportent, quant à eux, des justificatifs parfaitement détaillés.

L'attention de la commune est en conséquence appelée sur la nécessité de veiller, à l'avenir, à appuyer ses titres de recettes sur des bases de liquidation précises.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

2.3.2.2. Les impôts locaux

| Fiscalité comparée en euros par habitant | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | |
|--|-------|---------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
| | AM | France* | AM | France | AM | France | AM | France | AM | France | AM | France | AM | France |
| potentiel fiscal | 487 | 650 | 526 | 669 | 417 | 693 | 453 | 711 | 565 | 736 | 565 | 743 | 577 | 798 |
| produit foncier bâti | 230 | 175 | 245 | 185 | 262 | 193 | 230 | 200 | 252 | 207 | 304 | 218 | 317 | 228 |
| taux de la TFPB | 23,2 | 19,88 | 23,2 | 20,1 | 23,2 | 20,16 | 23,2 | 20,16 | 23,2 | 20,28 | 25,06 | 20,68 | 25,88 | 20,88 |
| produit foncier non bâti | 46 | 8 | 46 | 8 | 37 | 7 | 31 | 7 | 31 | 8 | 34 | 8 | 25 | 8 |
| taux de la TFPNB | 92,54 | 56,89 | 92,54 | 56,47 | 92,54 | 56,84 | 92,54 | 56,48 | 92,54 | 56,89 | 96,24 | 57,12 | 98,86 | 57,32 |
| produit de la taxe d'habitation | 148 | 131 | 164 | 137 | 174 | 144 | 160 | 149 | 179 | 155 | 230 | 160 | 236 | 167 |
| taux de la TH | 14,47 | 13,74 | 14,47 | 13,84 | 14,47 | 13,9 | 14,47 | 13,92 | 14,47 | 14,05 | 15,05 | 14,21 | 15,46 | 14,31 |

Source : fiches DGCP * communes de 5 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (TPU)

Le tableau ci-dessus illustre la stabilité des taux d'impôts locaux votés par la collectivité entre 2004 et 2008.

Ils demeurent cependant tous supérieurs à la moyenne nationale avec un différentiel très important pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties (écart de 35,65 points en 2008). Celle-ci apporte cependant relativement peu à la commune (187 000 € de plus que la moyenne).

Pour les exercices 2009 et 2010, les élus ont voté des augmentations successives des taux de chacune des taxes, ce qui a accentué les écarts vis-à-vis de la moyenne de la strate. Les ressources supplémentaires ainsi dégagées par la commune s'élèvent, en 2009, à 504 000 € pour la taxe d'habitation et à 620 000 € pour la taxe foncière sur les propriétés bâties.

| | 2008 | 2009 | taux plafond pour 2009 | 2010 | 2010/2008 |
|--------------|---------|---------|------------------------|---------|-----------|
| TH | 14,47 % | 15,05 % | 36,43 % | 15,46 % | 0,99 % |
| TFPB | 23,20 % | 25,06 % | 46,85 % | 25,88 % | 2,68 % |
| TFPNB | 92,54 % | 96,24 % | 112,03 % | 98,86 % | 6,32 % |

Le produit fiscal total s'est élevé à 3 425 550 € en 2008, soit 43,6 % des recettes totales de fonctionnement. Ce taux atteint 45,7 % en 2009. La recette fiscale a progressé de 48 % en 6 ans à taux quasiment inchangés, ce qui témoigne du dynamisme des bases fiscales communales.

Le produit fiscal a ainsi représenté 462 euros par habitant en 2008 contre 371 en moyenne nationale, soit 24,53 % de plus (36,85 % en 2009). Avec des bases dynamiques et des taux de fiscalité élevés, le rendement de l'impôt local est donc assez logiquement supérieur à la moyenne nationale.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

| Analyse comparative en euros par habitant | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | |
|---|---------------|----------------------|---------------|----------------------|---------------|----------------------|---------------|----------------------|---------------|----------------------|---------------|----------------------|
| | Aigues-Mortes | moyenne de la strate | Aigues-Mortes | moyenne de la strate | Aigues-Mortes | moyenne de la strate | Aigues-Mortes | moyenne de la strate | Aigues-Mortes | moyenne de la strate | Aigues-Mortes | moyenne de la strate |
| potentiel fiscal | 487 | 650 | 526 | 669 | 417 | 693 | 453 | 711 | 565 | 736 | 565 | 743 |
| différence | | 163 | | 143 | | 276 | | 258 | | 171 | | 178 |
| | 74,92% | | 78,62% | | 60,17% | | 63,71% | | 76,77% | | 76,04% | |

En revanche, le potentiel fiscal², qui mesure la richesse fiscale théorique de la commune, (soit 565 € par habitant en 2009 et 577 € par habitant en 2010) est beaucoup plus faible que la moyenne nationale (respectivement 743 € et 798 €). Le différentiel tend néanmoins à s'atténuer sur la période, en raison du dynamisme des bases fiscales communales. En effet, inférieur de l'ordre de 40 % en 2006 et 2007, l'écart a été ramené à hauteur de 24 et 28 % en 2009-2010.

L'ancien ordonnateur souligne par ailleurs que le maintien, jusqu'en 2009, de l'abattement spécial sur la taxe d'habitation, ainsi que la faiblesse des valeurs locatives par rapport aux communes voisines, ont limité le produit de l'impôt.

Au total, avec des taux et un produit fiscal déjà supérieurs à la moyenne, ainsi qu'un potentiel fiscal faible, les marges de manœuvre fiscales de la commune demeurent étroites, indépendamment du dynamisme des bases.

2.3.2.3. Les dotations : la dotation touristique

Dans les communes de moins de 10 000 habitants, les charges spécifiques au tourisme constituent sans conteste un enjeu bien plus important que dans les communes de plus grande taille.

Une étude de mars 2008, intitulée « Tourisme et finances locales » et réalisée par le ministère chargé du Tourisme, précise que tous les postes de charges du budget sont concernés par les activités touristiques dont la collectivité est le théâtre et en particulier l'entretien de voirie, l'éclairage public, la propreté, l'accueil des sites, les charges de personnel destinés à assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques.

Pour faire face à ces surcoûts, les recettes des communes touristiques sont augmentées par une dotation touristique, la taxe de séjour (taxe touristique) et un éventuel gain sur les impôts locaux pesant sur les résidences secondaires.

La taxe de séjour concerne les personnes qui séjournent sur le territoire de la commune (nuitées d'hôtels, meublés de tourisme, campings...). Or, dans les faits, le tourisme à Aigues-Mortes est journalier et génère donc peu de demande d'hébergement.

Dès lors, la commune d'Aigues-Mortes recense peu d'établissements hôteliers (12 pour 311 chambres), un seul terrain de camping (589 emplacements), quelques chambres d'hôtes. Pour une commune touristique proche de la mer, Aigues-Mortes compte par ailleurs assez peu de résidences secondaires.

Pour autant, le nombre de visiteurs annuels avoisine 1,2 million en 2008, 1,1 million en 2009 et l'office du tourisme constatait déjà, fin septembre 2010, une augmentation de 9 % sur l'année 2010.

Cette importante fréquentation, assez peu saisonnière, est régulière sur la quasi-totalité de l'année. Elle génère donc, pour la commune, des charges propres à toutes les communes touristiques fortement fréquentées, mais le caractère passager de cette fréquentation (de 3 heures à une demi-

² Potentiel fiscal : produit fiscal d'une collectivité à qui on appliquerait sur ses bases fiscales les taux moyens d'imposition.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

journée) fait qu'elle est peu rémunératrice pour la commune du point de vue de la taxe de séjour et de la prise en compte fiscale des résidences secondaires.

Il ne reste donc en pratique que la dotation touristique dont la commune peut bénéficier afin de compenser les surcoûts générés par la masse de visiteurs qu'elle accueille.

Aigues-Mortes est à cet égard classée « station touristique » depuis le 17 juin 1921 et « de tourisme » suite aux modifications apportées par la loi n° 2006-437 du 14 avril 2006 au code du tourisme³.

Dans ce cadre, la commune bénéficie de ressources supplémentaires au titre de la « dotation touristique », intégrées dans la dotation forfaitaire (elle-même partie de la dotation globale de fonctionnement - DGF)⁴.

Depuis plus de 15 ans, les critères de sélection ainsi que les modalités de calcul et de répartition de ce concours financier particulier ont été gelés, alors même que cette dotation est censée constituer un levier de péréquation indispensable au sein d'une activité économique majeure qu'est le tourisme.

La « dotation touristique » est ainsi demeurée assise principalement sur le critère du nombre de résidences secondaires, via le calcul de la population DGF tel que prévu à l'article L. 2334-2 du CGCT. Or, la commune d'Aigues-Mortes compte relativement peu de résidences secondaires.

