

Rapport d'observations définitives
n° GR/17/ 2039 du 26 septembre 2017

COMMUNE DE COLLIOURE

Exercices 2011 et suivants

S O M M A I R E

1. PRÉAMBULE.....	5
2. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	5
3. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE, FINANCIÈRE ET COMPTABLE.....	6
3.1. L'information budgétaire	6
3.1.1. Les débats d'orientation budgétaire (DOB).....	6
3.1.2. Les annexes budgétaires	7
3.1.3. Les travaux en régie	7
3.2. La fiabilité des comptes	7
3.2.1. Les immobilisations	7
3.2.2. Les amortissements	8
3.2.3. L'imputation des recettes et des dépenses.....	8
3.2.4. Les budgets annexes du port et des parkings	9
4. LA SITUATION FINANCIÈRE	10
4.1. Le périmètre de l'analyse.....	10
4.2. L'évolution des grandes masses financières (annexe 2).....	10
4.3. Le compte de résultat	11
4.3.1. Les charges de gestion	11
4.3.2. Les charges de personnel	12
4.3.3. Les autres charges de gestion.....	12
4.3.4. Les charges financières.....	13
4.3.5. Les produits de gestion	13
4.3.6. Les ressources fiscales propres	14
4.3.7. Les ressources d'exploitation	16
4.3.8. Les dotations et participations	16
4.3.9. La fiscalité reversée	17
4.4. La capacité d'autofinancement	17
4.5. Les dépenses d'investissement et leur financement	18
4.6. Le bilan fonctionnel.....	18
4.6.1. Analyse de la dette.....	18
4.6.2. Structure de la dette	19

4.6.3.	La mesure de l'équilibre financier	19
4.6.4.	Synthèse de la situation financière et prospective	19
5.	LE CASINO	20
5.1.	Le prélèvement communal.....	20
5.2.	Le reversement légal	21
5.2.1.	Les recettes supplémentaires.....	21
5.2.2.	Un faible impact du casino sur le développement touristique, économique et culturel de la commune.....	22
5.2.3.	Des recettes globales en baisse.....	23
5.3.	Un suivi insuffisant de la délégation de service public (DSP)	24
6.	LA POLITIQUE COMMUNALE EN MATIÈRE DE TOURISME	25
6.1.	Panorama et chiffres clefs	25
6.2.	La desserte et les transports.....	26
6.2.1.	L'accès à la cité.....	26
6.3.	Le musée de Collioure.....	27
6.3.1.	Un lieu participant à l'attractivité touristique de la cité.....	27
6.3.2.	L'activité du musée et ses perspectives	28
6.4.	Une politique à la recherche d'une cohérence d'ensemble des acteurs du tourisme.....	30
6.4.1.	Les relations entre les acteurs institutionnels	30
6.4.2.	Les actions des principaux acteurs privés à coordonner.....	32
6.4.3.	Une politique d'aide aux associations à formaliser	33
7.	LA COMMANDE PUBLIQUE	34
7.1.	Les prestations en matière de communication	34
7.2.	Les marchés de transport urbain	35
7.2.1.	L'organisation des transports sur le territoire communal.....	35
7.2.2.	Les conditions d'exécution du service de navettes routières	35
7.2.3.	Le marché de transport urbain et péri-urbain conclu pour la période 2012-2014	36
7.2.4.	Le marché actuel.....	38
7.2.5.	La tarification de la navette scolaire.....	40
8.	LES RESSOURCES HUMAINES	40
8.1.	La directrice générale des services (DGS).....	40
8.1.1.	Le logement de fonction	40
8.1.2.	La régie des parkings	41
8.2.	La prime de fin d'année	42
8.3.	Les personnels en charge de la communication	43
8.3.1.	Le chargé de communication jusqu'à 2014.....	43
8.3.2.	Le chargé de communication depuis 2014	45
8.4.	La conservatrice du musée	46
	ANNEXES	48
	GLOSSAIRE	53

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Collioure pour les exercices 2011 et suivants. Ses investigations ont principalement porté sur sa situation financière, son action dans le domaine touristique, ses relations avec le casino, son organisation en matière de commande publique et la gestion des ressources humaines.

Située à l'extrême sud de la France, près de la frontière espagnole, la commune de Collioure possède 3 096 habitants (Insee 2013) et est membre de la communauté de communes des Albères et de la Côte Vermeille. Elle bénéficie d'un surclassement démographique lié à son activité touristique et relève à ce titre, en tant que station balnéaire, de la strate des communes de 10 000 à 20 000 habitants.

La fiabilité de ses comptes doit être renforcée, en ce qui concerne plus particulièrement le suivi des immobilisations et des opérations réalisées en régie.

Sa situation financière est devenue plus contrainte. En dépit d'une légère amélioration en 2015, l'évolution se caractérise par un effet « ciseaux » : hausse des charges (+ 2,69 %) et baisse des produits (- 2,36 %) entraînant une contraction de l'excédent brut de fonctionnement sur la période. Le rétablissement de ses marges de manœuvre financière, devrait la conduire à mieux maîtriser ses charges de fonctionnement et à limiter son recours à l'emprunt qui génère d'inutiles charges de remboursement.

La commune doit formaliser sa politique d'investissement en l'articulant autour d'axes stratégiques clairement définis. Le rythme d'engagement et la priorisation des dépenses d'équipement gagneraient à faire l'objet d'un suivi opérationnel actualisé et partagé, évitant en particulier le recours à un endettement parfois supérieur à ses besoins de financement.

En matière de ressources humaines et d'achats, les outils de pilotage et de gestion sont embryonnaires ou inexistants, ce qui se vérifie par de nombreux écarts à la réglementation

Le tourisme constitue un axe de développement économique majeur. La politique communale qui affiche la volonté d'accroître l'attractivité locale et de renforcer l'action publique par la création d'un office de tourisme autonome, manque cependant de cohérence et de lisibilité. À cet égard, une réflexion sur l'échelon territorial pertinent de l'action dans ce domaine pourrait être conduite dans le respect des dispositions de la loi du 7 août 2015 dite loi NOTRe.

RECOMMANDATIONS

1. Améliorer la qualité de l'information financière et comptable ainsi que sa fiabilité. *Non mise en œuvre.*
2. Élaborer une charte de la vie associative récapitulant les droits et obligations des parties, à compléter avec la signature de conventions d'objectifs. *Non mise en œuvre.*
3. Respecter les dispositions du code des marchés publics. *Non mise en œuvre.*
4. Régulariser les procédures de gestion des ressources humaines, relatives aux concessions de logement, au régime indemnitaire et aux modalités de suivi statutaire des personnels (contractuels, mises à dispositions). *Mise en œuvre en cours.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Chambre régionale des comptes Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Collioure (66)

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières « Par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. 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 fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Collioure a été ouvert le 2 mars 2016 par lettre du président adressée à M. Jacques MANYA, ordonnateur en fonction. Un courrier a également été adressé le 2 mars 2016 à M. Michel MOLY, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien préalable a eu lieu le 27 septembre 2016.

Lors de sa séance du 3 novembre 2016, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Jacques MANYA. M. Michel MOLY, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 17 mai 2017, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. PRÉAMBULE

Le présent rapport aborde les principaux thèmes suivants :

- la qualité de l'information budgétaire et comptable ;
- la situation financière ;
- le tourisme¹, et plus particulièrement les problématiques liées au transport et à la desserte du site, la politique culturelle, et les relations avec l'exploitant du casino ;
- la commande publique ;
- la gestion des ressources humaines.

2. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

Située à l'extrême sud de la France, à 26 km de la frontière espagnole, Collioure est une station balnéaire renommée de la Côte Vermeille².

D'une superficie de 12 km², elle comptait 3 096 habitants en 2013 (source Insee). Les personnes de plus de 60 ans représentaient près de la moitié de la population locale. Le secteur tertiaire porte l'économie locale, notamment en raison du poids important représenté par l'activité touristique. Par sa notoriété, Collioure est conduite à recevoir en fonction des saisons, des fêtes locales ou des vacances, jusqu'à 30 000 visiteurs environ par jour. Ce surcroît de touristes laisse à sa charge des

¹ Enquête nationale « tourisme ».

² La Côte Vermeille (en catalan, *Costa Vermella*) est le nom donné à la côte rocheuse du sud des Pyrénées-Orientales ; elle commence au sud d'Argelès-sur-Mer et se prolonge jusqu'à la frontière espagnole.

dépenses particulières, notamment en termes de surveillance des plages, de propreté, et de police municipale.

Collioure bénéficie d'un surclassement démographique lié à son activité touristique. Elle relève de la strate des communes de 10 000 à 20 000 habitants³.

La commune est membre de la communauté de communes des Albères et de la Côte Vermeille⁴ dont le coefficient d'intégration fiscale⁵ (CIF), qui mesure le degré de mise en commun de la fiscalité par les communes membres au profit de la communauté de communes, progresse. Le CIF est passé de 0,27, en 2015, à 0,33, en 2016, ce qui traduit un accroissement des compétences prises en charge par la communauté de communes.

3. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE, FINANCIÈRE ET COMPTABLE

3.1. L'information budgétaire

La commune de Collioure dispose d'un budget principal, et de deux budgets annexes, « port » et « parkings ».

3.1.1. Les débats d'orientation budgétaire (DOB)

La loi n° 92-125 du 6 février 1992 portant organisation territoriale de la république, dans ses articles 11 et 12, a étendu aux régions et aux communes de 3 500 habitants et plus, l'obligation d'organiser un débat sur les orientations générales du budget.

Ce débat doit avoir lieu dans les deux mois précédant l'examen du budget par l'assemblée et doit faire l'objet d'une délibération distincte⁶. Juridiquement, il est une formalité substantielle à l'adoption du budget⁷. La commune de Collioure ne satisfait pas à cette obligation alors qu'elle bénéficie d'un surclassement démographique, et pourrait donc vouloir l'organiser. L'ordonnateur a indiqué en réponse que si le surclassement démographique n'emporte pas pour sa commune l'obligation d'une telle mise en œuvre, il va mettre en place, pour 2018, un véritable DOB.