Par conséquent, si l'on compare sa dotation touristique avec celle dont bénéficie la commune voisine, le Grau-du-Roi, dont la population INSEE est sensiblement équivalente mais qui accueille un tourisme nettement plus sédentaire, les résultats sont les suivants :

| Analyse comparative | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | |
|-------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | Aigues-Mortes | Grau-du-Roi | Aigues-Mortes | Grau-du-Roi | Aigues-Mortes | Grau-du-Roi | Aigues-Mortes | Grau-du-Roi |
| population INSEE | 8 267 | 6 950 | 8 267 | 6 807 | 7 202 | 7 992 | 7 705 | 8 276 |
| résidences secondaires | 470 | 16 067 | 470 | 16 067 | 470 | 16 067 | 724 | 17 986 |
| population DGF | 8 737 | 23 017 | 8 737 | 22 874 | 7 672 | 24 059 | 8 429 | 26 262 |
| longueur de voirie en mètres | 55 709 | 55 291 | 55 709 | 55 291 | 55 709 | 55 291 | 58 767 | 55 291 |
| DOTATION GLOBALE FORFAITAIRE | 1 158 632 | 4 798 061 | 1 173 323 | 4 831 371 | 1 116 769 | 4 951 236 | 1 142 903 | 5 173 507 |
| Dont dotation touristique | 74 590 | 1 981 260 | 75 538 | 1 995 015 | 71 836 | 2 044 511 | 73 539 | 2 136 293 |
| <i>DT/habitant</i> | 9,02 | 285,07 | 9,14 | 293,08 | 9,97 | 255,82 | 9,54 | 258,13 |
| <i>% DT / DGF</i> | 6,44 % | 41,29 % | 6,44 % | 41,29 % | 6,43 % | 41,29 % | 6,43 % | 41,29 % |

Source : « fiches individuelles DGF » (Ministère de l'Intérieur / DGCL - Direction générale des collectivités locales / Sous-direction Finances locales / Bureau des concours financiers de l'Etat)

La dotation touristique de la commune d'Aigues-Mortes ne représente ainsi que 6,44 % de sa dotation forfaitaire, alors que celle du Grau-du-Roi en représente 41,29 %. La commune d'Aigues-

³ En particulier à la section 2 du chapitre III du titre III du livre Ier « Communes touristiques et stations classées de tourisme ».

⁴ **Quelques chiffres repères** : Le secteur du tourisme contribue au solde des échanges extérieurs à un niveau qui est devenu comparable à celui du secteur agro-alimentaire (8,5 milliards en 2006) et même supérieur à celui de l'automobile en 2006. La balance entre les dépenses des touristes étrangers en France et celles des touristes français à l'étranger, dégage un solde positif de plus de 10 milliards d'euros chaque année et ce malgré les cours durablement élevés de l'euro. En 2006, 79,1 millions de touristes étrangers ont visité la France (1^{er} rang mondial), pour 497 millions de nuitées. En 2005 le tourisme international a généré 42,3 milliards de dollars de recettes en France (3^e rang mondial). En 2007, la consommation touristique représente en France 6,2 % du PIB. Un tiers de ce chiffre est dû aux touristes étrangers.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

Mortes perçoit ainsi 258 € par habitant de moins en 2009 que la commune du Grau-du-Roi (248 € de moins en 2010).

Avec une dotation touristique d'environ 9 € par habitant et malgré l'absence d'une comptabilité analytique appropriée ou d'une étude locale précise, on peut considérer que les charges supportées par la commune du fait de son attractivité touristique sont insuffisamment compensées et que ce sont dès lors les résidents permanents qui assument la différence.

Toujours à titre comparatif, il convient de rappeler que le ministère de l'Intérieur⁵ évalue le supplément moyen de charge pour les communes touristiques à hauteur de 111 € par habitant en 2007, par rapport à l'ensemble des communes de métropole appartenant à la strate comprise entre 5 000 et 10 000 habitants.

Enfin, au-delà du concours très limité de l'Etat au travers de la dotation touristique, la commune d'Aigues-Mortes n'entre pas non plus dans les critères d'attribution de la dotation de fréquentation journalière.

En effet, cette dernière, créée par la loi du 29 décembre 1983 justement pour compenser les charges liées au tourisme de passage, ne concernait à l'origine que les communes de moins de 2 000 habitants.

Or, même en prenant en compte la fixation de ce seuil à 7 500 habitants par la loi du 5 janvier 1988, la population d'Aigues-Mortes lui est toujours supérieure.

2.3.3. La capacité d'épargne

Le tableau ci-dessous dresse un bilan mitigé de l'évolution de la capacité d'autofinancement (CAF) de la commune entre 2005 et 2009.

| CAF (2005-2009) | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Moyenne |
|------------------------------------|-------------|------------|-------------|------------|------------|------------|
| CAF brute | 686 509,87 | 767 422,41 | 818 585,95 | 680 279,00 | 913 682,38 | 773 295,92 |
| rbt en capital des emprunts | 698 499,42 | 765 632,66 | 838 753,45 | 514 994,49 | 568 891,86 | 677 354,38 |
| CAF nette | - 11 989,55 | 1 789,75 | - 20 167,50 | 165 284,51 | 344 790,52 | 95 941,55 |

en euros

Malgré un léger fléchissement en 2008, la CAF brute⁶ est largement positive sur l'ensemble de la période, avec une augmentation marquée en 2009 et 2010. A l'exception de ce dernier exercice, elle reste malgré cela particulièrement faible en euros par habitant comparée à la moyenne de la strate.

Cependant, alors qu'en 2004, la CAF brute a représenté 5,84 % des produits de fonctionnement contre 16,77 % en moyenne nationale (soit moins d'un tiers de la moyenne), ce taux d'épargne communal passe en 2009 à 10,92 % contre 15,19 % pour la moyenne de la strate.

Cette tendance se confirme et même s'accroît en 2010 avec une CAF brute qui s'établit à plus de 2 M€ et 20,27 % des recettes de fonctionnement contre 16,54 % en moyenne nationale.

La CAF nette⁷ est fluctuante sur le début de la période, devenant légèrement négative en 2007, mais tend à progresser en fin de période, permettant à la collectivité d'améliorer sa marge de manœuvre pour financer des investissements nouveaux. Néanmoins, elle demeure, jusqu'en 2010 nettement en-deçà de la moyenne nationale des communes de la même strate, avec lesquelles le

⁵ Document analytique « *Les finances des communes de moins de 10 000 habitants en 2007* ».

⁶ LA CAF brute représente essentiellement le résultat de la section de fonctionnement, augmenté des dotations aux amortissements et provisions et après neutralisation des opérations de cessions d'actifs.

⁷ CAF nette = CAF brute moins le remboursement de l'annuité en capital de la dette.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

différentiel moyen d'épargne brute est ainsi de - 37 % sur six exercices (soit 104 € contre 165 € au plan national).

En revanche, l'exercice 2010 semble marquer une inversion de tendance, avec un niveau de CAF nette sans précédent sur la période et significativement supérieur à la moyenne de la strate.

| CAF comparée en euros par habitant | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | |
|------------------------------------|------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|
| | AM | France | AM | France | AM | France | AM | France | AM | France | AM | France | AM | France |
| CAF brute | 55 | 163 | 113 | 168 | 126 | 172 | 111 | 167 | 92 | 155 | 127 | 163 | 264 | 184 |
| CAF nette | -169 | 67 | -2 | 69 | 0 | 86 | -3 | 84 | 22 | 75 | 48 | 82 | 187 | 103 |

Source : fiches DGCP budget principal seul

* communes de 5 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (TPU)

2.4. La section d'investissement

Sur l'ensemble de la période, la section d'investissement est en sous-équilibre à l'exception des exercices 2006 et 2007.

| Tableau de financement simplifié | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | moyenne 2005/2009 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------------|
| A : recettes d'investissement | 5 413 605,44 | 5 374 615,59 | 3 421 259,33 | 2 554 425,78 | 1 902 712,53 | 3 733 323,73 |
| dont <i>recettes réelles</i> | 2 177 148,77 | 4 790 808,97 | 3 087 366,11 | 2 154 271,06 | 1 596 890,20 | 2 761 297,02 |
| <i>dotations (c/10 sauf 1068)</i> | 256 730,08 | 370 014,05 | 519 533,27 | 685 932,28 | 535 790,14 | 473 599,96 |
| <i>subventions (c/13)</i> | 415 768,69 | 362 046,74 | 235 078,45 | 545 174,25 | 104 800,06 | 332 573,64 |
| <i>emprunts nouveaux (c/16)</i> | 1 504 650,00 | 3 704 300,00 | 2 105 150,00 | 893 360,00 | 456 300,00 | 1 732 752,00 |
| <i>pour mémoire: résultat fct</i> | 413 260,93 | 437 721,64 | 546 200,51 | 373 519,88 | 613 470,05 | 476 834,60 |
| <i>pour mémoire : solde du c/110</i> | 179 552,6 | 238 365,35 | 448 482,6 | 964 878,58 | 838 398,46 | 533 935,51 |
| B : affectation de N - 1 (c/1068) | 468 001,00 | 354 448,18 | 227 604,39 | 29 804,53 | 500 000,00 | 315 971,62 |
| C : dépenses d'investissement | 5 816 736,62 | 4 992 048,76 | 2 147 920,47 | 2 989 237,54 | 2 162 865,48 | 3 621 761,77 |
| dont <i>dépenses réelles</i> | 3 113 250,75 | 4 895 064,23 | 2 098 392,14 | 2 860 945,59 | 2 017 549,15 | 2 997 040,37 |
| <i>remboursement d'emprunts (c/16)</i> | 701 330,37 | 767 919,33 | 842 453,47 | 518 454,50 | 572 423,86 | 680 516,31 |
| <i>+ opérations individualisées</i> | 2 324 683,21 | 4 089 019,90 | 1 255 938,67 | 2 318 298,13 | 1 445 125,29 | 2 286 613,04 |

Source : comptes administratifs

en euros

La partie recette est alimentée régulièrement par le compte 1068 qui constitue un apport libre en autofinancement, en particulier sur l'exercice 2009.

Le recours à l'emprunt constitue la principale source de recettes (1,73 M€ en moyenne sur 5 exercices) tandis que les remboursements en capitaux ne représentent que 0,68 M€ en moyenne. La collectivité a donc poursuivi son endettement sur un rythme annuel moyen de 1,05 M€ entre 2005 et 2009.

Cependant, ainsi qu'il ressort des documents comptables 2010, une nette décline du recours à l'emprunt semble se confirmer : c'est la deuxième année consécutive où l'autofinancement dégagé de la section de fonctionnement est supérieur aux emprunts nouveaux dans les recettes.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

| | | |
|-------------------|------------------------------------|------------|
| <i>R I c/1068</i> | <i>Excédents de fonctionnement</i> | 851 868,51 |
| <i>R I c/ 016</i> | <i>Emprunts nouveaux</i> | 127 500,00 |

Cette évolution marque un changement dans la structure du financement, par la commune, de ses investissements : au bénéfice d'un accroissement sensible de l'autofinancement dégagé, le recours à l'emprunt diminue fortement.

Les dépenses d'équipement ont représenté 2,29 M€ par an sur les cinq exercices concernés, avec cependant de gros investissements en 2006.

L'exercice 2010 est également caractérisé par de fortes dépenses en section d'investissement, du fait notamment de la réalisation d'une tranche importante de travaux au groupe scolaire « Ch. Gros » (pour près d'1,2 M€) :

| Tableau de financement simplifié | | 2010 |
|--|--|---------------------|
| A : recettes d'investissement | | 1 564 089,54 |
| dont | <i>recettes réelles</i> | 1 145 920,23 |
| | <i>dotations (c/10 sauf 1068)</i> | 67 050,00 |
| | <i>subventions (c/13)</i> | 297 612,23 |
| | <i>emprunts nouveaux (c/16)</i> | 127 500,00 |
| <i>Pour mémoire => Report Excédent Sect. Investiss. :</i> | | 851 868,51 |
| B : affectation de N - 1 (c/1068) | | 600 000,00 |
| C : dépenses d'investissement | | 4 393 676,98 |
| dont | <i>dépenses réelles</i> | 4 113 389,79 |
| | <i>remboursement d'emprunts (c/16)</i> | 605 926,79 |
| | <i>+ opérations individualisées</i> | 3 398 800,27 |

2.4.1. Les dépenses d'équipement brut

| Emplois d'investissement comparé en euros par habitant | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | |
|--|-------|----------------------|-------|----------------------|-------|----------------------|-------|----------------------|-------|----------------------|-------|----------------------|
| | AM | moyenne de la strate | AM | moyenne de la strate | AM | moyenne de la strate | AM | moyenne de la strate | AM | moyenne de la strate | AM | moyenne de la strate |
| dépenses d'équipement | 323 | 289 | 710 | 305 | 676 | 324 | 176 | 376 | 318 | 343 | 220 | 322 |
| <i>en % des emplois</i> | 42,30 | 62,66 | 77,10 | 61,06 | 82,41 | 71,34 | 60,53 | 74,21 | 78,72 | 73,88 | 73,27 | 72,89 |
| remboursement d'emprunts | 223 | 96 | 115 | 99 | 126 | 86 | 113 | 84 | 70 | 80 | 79 | 80 |
| <i>en % des emplois</i> | 29,29 | 20,78 | 12,47 | 19,75 | 15,34 | 18,97 | 39,05 | 16,49 | 17,23 | 17,25 | 26,30 | 18,21 |
| charges à répartir | 0 | 4 | 0 | 4 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>en % des emplois</i> | 0,00 | 0,81 | 0,00 | 0,79 | 0,00 | 0,31 | 0,00 | 0,00 | | | | |
| immos affectées, concédées | 192 | 27 | 56 | 34 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>en % des emplois</i> | 25,12 | 5,85 | 6,13 | 6,80 | | | | | | | | |

Source : fiches DGCP (MINEFI)

Le tableau ci-dessus retrace l'effort d'investissement de la commune en 2005 et 2006, sensiblement supérieur à celui des communes comparables du fait, selon l'ancien ordonnateur, du développement de la ville et notamment de la construction de l'école « Henri Séverin ». En additionnant les dépenses d'équipement sur les exercices 2004 à 2009, on constate ainsi un différentiel notable de

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

+ 23,7 % en euros par habitant (soit 403,8 € par habitant en moyenne pour Aigues-Mortes contre 326,5 €).

2.4.2. Les principales recettes d'investissement

| Ressources d'investissement comparé en euros par habitant | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | |
|---|-------|----------------------|-------|----------------------|-------|----------------------|-------|----------------------|-------|----------------------|-------|----------------------|
| | AM | moyenne de la strate | AM | moyenne de la strate | AM | moyenne de la strate | AM | moyenne de la strate | AM | moyenne de la strate | AM | moyenne de la strate |
| emprunts bancaires et dettes assimilées | 164 | 105 | 247 | 104 | 608 | 110 | 284 | 127 | 120 | 107 | 62 | 88 |
| <i>en % des ressources</i> | 24,21 | 23,06 | 27,71 | 20,76 | 68,84 | 23,64 | 61,38 | 25,47 | 34,84 | 22,57 | 23,65 | 19,22 |
| subventions reçues | 43 | 58 | 68 | 66 | 60 | 65 | 32 | 77 | 74 | 71 | 15 | 68 |
| <i>en % des ressources</i> | 6,26 | 12,63 | 7,68 | 13,22 | 6,74 | 14,06 | 6,87 | 15,38 | 21,34 | 15,03 | 5,51 | 14,74 |
| FCTVA | 42 | 30 | 25 | 33 | 47 | 36 | 46 | 37 | 81 | 41 | 56 | 73 |
| <i>en % des ressources</i> | 6,17 | 6,67 | 2,78 | 6,50 | 5,37 | 7,82 | 9,90 | 7,50 | 23,52 | 8,61 | 21,15 | 15,84 |
| retour de biens affectés, concédés | 111 | 7 | 381 | 12 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>en % des ressources</i> | 16,33 | 1,59 | 42,80 | 2,36 | | | | | | | | |

Source : fiches DGCP (MINEFI)

Sur les exercices 2006 et 2007, la part de l'emprunt dans la ressource totale est très supérieure, pour la commune d'Aigues-Mortes (60 %), à la moyenne nationale de référence (25 % environ).

Elle décroît cependant au cours des exercices suivants et tend à se rapprocher de la moyenne nationale en 2009 (23,65 % contre 19,22 %).

Elle représente malgré tout une moyenne sur la période de 247,5 € par habitant pour la commune contre 106,8 € au plan national.

Par ailleurs, en moyenne, la part des subventions reçues est nettement inférieure à la moyenne nationale (9 % contre 14 %). Un tel écart pourrait traduire une recherche insuffisamment dynamique de financements externes, dans tous les cas pénalisante pour la commune, obligée, au vu de ses ressources, à une mobilisation de l'emprunt plus importante que nécessaire.

Compte-tenu des limites de ses marges de manœuvre fiscales et du niveau élevé d'endettement déjà atteint, la commune se doit, à l'avenir, de rechercher toutes les sources de financement externes disponibles.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

2.4.3. La dette de la collectivité

2.4.3.1. Le poids de la dette

| La dette (budget principal) | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| (A) emprunts : solde au 31/12 du c/ 164 | 7 232 705,00 | 10 167 072,34 | 11 428 318,87 | 11 803 324,37 | 11 684 430,51 |
| (B) intérêts des emprunts et dettes c/ 6611 | 301 402,92 | 322 493,80 | 577 368,62 | 466 494,68 | 536 997,82 |
| (C) intérêts des comptes courants c/ 6615 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | 0,00 |
| (D) crédits de trésorerie solde au 31/12 c/ 51931 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | | 0,00 |
| (E) état de la dette CA | 7 241 047,52 | 10 175 084,47 | 11 436 661,41 | 11 811 666,91 | 11 692 773,02 |
| (F) montant du capital remboursé | 698 499,42 | 765 632,66 | 838 753,45 | 514 994,49 | 568 891,86 |

Source : comptes de gestion et CA

en euros

| Charges financières comparées | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | |
|-------------------------------|------|---------|------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|
| | AM | France* | AM | France | AM | France | AM | France | AM | France | AM | France | AM | France |
| euros par habitant | 50 | 37 | 50 | 35 | 53 | 38 | 78 | 37 | 69 | 39 | 70 | 35 | 64 | 33 |
| en % des charges | 5,41 | 4,47 | 4,99 | 4,06 | 4,82 | 4,23 | 8,21 | 4,01 | 6,83 | 4,13 | 6,5 | 3,75 | 5,9 | 3,4 |

Source : fiches DGCP * communes de 5 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (TPU)

En premier lieu, la chambre constate, sur toute la période 2005-2009, que le compte de gestion et le compte administratif ne sont pas en concordance en ce qui concerne l'état de la dette (ligne A et ligne E dans le tableau ci-dessus). Même si les écarts relevés ne sont pas très importants, ces différences témoignent d'une absence de rapprochement entre les données de l'ordonnateur et celles du comptable, que la commune devra veiller à régulariser.