La collectivité ne dispose pas non plus d'un document formalisant sa stratégie pluriannuelle d'investissement. La mise en place d'un tel document, réaliste et actualisé régulièrement, contribuerait à l'amélioration de la programmation des opérations et renforcerait la qualité de l'information financière et comptable. La proportion des annulations de crédits en section d'investissement est en effet élevée, en particulier sur la période 2011 à 2013. L'ordonnateur a indiqué en réponse que pour 2017, le service financier de la collectivité s'est organisé pour mettre en place un plan pluriannuel d'investissement.

³ Le surclassement démographique d'une commune a des conséquences financières, sur le produit de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou la taxe de publicité foncière, et sur le montant de la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF - article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales). Le surclassement a de possibles effets sur le montant des indemnités d'élus, le seuil de création de certains cadres d'emplois de direction ou le nombre d'emplois de collaborateurs de cabinet.

⁴ Créée le 1^{er} janvier 2007, la communauté de communes des Albères et de la Côte Vermeille regroupe aujourd'hui 15 communes et compte 54 815 habitants (source : Insee 2013).

⁵ L'« intégration fiscale » d'un groupement de communes se mesure par le rapport entre la fiscalité directe levée par le groupement et le total de la fiscalité levée par l'ensemble « communes + groupement ». Plus le rapport est élevé, plus l'intégration fiscale est forte. Ce coefficient d'intégration fiscale, CIF, sert au calcul de la DGF. Un coefficient d'intégration fiscale (CIF) de 0,33 signifie que pour un euro versé par le contribuable, 33 centimes sont à destination de l'EPCI à fiscalité propre.

⁶ TA Montpellier, 11 octobre 1995, *M. Bard c/Commune de Bédarieux*.

⁷ TA Versailles, 28 décembre 1993, *Commune de Fontenay-le-Fleury*.

3.1.2. Les annexes budgétaires

L'examen des annexes des comptes administratifs 2011 à 2015 du budget principal fait apparaître des anomalies :

- des annexes ne sont pas renseignées : liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune (C3.1) ; liste des établissements publics créés (C3.2) ;
- des états sont peu lisibles : ainsi les états de la dette (A2.1 à A2.9) : les extractions à partir du logiciel utilisé par la ville sont insuffisantes et ne permettent pas une lecture aisée de l'état de la dette communale ;
- des modifications réglementaires n'ont pas été mises en œuvre : un arrêté ministériel du 12 décembre 2012 a modifié la présentation de l'état du personnel devant figurer en annexe au compte administratif. Les effectifs pourvus sur emplois budgétaires doivent en effet être présentés en ETP (équivalent temps plein), et la commune n'a pas encore adapté sa pratique (CA 2012 à 2014).

L'ordonnateur a indiqué en réponse que les annexes budgétaires seront désormais correctement complétées, ceci dès le budget 2017 pour les états de la dette et des effectifs.

3.1.3. Les travaux en régie

Les opérations d'investissement effectuées en régie doivent être comptabilisées pour leur coût de production au sein d'une comptabilité analytique suivie par opération.

Sur la période récente, si ces opérations sont de faible montant (18 409 € en 2012, 27 523 € en 2015), leur comptabilisation fait état d'une sous-évaluation de l'actif produit. L'ordonnateur a indiqué avoir initié en février 2016 une réorganisation du suivi administratif et comptable de ces opérations en régie. Une comptabilité analytique devrait être prochainement mise en place.

3.2. La fiabilité des comptes

3.2.1. Les immobilisations

La collectivité ne procède pas de manière systématique au transfert des immobilisations⁸ achevées ou mises en service et maintient sans justification des éléments d'actifs au compte 23 « Immobilisations en cours ».

⁸ Lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231 et 232 sont comptabilisées au compte 21 par une opération d'ordre non budgétaire.

Chambre régionale des comptes Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Collioure (66)

Immobilisations en cours	2011	2012	2013	2014	2015
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A) s/c 231	9 607 647	11 211 018	10 900 606	10 194 408	10 435 959
Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)	1 280 128	1 603 372	701 876	394 874	492 754
Immobilisations corporelles - Solde (C) s/c 21	34 950 652	35 128 847	36 549 969	37 887 410	38 708 707
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 415 461	1 857 800	1 129 099	636 817	1 097 940
Solde des immobilisations en cours/ Dépenses d'équipement de l'année (y compris travaux en régie)	6,79	6,03	9,65	16,01	9,51

Source : Anafi

Le rapport entre montant des immobilisations en cours et montant annuel des investissements, nettement supérieur à « 1 » sur l'ensemble de la période, traduit, outre une possible transmission tardive au comptable des informations sur les travaux achevés, un délai de réalisation important.

Le service des finances a entamé une action visant à procéder aux régularisations nécessaires, en collaboration avec le comptable public. L'intégration des travaux en cours, la mise à jour de l'inventaire puis le basculement vers le compte 21 « Immobilisations corporelles », contribueront à l'amélioration de la fiabilité des comptes.

La collectivité a répondu qu'elle est consciente des enjeux liés à une bonne tenue de l'actif, et qu'un travail en collaboration avec le comptable public a débuté pour les intégrations des travaux en cours, comportant notamment pour les intégrations du compte 23 au compte 21 à rattraper, un échéancier sur une période d'un an.