Fin 2009, l'endettement global de la commune s'établit à 13,20 M€, en consolidant les emprunts du budget principal et du budget annexe « parkings ».

La progression de l'endettement du seul budget principal est très significative de 2004 à 2007 : + 77,70 %. La dette tend à se stabiliser par la suite, avec même un tassement en 2009 et 2010, mais elle demeure très supérieure à la moyenne nationale.

Ainsi, la comparaison avec la moyenne nationale montre que l'endettement communal par habitant représente, depuis 2006, quasiment le double de la moyenne des communes appartenant à la même strate démographique soit 1 626 € contre 882 € à la fin de l'exercice 2009, et ce malgré l'effort de stabilisation de l'endettement par la commune depuis 2008.

Le même constat peut être fait concernant le taux d'endettement (c'est-à-dire l'encours de la dette rapporté aux produits de fonctionnement) soit 140 % contre 82 % en 2009. Bien qu'ayant diminué les deux dernières années de la période, le poids de l'annuité de la dette reste néanmoins supérieur à la moyenne nationale, de 17,8 % en 2008 et 29,6 % en 2009.

Sans méconnaître les limites, rappelées par l'ancien ordonnateur, d'une comparaison entre les ratios nationaux et ceux d'une commune supportant des charges spécifiques, la chambre considère cependant que les écarts sont ici trop importants pour que leur explication soit à rechercher dans les seules dépenses liées au tourisme ou dans une sous-évaluation des bases fiscales de population.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

2.4.3.2. La soutenabilité de la dette

La dette d'Aigues-Mortes a coûté de plus en plus cher à la collectivité jusqu'en 2007 :

| Charges financières comparées | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | |
|-------------------------------|------|---------|------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|
| | AM | France* | AM | France | AM | France | AM | France | AM | France | AM | France |
| euros par habitant | 50 | 37 | 50 | 35 | 53 | 38 | 78 | 37 | 69 | 39 | 70 | 35 |
| en % des charges | 5,41 | 4,47 | 4,99 | 4,06 | 4,82 | 4,23 | 8,21 | 4,01 | 6,83 | 4,13 | 6,50 | 3,75 |

Source : fiches DGCP

* communes de 5 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (TPU)

La charge financière est ainsi passée de 50 € par habitant en 2004 à 78 € par habitant en 2007, soit plus du double de la moyenne nationale. Le tableau ci-dessus retrace la montée en charge extrêmement rapide de ce poste budgétaire en 2006 et 2007.

En outre, cet endettement est relativement récent car 65 % de l'encours correspond à des emprunts souscrits entre 2004 et 2009 (7,6 M€ sur 11,8 M€).

La capacité de désendettement (rapport entre le montant de la dette totale et la capacité d'autofinancement) est dégradée et dépasse largement, sur toute la période, le seuil d'alerte communément admis de dix années. L'exercice 2009 marque cependant une amélioration, grâce à une CAF brute en forte progression et un encours de dette stable.

| Capacité de désendettement | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | moyenne |
|----------------------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| encours de la dette (A) | 6 431 204,42 | 7 232 705,00 | 10 167 072,34 | 11 428 318,87 | 11 803 324,37 | 11 684 430,51 | 9 791 175,92 |
| CAF brute(B) | 332 099,28 | 686 509,87 | 767 422,41 | 818 585,95 | 680 279,00 | 913 682,38 | 699 763,15 |
| A/B (en années) | 19,37 | 10,54 | 13,25 | 13,96 | 17,35 | 12,79 | 13,99 |

en euros

L'année 2010 confirme la tendance amorcée lors de l'exercice précédent, avec un en-cours, en diminution, à hauteur d'un peu plus de 11,2 M€ et une CAF brute qui s'accroît très sensiblement.

Là encore, une confirmation de cette tendance sur plusieurs exercices sera nécessaire pour valider le retour durable de la commune à une capacité de désendettement inférieure à 10 ans.

2.4.3.3. La nature des emprunts

Au vu de l'état de la dette des comptes administratifs, les produits bancaires contractés par la commune ne comportent pas de facteurs de risque majeur : tous les emprunts restant, à l'exception de deux d'entre eux, sont des emprunts à taux fixe.

Sur les emprunts à taux fixe, seuls cinq emprunts dont la durée résiduelle de remboursement est comprise entre 8 et 12 ans, ont un taux d'intérêt qui dépasse 5 % (5,04 % à 6,08 %). Ils ont été souscrits à la Caisse d'Epargne pour les trois plus anciens avec des taux de 5,68 % et 6,08 % et au Crédit Agricole à 5,4 %. Le capital total restant dû au 1^{er} janvier 2010 pour ces emprunts se monte à 1 333 357 €, soit 11,32 % de l'encours.

Les deux emprunts qui ont été souscrits sur des taux variables n'appellent pas d'observations particulières.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

En termes de fiabilité, la chambre relève cependant que l'état de la dette des comptes administratifs annonce un taux fixe pour tous les emprunts, ce qui est inexact. En outre, l'état ne mentionne pas, le cas échéant, l'index du taux dans la colonne (4) prévue à cet effet.

Cette observation est également valable pour l'état de la dette du budget annexe parkings, qui comptabilise à son compte administratif 2009 un capital restant dû de 1 517 895 €, dont 620 000 € restant dus en emprunts indexés sur l'Euribor 12 mois et d'une durée résiduelle de 22 ans.

2.4.3.4. Les emprunts garantis

La commune garantit des emprunts, principalement pour des organismes HLM.

Même si les ratios prudentiels de l'article L. 2252-1 du CGCT (limite du montant annuel garanti, division et partage du risque) ne sont pas applicables dans ce cas, aucun montant des annuités garanties par débiteur ne dépassait les 10 % prudentiels des recettes réelles de fonctionnement :

| Emprunts garantis | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <i>total des annuités</i> | 507 519,15 | 515 309,60 | 507 036,97 | 568 559,07 | 580 211,73 |
| 10% recettes réelles fonctionnement | 649 124,50 | 706 879,88 | 756 117,13 | 770 172,09 | 821 339,87 |

Source : CA

Au 31 décembre 2009, le montant du capital restant dû pour ces emprunts garantis était de 8 506 380 €, dont 1 206 909 € à taux variable et 1 424 215 € à taux révisable soit 30,93 % du capital restant dû.

2.5. Fiabilité comptable et sincérité budgétaire

2.5.1. L'état de la dette et les programmes

2.5.1.1. La ventilation des emprunts par programme

Selon les données fournies par les services communaux concernant l'analyse des emprunts souscrits durant la période d'aggravation de l'endettement 2005-2007 :

- pour l'exercice 2007, la ventilation correspond exactement aux données du compte administratif ;
- en 2006, les montants des emprunts souscrits au Crédit Agricole ne présentent pas d'anomalie, contrairement à ceux souscrits auprès du Crédit Local de France, lesquels présentent des montants différents et inexplicables (à l'exception de ceux des programmes n^{os} 38 et 52) ;
- la ventilation des emprunts souscrits en 2005 présente quant à elle des discordances telles que sa cohérence est impossible à établir.

Certains programmes semblent avoir été réalisés au coup par coup, l'ancien ordonnateur considérant, quant à lui, qu'ils ont été réalisés « en fonction des besoins ». Par exemple, en 2006, le programme 16 (groupe scolaire) a été divisé en trois emprunts dont 2 au Crédit Local de France pour 1,5 M€ et 150 000 € et un 3^{me} à la Caisse d'Epargne également pour 1,5 M€.

Un même constat s'impose en 2005 : trois programmes ont été financés chacun par deux emprunts, l'un au Crédit Local de France et le deuxième au Crédit Agricole (programmes n° 17 « Place J.B. Marcet », n° 19 « Office du tourisme » et n° 3 9 « Terrain Murette »).

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

2.5.1.2. Concordance avec l'état de la dette au compte administratif

De nombreux écarts ont été constatés entre les données du compte administratif et les données relatives à la mobilisation des emprunts.

En 2005, les programmes n^{os} 10, 46, 12, 22, 18, 19, 26, 49, 51 et 56 ne font apparaître aucune recette d'emprunt au compte administratif alors que les relevés établis à partir des tableaux d'amortissement fournis par les services de l'ordonnateur indiquent que des montants non négligeables ont été mobilisés.

En revanche, pour les programmes n^{os} 8, 32, 37, 38 et 52, aucun emprunt n'a été mobilisé en 2005, alors que le compte administratif indique des recettes au c/16 pour un total de 373 914 € au profit de ces opérations. Enfin, le programme n° 21/2005 « environnement » est financé par un emprunt de 123 800 € constaté sur l'exercice 2006.

Pour l'exercice 2006, le programme n° 53 « Chapelle des Capucins » a été doté de 27 500 € alors que la recette d'emprunt n'a été comptabilisée que pour 7 740 €, soit une différence de 19 760 €

Par ailleurs, le programme n° 38 « crèche, halte garderie » semble avoir été doté de 26 600 € alors que la recette d'emprunt n'apparaît pas au compte administratif de 2006, mais qu'elle est mentionnée au compte 2005 pour 103 200 €.

Il en est de même pour le programme n° 52 « P.A.E. ESPARRON », doté de 57 800 €, sans recette en 2006, mais avec une recette d'emprunt au compte administratif 2005 de 80 987 €.