3.2.2. Les amortissements

La commune procède à l'amortissement de ses immobilisations. Si les dotations aux amortissements ne constituent pas des dépenses obligatoires pour les communes de moins de 3 500 habitants, leur comptabilisation, s'agissant d'une collectivité surclassée dans la strate des communes de 10 000 à 20 000 habitants, participe au renforcement du principe comptable de prudence.

Les charges d'amortissement impactant le résultat, la chambre fait observer que les retards relevés dans la comptabilisation des immobilisations (écritures du c/23 non transférées régulièrement au c/21), comme la minoration des immobilisations résultant des travaux en régie, nuisent à la fiabilité des comptes.

L'ordonnateur a indiqué en réponse qu'un travail régulier sur l'enregistrement des amortissements sera effectué.

3.2.3. L'imputation des recettes et des dépenses

Des erreurs commises lors de la passation des écritures comptables rendent délicat le suivi de certaines recettes et dépenses.

Ainsi, la commune a perçu en 2014, dans le cadre du fond de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), un total de 50 279 €, dont 25 141 € ont été incorrectement comptabilisés (c/7322 « Dotation de solidarité communautaire » au lieu du c/7325 « Fonds de péréquation des recettes fiscales communales et intercommunales » - FPIC). De même, le montant du FPIC pour 2015, qui s'élève à 80 978 € et non 60 732 € comme mentionné au compte administratif, a encore pour partie été enregistré sur le compte 7322 (à hauteur de 20 246 €).

La comptabilisation du régime indemnitaire des agents communaux sur la même imputation comptable que leur rémunération principale (c/64111 et c/64131), outre son caractère irrégulier, ne permet pas de fournir une information fiable et de qualité, tant à l'assemblée délibérante qu'aux tiers. Il en est de même pour l'enregistrement des remboursements du personnel mis à disposition.

L'ordonnateur a indiqué en réponse qu'un double contrôle sera exécuté sur les imputations budgétaires en dépenses et en recettes avant tout transfert des bordereaux signés par l'ordonnateur au comptable public.

3.2.4. Les budgets annexes du port et des parkings

L'imputation comptable au budget principal d'opérations concernant le budget annexe du port, tels que les travaux effectués en 2013 sur la digue côté château pour 25 k€, est incorrecte.

Suite à la création en 2015 du budget annexe des parkings et à la transformation de l'office de tourisme, des produits et charges ont été maintenus à tort au budget principal : droits de stationnement, rémunération de 5 agents de l'office de tourisme.

L'ordonnateur a répondu que, par une délibération du 19 décembre 2016, le conseil municipal a décidé de la suppression du budget annexe « Port de plaisance » à compter du 1^{er} janvier 2017, désormais intégré au budget principal. Il met en avant la faiblesse des recettes et qu'il n'y avait aucun intérêt à rester en budget annexe.

La chambre rappelle que le sens de son observation visait au contraire à ce que ne soient pas imputées sur le budget principal des opérations concernant le budget annexe du port, tels que les travaux effectués en 2013 sur la digue côté château. L'activité de port de plaisance est considérée comme constitutive d'un service public à caractère industriel et commercial, et les opérations y afférentes doivent être retracées, en vertu de l'article L. 1412-1 du CGCT, dans le budget M4 d'une régie, dotée de la seule autonomie financière (budget annexé au budget principal de la commune, disposant d'une comptabilité séparée avec son propre compte de disponibilité) ou d'une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière (budget et comptabilité propres indépendants de ceux de la commune de rattachement). En outre, en application de l'article 256 B du code général des impôts, les personnes qui rendent des prestations de services portuaires sont en toute hypothèse redevables de la TVA, obligation de laquelle il découle que les départements, les communes ou leurs groupements qui gèrent directement un port soit en procédant eux-mêmes à son exploitation en utilisant leurs propres moyens en investissement ou en personnel, soit en faisant appel, pour tout ou partie à des tâches de gestion, à un prestataire de services, dans le cadre d'un contrat de gérance, de régie intéressée ou d'un simple marché de services, effectuent des opérations obligatoirement passibles de la TVA. Cet assujettissement à la TVA illustre l'obligation d'une comptabilité distincte de celle du budget principal.

Recommandation

**1. Améliorer la qualité de l'information financière et comptable ainsi que sa fiabilité.
 Non mise en œuvre.**

4. LA SITUATION FINANCIÈRE

4.1. Le périmètre de l'analyse

L'analyse financière repose sur les comptes de gestion du budget principal des années 2011 à 2015 (restitutions issues du logiciel Anafi des juridictions financières). Il est également fait état en tant que de besoin des budgets annexes du port et des parkings.

Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	
			2015 (en €)	%
Budget principal	COLLIOURE	M14	5 890 359	90,96 %
Budget annexe	PORT COLLIOURE ⁹	M14	91 253	1,41 %
Budget annexe	RÉGIE PARKING COLLIOURE	M4	494 133	7,63 %
Somme totale :			6 475 745	100,00 %
Somme M14 :			5 981 612	92,37 %

Source : ANAFI

4.2. L'évolution des grandes masses financières (annexe 2)

- La situation financière s'est dégradée en fonctionnement du fait d'un effet « ciseaux », en l'espèce une hausse des charges (+ 2,69 %) et une baisse des produits (- 2,36 %), entraînant une contraction de l'excédent brut de fonctionnement sur la période ;
- L'excédent de résultat de fonctionnement du budget principal s'est fortement réduit (- 24,56 % de 2011 à 2015) ;
- La capacité d'autofinancement (CAF) brute a fortement diminué, particulièrement entre 2013 et 2014 (- 459 562 €) ;
- La capacité d'autofinancement nette¹⁰ est en forte baisse;
- Le recours à l'emprunt est très supérieur au besoin de financement (de près de quatre fois en 2011), sans lien avec les projets d'investissement de l'année.