Enfin, les programmes n^{os} 11, 21 et 43 semblent avoir bénéficié chacun d'une part d'un emprunt Crédit Local de France de 700 000 € alors qu'aucune recette d'emprunt ne figure au compte administratif 2006.

Il ressort de l'ensemble de ces constatations que ni les documents budgétaires, ni les comptes administratifs 2005 et 2006, ne peuvent être qualifiés de fiables en matière d'inscription et d'affectation comptable des recettes d'emprunt et ce, au détriment de la qualité de l'information due à l'assemblée délibérante.

2.5.2. La consommation des crédits et les restes à réaliser

| Investissement | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | moyenne |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------|---------------------|
| dépenses totales | | | | | | |
| crédits ouverts | 8 790 557,00 | 7 047 713,00 | 5 237 860,00 | 5 085 029,00 | 5 149 938,00 | 6 262 219,40 |
| réalisations | 5 816 736,62 | 4 992 048,76 | 2 147 920,47 | 2 989 237,54 | 2 162 865,48 | 3 621 761,77 |
| % de consommation des crédits ouverts (sans RAR) | 66,17 % | 70,83 % | 41,01 % | 58,79 % | 42,00 % | 55,76 % |
| % de consommation des crédits ouverts (avec RAR) | 98,49 % | 93,35 % | 98,62 % | 86,47 % | 56,65 % | 86,72 % |
| restes à réaliser (compte administratif) | 2 840 893,00 | 1 587 120,00 | 3 017 876,00 | 1 408 002,00 | 754 544,00 | 1 921 687,00 |
| recettes totales | | | | | | |
| crédits ouverts | 8 790 557,00 | 7 450 845,00 | 5 258 425,00 | 3 832 254,00 | 4 331 976,00 | 5 932 811,40 |
| réalisations | 5 413 605,44 | 5 374 615,59 | 3 421 259,33 | 2 554 425,78 | 1 902 712,53 | 3 733 323,73 |
| % de réalisation des crédits ouverts (sans RAR) | 61,58 % | 72,13 % | 65,06 % | 66,66 % | 43,92 % | 61,87 % |
| % de réalisation des crédits ouverts (avec RAR) | 94,46 % | 90,63 % | 98,06 % | 87,33 % | 48,79 % | 83,85 % |
| restes à réaliser (compte administratif) | 2 889 576,00 | 1 378 030,00 | 1 735 297,00 | 792 319,00 | 210 769,00 | 1 401 198,20 |

Source : comptes administratifs

en euros

Le tableau ci-dessus, qui présente le pourcentage de consommation des crédits ouverts (en intégrant les restes à réaliser) dans la section d'investissement du budget communal principal, appelle les commentaires suivants :

- Les prévisions de recettes d'investissement ne sont pas fiables. Les taux de réalisation pour la période ne sont en effet que d'environ 60 % sur la période sous revue, hors restes à réaliser.
- En dépenses d'investissement :
 - le total des réalisations des dépenses d'investissement 2008 est inférieur au total des restes à réaliser 2007, ce qui remet fortement en cause la sincérité de ces derniers. Or, seule une prise en compte fiable et sincère des restes à réaliser autorise une prévision budgétaire ;
 - le pourcentage de consommation des crédits, sans intégration de ces restes à réaliser, s'est dégradé pendant la période sous revue, passant de 66 % à 42 %.
- Globalement, le montant des restes à réaliser diminue sensiblement les deux dernières années, ce qui caractérise un effort de suivi budgétaire.

2.5.3. Les opérations d'ordre budgétaires

Outre un écart de contrepassation des ICNE sur l'exercice 2005, un déséquilibre d'un montant de 12 300 € a également été constaté dans les cessions d'immobilisations.

Cette différence correspond à la vente d'un terrain par la commune le 17 décembre 2007. Cette opération a été comptabilisée au compte 775 « Produits des cessions d'immobilisations » pour 12 300 € (titre 777 du 27 décembre 2007) mais sa sortie du patrimoine n'a pas été effectuée : elle n'apparaît au compte 675 « Valeur comptable des immobilisations cédées » ni en 2007, ni même en 2008, ce qui fausse la tenue de l'actif ainsi que le résultat de la section de fonctionnement et devra être régularisé.

3. AUTRES THEMES DE CONTROLE

3.1. Les opérations d'investissement

Le compte administratif 2007 fait apparaître un sur-financement des dépenses d'investissement : le total des recettes réelles d'investissement dépasse de 988 974 € le total des dépenses d'investissement (3 087 366 € de recettes réelles contre 2 098 392 € de dépenses réelles) en tenant compte du fait, rappelé supra, que le total des restes à réaliser en dépenses d'investissement (dépenses engagées non mandatées au cours de l'exercice) pour 2007 est supérieur au réalisé 2008.

En effet, si les restes à réaliser sur dépenses d'équipement s'élèvent, fin 2007, à 3 018 K€, les mandats de dépenses d'investissement de 2008 n'atteignent pas – et de loin – ce chiffre (ils s'élèvent à 2 098 K€).

Or, les dépenses réelles de l'année N+1 doivent en toute hypothèse comprendre au moins les restes à réaliser de l'exercice précédent puisqu'elles sont certaines, ayant déjà été engagées).

La fiabilité des restes à réaliser 2007, qui, justement, sont inscrits en justification budgétaire du niveau de recettes (et donc d'emprunt) est donc sujette à caution et ne saurait dès lors complètement expliquer le niveau élevé des emprunts souscrits au cours de cet exercice.

Une vérification approfondie au niveau de chacun des programmes (entre 50 et 60 de 2005 à 2007) a montré que, pour les plus significatifs en termes de montant, les taux de réalisation peuvent parfois traduire un décalage important dans le temps dû à divers aléas de chantier (construction du groupe scolaire (programme n°16) par exemple).

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

Ces taux peuvent également traduire un manque récurrent de fiabilité des documents budgétaires. Il en est ainsi pour le programme n°11 « voirie » où les taux de réalisation n'ont été que de 10,73 % en 2005, 37,59 % en 2006 et 17,44 % en 2007.

Par ailleurs, le programme n°38 « crèche et halte-garderie », budgété, sans doute de façon trop anticipée, à hauteur de 671 766 € en 2007, n'a été réalisé au cours de cet exercice qu'à hauteur de 1,41 %.

Enfin, de nombreux programmes, bien que modestes, n'ont même pas eu de commencement d'exécution. Il est donc permis de s'interroger sur la qualité de l'information fournie aux membres du conseil municipal et par extension aux habitants.

Ainsi, en 2007, sur 30 opérations inscrites (cf. annexe 1), 13 ont ainsi été « sur-financées » en prévisionnel (les crédits ouverts en recettes sont supérieurs aux crédits ouverts en dépenses).

Globalement, le montant total des titres de recettes émis en 2007 pour ces opérations (2 270 101 €) dépasse de 1 014 163 € le montant total des dépenses effectuées (1 255 938 €), soit un sur-financement de plus du double du besoin réel.

De même, et comme évoqué supra dans le chapitre consacré aux résultats de la collectivité que pour le budget annexe « parkings », un financement par l'emprunt non justifié par des dépenses vient concourir à un excédent du résultat de la section d'investissement de 2005 à 2007, à hauteur de 242 890 €.

3.1.1. Le groupe scolaire Séverin

L'opération n°16 concernant la construction d'un groupe scolaire s'est déroulée de 2005 à 2009. Cette opération est adossée au programme de la ZAC des Boudres, ensemble de constructions de pavillons réalisé par un promoteur immobilier. La délibération du conseil municipal approuvant le dossier de réalisation de la ZAC et désignant l'aménageur a été votée le 1^{er} août 2002, et les travaux concernant le groupe scolaire n'ont réellement démarré que début 2006, du fait d'une procédure d'expropriation.

Par délibération du 31 mars 2005, le conseil municipal d'Aigues-Mortes désigne Megias et Martinez comme maître d'œuvre pour les études et travaux du groupe scolaire, pour un montant total de 271 542 € TTC. Par délibération du 4 octobre 2005, le conseil municipal autorise le maire à signer les marchés avec les entreprises retenues à la suite de la décision de la commission d'appel d'offres. L'enveloppe estimée est alors de 2 128 180 € HT.

Selon les actes d'engagement, le coût total de l'opération s'élève à 2 562 282 € TTC (dont 2 126 828 € TTC pour le marché de travaux).

Or, le total des sommes mandatées s'élève, quant à lui, à 2 551 340 € (dont 2 116 805 € pour le marché de travaux).

Plus encore, selon le compte administratif 2009, l'opération d'équipement n°16 présente un cumul de mandats de 2 763 466 €. Dans ce cas, cette nouvelle différence de 7,85 % supérieure au total des actes d'engagement aurait dû, pour le maire, susciter la conclusion d'un avenant, voire une remise en concurrence du marché.

Enfin, la délibération du conseil municipal du 2 décembre 2010 a arrêté le montant définitif de l'opération à 2 522 554 € TTC.

Là encore, la non concordance de chiffres pose la question de la fiabilité des inscriptions comptables.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

Par ailleurs, cette opération a été financée à hauteur de 2,89 % par les subventions (DGE et département) et de 97,11 % par l'emprunt.

En outre, le tableau ci-dessous, établi au vu des comptes administratifs, permet de constater un excédent de recettes de 598 523 € à la clôture du marché.

La mobilisation de cette ressource d'emprunt n'est donc justifiée par aucune prestation, ni aucuns travaux liés à la construction du groupe scolaire. Elle constitue dès lors une forme de « cavalerie budgétaire », par essence critiquable et qui a faussé les résultats du budget principal.

| Opération d'équipement n° 16 : groupe scolaire | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | total |
|---|-------------|--------------|--------------|---------------|------------|---------------------|
| titres | 150 000,00 | 3 142 229,00 | 64 029,00 | 5 732,00 | 0,00 | 3 361 990,00 |
| mandats | 227 654,15 | 2 117 023,51 | 381 922,03 | 35 605,46 | 1 261,55 | 2 763 466,70 |
| solde | - 77 654,15 | 1 025 205,49 | - 317 893,03 | - 29 873,46 | - 1 261,55 | 598 523,30 |
| titres dont: | | | | | | |
| emprunts | 150 000,00 | 3 114 788,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 3 264 788,00 |
| subventions | 0,00 | 27 441,00 | 64 029,00 | 5 732,00 | 0,00 | 97 202,00 |
| | | (DGE) | (DGE) | (département) | | |

Source : CA

L'ancien ordonnateur indique qu'au moment où la subvention accordée par l'Etat a été notifiée et budgétairement enregistrée, les emprunts avaient déjà été souscrits. Selon lui, le financement ainsi obtenu a permis l'acquisition d'équipements complémentaires, sans toutefois qu'une décision modificative soit prise.

3.1.2. Les autres opérations d'investissement concernées

3.1.2.1. Opération n°38 : crèche et halte garderie

| Opération d'équipement n° 38 : crèche + halte | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | total |
|--|------------|-------------|-----------|------------|-------------|-------------------|
| titres | 103 200,00 | 1 159,00 | 35 540,00 | 677 167,78 | 99 375,00 | 916 441,78 |
| mandats | 24 612,60 | 25 513,02 | 9 486,86 | 654 692,33 | 179 041,42 | 893 346,23 |
| solde | 78 587,40 | - 24 354,02 | 26 053,14 | 22 475,45 | - 79 666,42 | 23 095,55 |
| titres dont: | | | | | | |
| emprunts | 103 200,00 | 0,00 | 35 540,00 | 573 520,00 | 99 375,00 | 811 635,00 |
| subventions | 0,00 | 1 159,00 | 0,00 | 103 647,78 | 0,00 | 104 806,78 |

Source : CA

Le tableau ci-dessus retrace le cumul annuel des encaissements et décaissements effectués sur l'opération n°38, de 2005 à 2009.

Les subventions prévues au budget primitif 2007, d'un montant de 276 160 €, dont 137 500 € par le département, ont été reconduites en restes à réaliser sur l'exercice 2008, année durant laquelle seul un versement de 103 647 € a été constaté.

De plus, la mobilisation d'emprunt sur cette opération a été prématurée : 140 000 € d'emprunt ont été souscrits entre 2005 et 2007, alors que les dépenses ne deviennent réellement significatives qu'en 2008. Enfin, fin 2009, l'opération affiche encore un sur-financement de 23 000 €.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

3.1.2.2. Opération n°46 : le gîte Murette

Le budget primitif 2007 prévoyait notamment une subvention du département pour un montant de 90 000 €. En 2008, seuls 37 869 € ont été encaissés et la somme de 88 362 € a été reconduite en restes à réaliser. Le compte administratif 2009 constate toujours ce même montant en restes à réaliser.

| Opération d'équipement n°46 : gîte Murette | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | total |
|---|-------------|------------|------------|---------------|--------------|---------------------|
| titres | 0,00 | 0,00 | 133 800,00 | 172 869,70 | 12 605,00 | 319 274,70 |
| mandats | 21 571,90 | 1 284,50 | 10 174,48 | 115 279,13 | 360 716,41 | 509 026,42 |
| solde | - 21 571,90 | - 1 284,50 | 123 625,52 | 57 590,57 | - 348 111,41 | - 189 751,72 |
| titres dont: | | | | | | |
| emprunts | 0,00 | 0,00 | 133 800,00 | 135 000,00 | 12 605,00 | 281 405,00 |
| subventions | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 37 869,70 | 0,00 | 37 869,70 |
| | | | | (département) | | |

Source : CA

De la même manière que pour l'opération n° 38, on constate une mobilisation d'emprunt prématurée en 2007 et 2008 : à la fin de ce dernier exercice, l'opération comptabilise toujours un solde cumulé créditeur de 158 359 €.

D'autres opérations présentent également un excédent cumulé important en 2007. On peut citer, pour exemples :

- n°11 : voirie : 517 529,31 € ;
- n°21 : environnement : 49 065,04 € ;
- n°22 : chalet Malbois : 30 000,00 € ;
- n°29 : local Diderot : 201 358,15 € ;
- n°41 : maternelles : 44 818,84 € ;
- n°55 : éclairage public : 160 180,64 €.

Le sur-financement de certaines opérations, ainsi que les décalages parfois constatés entre mobilisation de l'emprunt et travaux, expliquent le résultat excédentaire de la section d'investissement en 2007.

Or, de telles pratiques conduisent, en accroissant indûment les recettes de la section d'investissement, à diminuer d'autant les transferts d'autofinancement qu'opère à son profit la section de fonctionnement.

Dès lors, les résultats des deux sections du budget sont insincères, le fond de roulement est artificiellement abondé et la section de fonctionnement est indirectement financée par l'emprunt, ce qui est strictement prohibé.

La chambre appelle donc la commune à respecter strictement à l'avenir les principes comptables applicables en la matière, afin d'éviter toute cavalerie budgétaire générant un endettement inutilement élevé et des résultats comptables insincères.

3.2. Le contentieux avec la communauté de communes

Entre 1997 et 2007, le SIVOM de la région d'Aigues-Mortes a réalisé, au profit de la commune, des opérations d'investissement sous mandat, dans le cadre de la loi MOP du 12 juillet 1985.

Dans l'intervalle, ce syndicat intercommunal est devenu la communauté de communes Terre de Camargue.

Par lettre du 26 juin 2008, le président de la communauté a fait savoir au maire d'Aigues-Mortes qu'il faisait émettre des titres afin de clôturer les opérations de travaux précitées.

Sept titres ont ainsi été émis le 24 juillet 2008, relatifs à des créances d'une ancienneté pouvant aller jusqu'à 11 ans et représentant un total TTC de 1 276 349,86 € :

| | | |
|------------|------|--------------|
| N°209/2008 | pour | 94 515,87 € |
| N°207/2008 | pour | 107 569,40 € |
| N°206/2008 | pour | 157 201,21 € |
| N°205/2008 | pour | 43 944,67 € |
| N°203/2008 | pour | 871 837,44 € |
| N°217/2008 | pour | 552,93 € |
| N°218/2008 | pour | 728,34 € |

Par décision n° D/11/24-09-2008 du 24 septembre 2008, reçue à la préfecture du Gard le 28 septembre 2008, la maire a décidé d'exercer un recours en opposition contre ces titres devant le Tribunal Administratif de Nîmes.

Dans le mémoire introductif d'instance du 22 septembre 2008, la commune invoque principalement deux arguments :

- la prescription quadriennale ;
- l'absence de fondement des créances en cause.

Par jugement en date du 15 juillet 2010, le Tribunal Administratif de Nîmes a annulé les titres concernés. Appel a été interjeté par la communauté de communes en septembre de la même année. Le dossier est toujours en instance.

3.3. Les acteurs de la politique d'action sociale

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Charges de fctiont | 6 251 404 | 6 728 062 | 7 050 236 | 7 510 934 | 7 789 218 |
| subv aux associations | 619 653 | 676 538 | 700 962 | 773 692 | 738 794 |
| dont CESAM | 346 500 | 370 000 | 397 000 | 462 800 | 464 302 |
| subv % charges de fct | 9,91 % | 10,06 % | 9,94 % | 10,30 % | 9,48 % |
| CCAS | 285 000 | 285 000 | 285 000 | 250 000 | 230 000 |
| CCAS + CESAM | 631 500 | 655 000 | 682 000 | 712 800 | 694 302 |
| % charges de fct | 10,10 % | 9,74 % | 9,67 % | 9,49 % | 8,91 % |

L'association CESAM (centre social) perçoit à elle seule plus de la moitié des subventions sur la période. Le montant de cette subvention doit cependant être analysé en tenant compte du fait que

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

la caisse d'allocations familiales verse, chaque année, environ 240 000 € à la commune au titre du contrat Enfance Jeunesse.

Selon la commune, ce montant était intégré dans le total de la subvention annuelle. On peut en ce cas regretter que cette subvention ne soit pas plus détaillée, ce qui contribuerait à la pleine information des contributeurs et de l'association prestataire. Par ailleurs, depuis 2008, le bilan de l'association CESAM n'est plus annexé au compte administratif de la commune.

Parallèlement, le CCAS perçoit annuellement une participation substantielle (bien que très nettement inférieure à celle du CESAM) de la commune. Les deux organismes confondus reçoivent ainsi environ annuellement 700 000 € de la commune, soit en moyenne 10 % de ses charges de fonctionnement.