La CAF nette négative en 2014 (- 8 072 €), a conduit la collectivité à mobiliser significativement son fonds de roulement pour financer ses investissements (- 177 885 € en 2014, et - 1 112 608 € de 2012 à 2014).

En 2015, sous l'effet conjugué d'une baisse des charges de gestion (- 217 208 € par rapport à 2014) et de l'encaissement de produits exceptionnels (99 174 €¹¹), la CAF nette redevient positive, à hauteur de 223 705 €.

⁹ Le port n'est pas un SPIC pour la commune.

¹⁰ CAF brute moins le remboursement en capital des emprunts.

¹¹ Les variations enregistrées au compte 67 (charges exceptionnelles) et au compte 77 (recettes exceptionnelles), à hauteur de -157 722 € en 2014 et de +99 174 € en 2015, résultent principalement de l'annulation de titres relatifs au prélèvement communal calculé sur le produit des jeux du casino¹¹ (-77 531 €) ainsi que du remboursement d'un sinistre par l'assurance SMACL (+ 88 694 €, catastrophe naturelle).

Chambre régionale des comptes Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Collioure (66)

L'ordonnateur a indiqué en réponse qu'un arbitrage plus rigoureux sur les dépenses de fonctionnement sera engagé sur les exercices à venir, notamment sur le poste animation et culture.

4.3. Le compte de résultat

4.3.1. Les charges de gestion

Les charges de gestion¹² (hors budgets annexes) progressent de 2,69 % entre 2011 et 2015, avec une part prépondérante des dépenses de personnel (54,69 % du total en 2015), en hausse de 9,48 % sur la période.

en €	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne	Évolution 2011/2015
Charges à caractère général	1 724 829	2 113 495	1 826 229	1 954 821	1 735 290	0,2 %	0,61 %
Charges de personnel	2 456 697	2 531 237	2 588 734	2 571 280	2 689 591	2,3 %	9,48 %
Subventions de fonctionnement	309 457	256 437	309 377	313 198	178 151	-12,9 %	-42,43 %
Autres charges de gestion	297 746	266 986	290 588	295 456	314 515	1,4 %	5,63 %
Charges de gestion	4 788 729	5 168 155	5 014 927	5 134 754	4 917 546	0,7 %	2,69 %

Source : CRC-Anafi (budget principal)

De 2011 à 2014, la progression la plus forte provient des charges à caractère général, en particulier les charges liées aux impôts et taxes (variation annuelle moyenne de 149 %). Elles passent de 24 640 € en 2011 à 380 374 € en 2014 en raison du remboursement par la commune de la TVA sur les recettes du parking du Glacis, suite à un redressement fiscal (parking placé dans le champ d'application de la TVA).

En 2015, les charges à caractère général sont en repli (- 219 531 €) alors que les charges de personnel poursuivent leur augmentation (118 311 €).

Un audit financier réalisé en juin 2014 par un cabinet privé a mis en évidence la volatilité et le niveau des dépenses d'animation. Elles se répartissent essentiellement (mais pas uniquement) sur les postes « honoraires, fêtes et cérémonies, transport », ce qui rend leur pilotage et leur appréciation globale difficile.

Outre les animations classiques (feux d'artifice, autres manifestations), les opérations organisées sous l'égide du musée de Collioure pèsent également sur les finances de la ville, sa gestion étant intégrée au budget communal.

À titre d'illustration, les dépenses d'animation ont augmenté de 200 K€ en 2012, en raison de l'organisation de l'exposition *Survage*, 135 k€ étant consacrés au transport des œuvres et 60 k€ aux autres frais.

¹² La décomposition des dépenses, notamment s'agissant des charges à caractère général, met en lumière deux caractéristiques de la commune : l'effort consacré au patrimoine et la politique d'animation. Ces deux éléments sont liés à la spécificité touristique de la collectivité (extrait de l'audit d'un cabinet privé du 5 juin 2014).

4.3.2. Les charges de personnel

Les dépenses de personnel ont augmenté de 9,48 % depuis 2011, passant de 2,45 M€ à 2,68 M€ en 2015. Leur poids représente à cette date plus de 54,6 % des charges de gestion et absorbe 68,5 % des contributions fiscales 2015 de la commune.

Compte tenu de la pyramide des âges de la collectivité, une dizaine de départs à la retraite devraient être enregistrés sur les trois prochaines années, ce qui pourrait permettre de limiter l'évolution de la masse salariale.

en €	2011	2012	2013	2014	2015
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions) (A)	3 984 193	4 135 539	4 139 934	4 131 597	3 924 636
Charges de personnel (B)	2 456 697	2 531 237	2 588 734	2 571 280	2 689 591
Charges de gestion (C)	4 788 729	5 168 155	5 014 927	5 134 754	4 917 546
Charges de personnel/Contribution fiscale (B/A)	61,66 %	61,21 %	62,53 %	62,23 %	68,53 %
Charges de personnel/Charges de gestion (B/C)	51,30 %	48,98 %	51,62 %	50,08 %	54,69 %

Source : Anafi

Selon l'ordonnateur, le changement opéré par l'office du tourisme, devenu établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) après avoir fonctionné sous forme associative jusqu'en 2015 et disposant désormais d'une compétence en matière d'animation et de gestion culturelle, devrait également avoir un impact sur la masse salariale. En effet, à compter de 2017, le transfert à l'EPIC de cinq agents devrait faire baisser les charges de personnel du budget communal de l'ordre de 116 k€ (montants 2015 : 38 k€ / deux agents pour le service animation et 78 k€ / trois agents pour le service culturel)¹³.

C'est hors ces transferts que la capacité de la commune à maîtriser les dépenses de personnel devra être démontrée.

4.3.3. Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion, assez stables sur la période, présentent une variation annuelle moyenne de 1,4 %.

Les postes de dépenses les plus importants, à savoir les contributions au service incendie, les contingents et participations obligatoires, les indemnités des élus, s'élèvent ainsi en 2015 à respectivement 124 394 €, 12 929 € et 111 716 €.

Les contributions aux organismes de regroupement (58 181 € en 2015) augmentent pour leur part fortement sur la période (+ 45 %), du fait notamment de la revalorisation de la cotisation au syndicat intercommunal scolaire (SIS) de la Côte Vermeille (restauration scolaire)¹⁴.

¹³ Création novembre 2014 – voir sur la problématique des transferts en partie « tourisme » du présent rapport.

¹⁴ Participation 2016 identique à celle de 2015 : 42 200 €. La dissolution du SIS est par ailleurs actuellement à l'ordre du jour.

Chambre régionale des comptes Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Collioure (66)

en €	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne	Évolution 2011/2015
Autres charges de gestion	297 746	266 986	290 588	295 456	314 515	1,4 %	5,63 %
Dont contribution au service incendie	117 096	119 672	122 185	123 285	124 394	1,5 %	6,23 %
Dont contribution aux organismes de regroupement	40 109	39 924	39 870	39 967	58 181	9,7 %	45,06 %
Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)	33 436	0	16 422	22 306	12 929	-21,1 %	-61,33 %
Dont indemnités (y c. cotisation) des élus	103 156	103 278	111 203	108 712	111 716	2,0 %	8,30 %
Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)	685	782	907	255	0	-100,0 %	-100,00 %
Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)	3 263	3 329	0	0	294	-45,2 %	-91,00 %

Source : Anafi

4.3.4. Les charges financières

Depuis 2011, les charges d'intérêt représentent de 3 à 4,1 % des charges courantes totales (valeur plancher de 147 348 € en 2011, plafond de 219 573 € en 2012).

À titre de comparaison, les charges financières représentaient 54 € par habitant pour Collioure contre 28 € pour la moyenne des communes comptant entre 2 000 et 3 500 habitants, et 45 € pour celles comptant entre 10 000 et 20 000 habitants.

4.3.5. Les produits de gestion

Les produits de gestion diminuent de 2,36 % depuis 2011, passant de 5,72 M€ à 5,58 M€, sous l'effet principalement de la baisse du produit fiscal communal (- 1,49 %), de la fiscalité reversée par l'intercommunalité (- 54,46 %) et des dotations et participations institutionnelles (- 13,98 %).

Chambre régionale des comptes Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Collioure (66)

Les ressources d'exploitation augmentent pour leur part de 30 % sur la période, leur structure n'évoluant pas.

4.3.6. Les ressources fiscales propres

Les ressources fiscales propres de la commune (nettes des restitutions), passent de 3,98 M€ en 2011 à 3,92 M€ en 2015 (- 1,49 %). Elles représentent en moyenne plus de 68 % des produits de gestion.

La baisse constatée provient de la diminution sensible du produit des taxes sur les activités de service et du domaine, en lien avec la fréquentation touristique, ainsi que de la contraction des droits de mutation.

en €	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne	Évolution 2011/2015
Impôts locaux nets des restitutions	2 254 521	2 306 821	2 311 624	2 335 611	2 406 054	1,6 %	6,72 %
+ Taxes sur activités de service et domaine	1 300 015	1 397 675	1 444 267	1 439 298	1 170 094	-2,6 %	-9,99 %
+ Taxes sur activités industrielles	106 737	109 469	111 822	108 268	104 012	-0,6 %	-2,55 %
+ Autres taxes dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO	322 919	321 575	272 221	248 420	244 476	-6,7 %	-24,29 %
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 984 193	4 135 539	4 139 934	4 131 597	3 924 636	-0,4 %	-1,49 %

Source : CRC- Anafi

4.3.6.1. Les recettes fiscales directes

Les taux de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur le foncier bâti et de la taxe sur le foncier non bâti n'ont pas évolué depuis 2011. Ils sont nettement inférieurs aux taux moyens tant de la strate des communes de 2 000 à 3 500 habitants que de la strate des communes de 10 000 à 20 000 habitants.