Concernant le CCAS, il est manifeste que ce dernier a perdu au fil des ans de son importance. Il emploie aujourd'hui cinq personnes, dont trois à l'épicerie solidaire, qui s'occupe d'aide sociale et de réinsertion.

Les trois axes sur lesquels repose son activité sont :

- la coordination de l'action et de l'aide sociale ;
- l'établissement des dossiers d'aide sociale ;
- la « mise en œuvre d'une action sociale générale de prévention et de développement social ».

La chambre observe que la première des obligations imposée par la loi aux CCAS, à savoir la production d'un rapport d'analyse des besoins sociaux, n'est pas satisfaite à Aigues-Mortes.

S'agissant de l'association CESAM, dès 1993, la municipalité a favorisé la naissance d'un centre social associatif, en dehors du CCAS, en partenariat avec la caisse d'allocations familiales (CAF) et le département.

Par délibération du 14 juin 2001, le conseil municipal a adopté le principe d'un contrat éducatif local avec l'Etat (direction départementale Jeunesse et Sports) et d'un contrat temps libre avec la CAF.

Les statuts de l'association CESAM, modifiés le 22 mars 2005, définissent ses missions (article 1)... :

« Les missions de l'association sont définies par la circulaire de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales n° 56 du 31 octobre 1995 et celles du ministère du Travail et des Affaires Sociales du 6 mai 1996 régissant les centres sociaux, /.../ »

... et son objet (article 2) :

- « - de permettre aux membres de l'association un accès plus large à la citoyenneté notamment par la participation à l'élaboration et à la gestion du projet social,*
- de promouvoir tous les services et activités à caractère socioéducatif, socioculturel et social, conformément aux orientations définies par le projet social,*
- d'organiser, d'impulser et gérer les actions éducatives complémentaires de l'école et de la famille :*
- dans le domaine des animations et des accueils éducatifs périscolaires*
 - dans le domaine de l'animation et de l'accueil éducatif durant les autres temps libres des enfants et des jeunes (mercredis, week-end et vacances)*
 - de contribuer et de favoriser le développement de la vie associative*
 - de mettre en place et promouvoir les actions collectives familles*
- d'assurer des missions à caractère social pour l'ensemble de la population aigues-mortaise et l'animation du réseau des acteurs sociaux pour permettre la cohérence des actions sur le territoire communal. »*

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

Par délibération du 12 avril 2007, le conseil municipal a adopté une convention d'objectifs et de moyens entre la commune d'Aigues-Mortes et le CESAM, convention datée du 13 avril 2007, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2007. L'ensemble de ces documents a été visé par la préfecture du Gard le 19 avril 2007.

Les obligations de l'association sont résumées dans les articles 10 à 14 :

- projet d'animation globale ;
- projet éducatif en faveur des enfants et des jeunes de la commune ;
- coordination socio-éducative et socio-culturelle ;
- animation collective familles ;
- animation adulte (université populaire).

L'examen des relations entre la commune et l'association appelle deux observations majeures :

- D'une part, le fait que les membres du conseil municipal soient membres de droit du conseil d'administration de l'association présente des risques juridiques certains, d'autant que la participation financière de la commune au fonctionnement de l'association est déterminante : 346 500 € versés par la commune en 2005, sur un total de produits d'exploitation de 777 036 €. La prépondérance du financement communal et la présence de représentants de la commune au conseil d'administration conduit à s'interroger sur la réelle autonomie de l'association, d'où le risque de qualification d'association transparente.

Le président de l'association a fait part de la création d'une commission destinée à étudier une réforme des statuts. La chambre prend acte de cet engagement de régularisation de la situation actuelle, qui va dans le sens de ses recommandations.

- D'autre part, il apparaît que les moyens importants mis à la disposition de l'association par cette convention dépassent largement le cadre d'une contribution financière directe par subvention.

A cet égard, en matière de mise à disposition du personnel communal, la rédaction de l'article 2 du titre I manque de précision :

« *La commune met à disposition à temps plein ou partiel de l'association C.E.S.A.M. différents agents municipaux :*

- *une personne à temps complet chargée de l'accueil et du secrétariat ;*
- *du personnel de service pendant les vacances scolaires pour le fonctionnement du centre de loisirs ;*
- *les ATSEM pour l'activité centre de loisirs ;*
- *deux agents du C.C.A.S. à temps partiel pour animer des actions et sorties collectives. ».*

La chambre relève ainsi que la convention prévoit la mise à disposition de deux agents du CCAS alors que ce dernier, établissement public autonome juridiquement et financièrement, ne figure pas parmi les signataires du document.

Le président de l'association a précisé que ces agents n'étaient plus intervenus au profit de l'association à partir de l'été 2008 et a souligné par ailleurs que le CESAM mettait depuis 2009 des agents à la disposition de la commune, sur la base d'une convention spécifique.

Par ailleurs, dans le domaine de la mise à disposition de locaux, l'article 3 du titre I énumère différents locaux qui seront mis gratuitement à disposition de l'association, sachant que « *la commune s'engage à assurer l'entretien de ces bâtiments ainsi que leur conformité aux règles d'hygiène et de sécurité et à les assurer en qualité de propriétaire* ».

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

Selon le président de l'association, une évaluation, par les Domaines, des locaux mis à disposition ainsi que la transmission d'un récapitulatif annuel de l'ensemble des charges supplétives ont été demandées à la mairie, afin de répercuter ces informations au bilan financier de l'association.

L'article 4, qui traite quant à lui des aides à l'équipement, prévoyait la mise à disposition de mobilier et matériels (liste en annexe non produite, l'article suivant indiquant que : « à partir des besoins d'investissement, chiffrés avec devis à l'appui, et déposés par le directeur de l'association C.E.S.A.M. au 31 décembre pour l'année suivante, la commune notifiera à celle-ci les investissements qui auront été retenus et votés dans le cadre du budget communal »).

L'association précise que cette aide concerne le chalet Marbois et la Marette, pour lesquels, sur la base des besoins émis par l'association en tant que gestionnaire du centre de loisirs, la commune est seule décisionnaire. Cette dernière est également propriétaire des matériels ainsi mis à disposition.

Enfin, une subvention de fonctionnement est prévue à l'article 6 de la convention d'objectifs passée entre l'association et la commune, en ces termes :

« Une subvention annuelle de fonctionnement sera accordée pour l'année N au vu d'un budget et d'un programme d'actions établi et présenté par le Conseil d'administration de l'association C.E.S.A.M. au plus tard le 31 décembre de l'année N-1. Elle est déterminée en concertation entre les instances municipales et celles de l'association CESAM. ».

Les subventions de fonctionnement versées ont été les suivantes :

- 2005 : 346 500 € ;
- 2006 : 370 000 € ;
- 2007 : 397 000 € ;
- 2008 : 458 800 €, soit une augmentation annuelle moyenne de 8 %.

Au vu des documents détenus par la commune, la structure des dépenses et des recettes de l'association se présente comme suit :

| Evolution des charges de personnel CESAM | 2007 | 2008 | 2009 | 09/07 en % |
|--|-------------------|---------------------|-------------------|------------------|
| Total des charges | 931 290,23 | 1 046 126,09 | 974 409,39 | 4,63 % |
| dont : salaires et traitements | 337 823,81 | 395 028,23 | 376 246,00 | 11,37 % |
| charges supplétives personnel | 160 311,75 | 202 926,07 | 131 712,88 | - 17,84 % |
| charges sociales | 119 255,80 | 133 556,25 | 131 615,65 | 10,36 % |
| total charges personnel | 617 391,36 | 731 510,55 | 639 574,53 | 3,59 % |
| % par rapport aux charges | 66,29% | 69,93% | 65,64% | |
| dont : sous-traitance d'activité(c/611) | 68 907,87 | 66 444,63 | 72 415,21 | 5,09 % |
| % par rapport aux charges | 7,40% | 6,35% | 7,43% | |

Source : rapports commissaire aux comptes

Le total des dépenses d'exploitation 2007 s'élève à 931 290 € dont 617 391 € (66,29 %) pour les charges de personnel (tableau ci-dessus) réparties entre :

- les salaires et traitements pour les employés de CESAM : directeur, animateurs, coordinateur jusqu'en 2009 (en 2010, ce coordinateur est employé par la ville à la demande de la CAF) ;
- les charges supplétives de personnel correspondant à la part du personnel municipal mis à disposition (personnel d'entretien, technique, ATSEM) ;
- la sous-traitance d'activité correspond au paiement d'intervenants ponctuels sur activités ou stages particuliers, séjours...

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

Les recettes de fonctionnement ont quant à elles été de 938 575 € dont :

- participation des usagers : 71 448 €, soit 7,6 % ;
- report ressources non utilisées exercices antérieurs : 253 116 €, soit 27 % ;
- subventions d'exploitation 580 254 €, soit 61,8 % (dont 397 000 € pour la seule commune d'Aigues-Mortes, soit 68,41 % du total des subventions).

La caisse d'allocations familiales du Gard a rédigé en 2009 un rapport d'évaluation sur le centre social. Ce rapport révèle plusieurs anomalies, en particulier sur le compte des charges supplétives.

En 2008, le compte de résultat de CESAM affiche ainsi un montant de 202 926 € de charges supplétives de personnel correspondant à la mise à disposition du personnel de la mairie à l'association CESAM. Or, certains employés n'ont pas travaillé pour la structure (à concurrence de 47 421 €), et d'autres ont été doublement comptabilisés (à concurrence de 47 196 €).