L'ordonnateur a fait part, dans sa réponse, de la volonté de la municipalité de Collioure de maintenir les taux actuels des impôts.

L'évolution des recettes fiscales directes de la commune est donc liée seulement à celle des bases.

Chambre régionale des comptes Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Collioure (66)

Taux voté (%)	Taxe d'habitation	Taux moyen de la strate (2014) : 2000 à 3500 / 10000 à 20000	Taxe foncière sur les propriétés bâties	Taux moyen de la strate (2014) : 2000 à 3500 / 10000 à 20000	Taxe foncière sur les propriétés non bâties	Taux moyen de la strate (2014) : 2000 à 3500/10000 à 20000
2011 à 2016	11,69	12,88/15,87	13,41	17,64/22,65	38,92	50,92/59,95
2010	11,58	12,47	13,28	17,65	38,54	51,32

Source : DGCL

4.3.6.2. Les recettes des impôts et taxes autres que les impôts directs

Les recettes des impôts et taxes autres que les impôts directs s'élèvent à 1 518 582 € en 2015, dont 1 170 094 € de taxes pour l'utilisation des services publics et du domaine. La place des recettes liées aux droits de stationnement y est prépondérante.

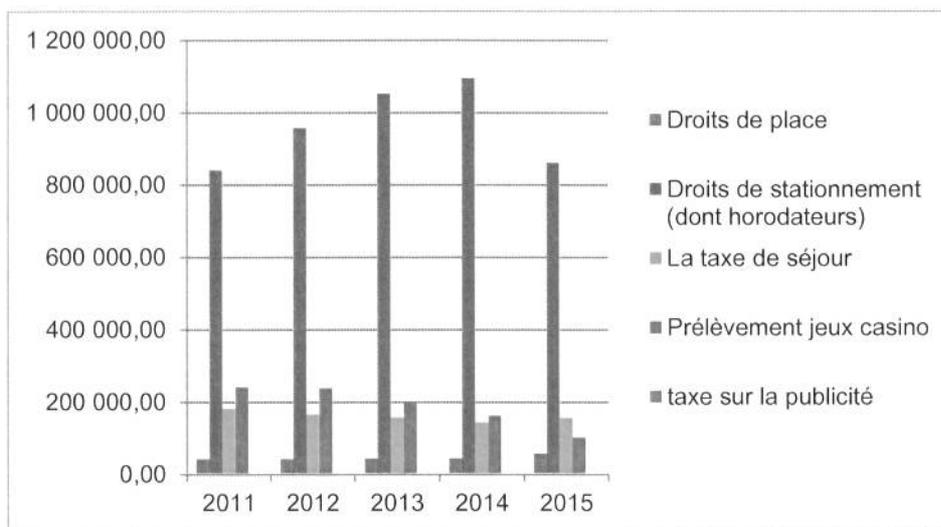
Article	Libellé	2011	2012	2013	2014	2015
7336	Droits de place	41 045,00	40 627,00	42 694,00	42 909,80	55 759,05
7337	Droits de stationnement (horodateurs)	839 303,90	956 210,10	1 050 852,16	1 093 673,26	859 589,30
7362	Taxe de séjour	180 366,18	164 212,38	155 199,81	142 219,29	154 038,57
7364	Prélèvement jeux casino	239 246,11	236 598,07	195 494,46	160 467,92	100 706,84
7368	taxe sur la publicité	54,00	27,00	27,00	27,36	0,00
total		1 300 015,19	1 397 674,55	1 444 267,43	1 439 297,63	1 170 093,76

Source : Grand livre des comptes – commune Collioure

La taxe de séjour (forfaitaire à hauteur de 0,40 € par jour et par personne en 2015) est une recette participant à la couverture des dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique et doit être obligatoirement reversée aux offices de tourisme (OT) constitués sous la forme juridique d'EPIC.

Au cas d'espèce, la taxe de séjour a été pour partie versée à l'OT en 2015, ce qui correspond à une période de 6 mois. En effet, le statut d'EPIC a été approuvé par une délibération du conseil municipal en date du 20 novembre 2014¹⁵ après un fonctionnement sous forme associative pendant de nombreuses années. Le montant total perçu par la commune en 2015 s'est élevé à 154 038,57 €, dont 82 800 € reversés à l'OT. Par délibération du 21 février 2017, le conseil municipal a approuvé le principe du reversement intégral de la taxe de séjour à l'office de tourisme dans le cadre d'une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens entre la ville et le nouvel EPIC.

¹⁵ Lorsqu'un office de tourisme communal ou intercommunal est constitué sous forme d'EPIC, le produit de la taxe de séjour perçu par les communes incluses dans son périmètre de compétence lui est obligatoirement reversé conformément aux dispositions de l'article L. 133-7 du code du tourisme. (cf. réponse de la question écrite n° 14376 de M. Jean Louis Masson publiée dans le JO Sénat du 25 décembre 2014: " le produit de la taxe de séjour est automatiquement affecté au budget de l'office de tourisme"). De surcroît, les dispositions réglementaires du CGCT imposent aux communes de faire figurer dans un état annexe au compte administratif le montant et l'emploi des recettes procurées par la taxe de séjour. De ce fait, même si le produit de la taxe de séjour est totalement reversé par la commune à l'office du tourisme, il doit être comptabilisé dans le budget de la commune et dans celui de l'EPIC.