Il doit donc être déduit un total de 94 618 € du montant de ces charges et, par voie de conséquence, de la subvention allouée par la municipalité.

Il a également été relevé des anomalies dans la répartition des traitements et salaires, au regard de la réglementation de la CAF sur les clés de répartition, occasionnant des doubles financements, et par là même une augmentation de la subvention communale prise en compte pour le calcul du contrat enfance jeunesse.

En résumé, la situation de l'association CESAM vis-à-vis de la commune et la politique d'action sociale en général appellent les observations suivantes :

- on note la quasi-totale exclusion du CCAS dans l'essentiel des domaines touchant à l'action sociale communale, alors qu'il s'agit de la compétence même que la loi confie aux centres d'action sociale. Le CCAS apparaît aujourd'hui comme une coquille vide au regard du rôle qu'il devrait, avec les moyens adéquats, tenir dans la politique sociale de la commune ;
- le versement annuel effectué par la CAF au titre du contrat Enfance Jeunesse n'est pas reversé « stricto sensu » à CESAM : le circuit financier, compliqué à l'extrême et qui implique la commune, n'est pas un facteur de traitement efficient de la fonction ;
- la part de salaires des employés que la ville met à la disposition de CESAM ne semble pas être contrôlée par la collectivité ;
- la part de salaires des employés de CESAM (principalement des animateurs) mis à la disposition de la ville n'est pas reversée par cette dernière ;
- il n'existe donc aucune transparence des flux financiers, en particulier, de la « compensation » financière versée par la ville sous forme de subvention ;
- CESAM étant une association loi 1901, la ville ne contrôle pas les dépenses de l'association. Elle se satisfait de la certification du commissaire aux comptes et n'a pas la maîtrise des salaires. Enfin, il apparaît que la commune n'a pas en retour un réel contrôle de l'action sociale menée en son nom par l'association.

Une nouvelle convention a été signée entre la ville et CESAM le 9 avril 2010 pour une durée de 3 ans. Les objectifs et moyens sont plus détaillés, le personnel mis à disposition est listé, et la subvention allouée par la ville devrait être versée au vu d'un budget détaillé en fonction des différentes activités exercées par l'association.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

Par ailleurs, l'association a fait connaître ses objectifs pour l'année 2012, à savoir le renouvellement du projet associatif, l'amélioration des statuts et de la convention d'objectifs et de moyens pour une parfaite adéquation avec la réglementation en vigueur et la jurisprudence, ainsi que l'engagement d'une étude des besoins sociaux. La chambre en prend acte.

Indépendamment de cette évolution récente, la chambre recommande à la commune de poursuivre la clarification de ses relations avec l'association CESAM, compte tenu du contexte juridique incertain mis en évidence.

Bien que l'ancien ordonnateur indique à cet égard que le fonctionnement en association sous agrément était à l'origine la condition sine qua non de l'obtention des subventions de la CAF et du département dans le cadre d'un projet social, il est rappelé que l'outil principal créé par la loi pour mener l'action sociale d'une commune demeure le CCAS.

Outre leur compétence générale en matière d'action sociale, ces organismes sont de plus directement pilotés et contrôlés par le maire de la commune, qui exerce les fonctions de président du conseil d'administration.

La réflexion sur le renforcement du rôle du CCAS en matière d'action sociale doit, ainsi, s'accompagner d'un repositionnement de l'association dans son rôle, qui ne saurait être autre que celui d'un opérateur social conventionné et non d'un décideur.

Le dispositif ainsi rééquilibré devrait permettre à la commune un meilleur pilotage de sa politique en matière d'action sociale et autoriser également une clarification des flux financiers générés par cette fonction.

Délibéré à la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon le 19 octobre 2011.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

ANNEXE 1 : OPERATIONS D'EQUIPEMENT REALISEES EN 2007

| Opérations d'équipements au CA 2007 | crédits ouverts dépenses | mandats émis | crédits ouverts recettes | titres émis | dont emprunt | solde 2007 |
|--|--------------------------------|---------------------|--------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 11 : voirie | 1 293 422,00 | 225 633,69 | 1 002 679,00 | 743 163,00 | 743 163,00 | 517 529,31 |
| 12 : réserves foncières | 76 111,00 | 9 996,47 | 52 211,00 | 10 000,00 | 10 000,00 | 3,53 |
| 14 : PLU | 18 189,00 | 14 488,34 | 29 750,00 | 10 250,00 | 9 750,00 | -4 238,34 |
| 16 : groupe scolaire | 495 269,00 | 381 922,03 | 0,00 | 64 029,00 | 0,00 | -317 893,03 |
| 18 : garages mécanique | 9 711,00 | 6 488,71 | 31 000,00 | 31 000,00 | 31 000,00 | 24 511,29 |
| 19 : office du tourisme | 27 719,00 | 2 918,23 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -2 918,23 |
| 20 : bâtiments sportifs | 41 450,00 | 40 696,30 | 41 450,00 | 40 700,00 | 40 700,00 | 3,70 |
| 21 : environnement | 75 108,00 | 55 084,96 | 104 150,00 | 104 150,00 | 104 150,00 | 49 065,04 |
| 22 : chalet Malbois | 0,00 | 0,00 | 30 000,00 | 30 000,00 | 30 000,00 | 30 000,00 |
| 23 : salle polyvalente | 2 900,00 | 919,72 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -919,72 |
| 26 : esp verts + mob urbain | 97 709,00 | 84 897,00 | 88 250,00 | 88 250,00 | 88 250,00 | 3 353,00 |
| 27 : espace régent | 25 916,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 28 : menuiserie | 10 265,00 | 10 264,57 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -10 264,57 |
| 29 : local Diderot | 4 550,00 | 3 391,85 | 204 750,00 | 204 750,00 | 204 750,00 | 201 358,15 |
| 30 temple et chapelles | 16 000,00 | 3 000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -3 000,00 |
| 31 : aire gens du voyage | 526 000,00 | 3 980,76 | 526 000,00 | 0,00 | 0,00 | -3 980,76 |
| 32 : mairie | 87 074,00 | 42 346,01 | 100 300,00 | 100 300,00 | 100 300,00 | 57 953,99 |
| 33 : centre social | 5 150,00 | 710,40 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -710,40 |
| 36 : école primaire | 95 250,00 | 92 267,51 | 120 050,00 | 120 050,00 | 120 050,00 | 27 782,49 |
| 37 : police | 13 166,00 | 12 352,87 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -12 352,87 |
| 38 : crèche + halte | 671 766,00 | 9 486,86 | 695 720,00 | 35 540,00 | 35 540,00 | 26 053,14 |
| 41 : maternelles | 39 501,00 | 18 334,74 | 86 350,00 | 86 350,00 | 86 350,00 | 68 015,26 |
| 43 : matériel serv techn | 15 200,00 | 12 451,03 | 40 000,00 | 40 000,00 | 40 000,00 | 27 548,97 |
| 44 : cinéma | 7 900,00 | 0,00 | 7 900,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 46 : gîte marette | 388 115,00 | 10 174,48 | 358 800,00 | 133 800,00 | 133 800,00 | 123 625,52 |
| 49 : église | 650,00 | 0,00 | 2 500,00 | 1 700,00 | 1 700,00 | 1 700,00 |
| 53 : culture | 39 804,00 | 23 587,95 | 79 160,00 | 79 160,00 | 79 160,00 | 55 572,05 |
| 55 : éclairage public | 199 945,00 | 185 728,97 | 345 910,00 | 345 909,61 | 240 337,00 | 160 180,64 |
| 56 : manifestations taurines | 7 400,00 | 4 815,22 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -4 815,22 |
| 58 : bâtiments communaux | 15 000,00 | 0,00 | 16 000,00 | 1 000,00 | 1 000,00 | 1 000,00 |
| total | 4 306 240,00 | 1 255 938,67 | 3 962 930,00 | 2 270 101,61 | 2 100 000,00 | 1 014 162,94 |

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Commune d'Aigues-Mortes (30)

| |
|---|
| LISTE DES ABREVIATIONS UTILISEES |
|---|

| | |
|-------|--|
| CA | compte administratif |
| CAF | capacité d'autofinancement |
| CAF | caisse d'allocations familiales |
| CCAS | centre communal d'action sociale |
| CCTC | communauté de communes Terre de Camargue |
| CGCT | code général des collectivités territoriales |
| CMPF | coefficient de mobilisation du potentiel fiscal |
| DGCP | direction générale de la comptabilité publique |
| DGE | dotation globale d'équipement |
| DGF | dotation globale de fonctionnement |
| EPCI | établissement public de coopération intercommunale |
| HLM | habitations à loyer modéré |
| HT | hors taxes |
| ICNE | intérêts courus non échus |
| MAC | marge d'autofinancement courant |
| RAR | restes à réaliser |
| SIVOM | syndicat intercommunal à vocations multiples |
| TFPB | taxe foncière sur les propriétés bâties |
| TFPNB | taxe foncière sur les propriétés non bâties |
| TH | taxe d'habitation |
| TPU | taxe professionnelle unique |
| TTC | toutes taxes comprises |
| TVA | taxe sur la valeur ajoutée |
| ZAC | zone d'aménagement concerté |

**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 4 janvier 2012 de Monsieur Cédric BONATO, maire de la commune
d'Aigues-Mortes**

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 ».