Source : Compte de gestion

Une part importante des recettes autres que les impôts directs, provient de l'exploitation de parcs de stationnement dont une partie est désormais suivie au travers d'un budget annexe M4 créé en 2015.

4.3.7. Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation, constituées principalement du produit du domaine et des récoltes, progressent de 30 % (de 329 k€ à 428 k€).

Les revenus locatifs et redevances baissent pour leur part de près de 19 % en raison du retrait du marché locatif de plusieurs appartements et habitations, du fait de leur vétusté. La commune étudie actuellement la possibilité de vendre ces actifs et de construire trois nouveaux appartements, qui pourraient à terme apporter des recettes plus élevées.

Enfin, la mise à disposition de personnel (65,2 k€ en 2015) concerne l'activité périscolaire (compétence prise en charge par la communauté de communes) et une association (« Bien vieillir en Côte Vermeille »).

4.3.8. Les dotations et participations

Les ressources institutionnelles de 2011 à 2015 diminuent de 13,98 %, passant de 1,39 M€ en 2011 à 1,20 M€ en 2015.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) se contracte de 14,59 %, plus fortement depuis la mise en œuvre du dispositif visant à faire participer les collectivités locales à la diminution du déficit public (loi de finances 2014).

La commune perçoit la part forfaitaire et la part péréquation, dont les composantes sont reversées aux collectivités les plus défavorisées. Cette deuxième composante correspond à la dotation d'aménagement qui se décompose elle-même en quatre fractions. La ville de Collioure est concernée au titre de la dotation de solidarité rurale (DSR de 48 725 € en 2015) et de la dotation nationale de péréquation (DNP de 97 954 € en 2015).

D'un montant de 368 €/habitant en 2014, la DGF perçue par la ville est plus de deux fois supérieure à la moyenne de la strate (177€/habitant), étant rappelé que cela provient notamment du surclassement de Collioure, commune balnéaire.

Enfin, les participations de l'État et des autres collectivités sont également en diminution, passant de 175 483 € en 2011 à 146 910 € en 2015 (- 16,28 %). Les autres attributions et participations restent quant à elles stables (variation annuelle de 0,9 %), à hauteur de 64 324 € en 2015.

4.3.9. La fiscalité reversée

Les groupements soumis aux régimes de la taxe professionnelle unique ou de la taxe professionnelle de zone peuvent effectuer des versements au profit de leurs communes membres ou d'autres EPCI au travers de l'attribution de compensation (AC)¹⁶ et de la dotation de solidarité communautaire (DSC)¹⁷.

Au cas d'espèce, Collioure ne perçoit que la DSC (10 041 € de 2011 à 2013, 32 772 € en 2014 puis 27 877 € en 2015 - c/7322).

Elle verse en revanche à la communauté de communes, essentiellement au titre de l'organisation des temps périscolaires par cette dernière, une attribution de compensation (c/73921) qui s'est élevée à 27 503 € en 2013 et en 2014, et à 21 501 € en 2015.

La loi de finances n° 2010-1657 du 29 décembre 2010, dans son article 144, a institué un mécanisme de péréquation horizontale pour le secteur communal. Ce dispositif, appelé fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), est financé par des prélèvements sur certaines intercommunalités et communes pour abonder le budget des intercommunalités et communes moins favorisées. En 2015, le montant perçu à ce titre par la commune s'est élevé à 80 978 € (50 279 € en 2014).

4.4. La capacité d'autofinancement

La progression des charges de gestion et la baisse concomitante des recettes conduit à une érosion de l'autofinancement, plus particulièrement marquée en 2014.

Le résultat de fonctionnement¹⁸ baisse pour sa part de 509 859 € en 2011 à 386 142 € en 2015 (117 492 € en 2014).

L'excédent brut d'exploitation de la commune se rétracte de 28,28 % entre 2011 et 2015. Représentant en proportion de 11,7 % (2014) à 16,3 % (2011) des produits de gestion, il permet néanmoins de dégager une capacité d'autofinancement brute couvrant le remboursement de l'annuité de la dette en capital, sauf en 2014.

¹⁶ Les EPCI à taxe professionnelle unique ou à fiscalité additionnelle peuvent en outre procéder à des partages de fiscalité (loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale) : l'attribution de compensation constitue pour ces EPCI une dépense obligatoire. Elle a pour objectif d'assurer la neutralité budgétaire du passage à la taxe professionnelle unique et des transferts de compétences à la fois pour l'EPCI et pour ses communes membres. Les modalités d'évaluation et de versement sont fixées aux IV et V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

¹⁷ L'institution de la DSC est facultative, le conseil communautaire en détermine librement le montant. Aux termes du VI de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, tel que modifié par l'article 185 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à taxe professionnelle unique (TPU) autres que les communautés urbaines peuvent instituer une dotation de solidarité communautaire (DSC) en faveur de leurs communes membres et, le cas échéant, de certains EPCI à fiscalité propre limitrophes. L'institution de la DSC est facultative.

¹⁸ Résultat de fonctionnement = CAF- dotations aux amortissements

De 2011 à 2014, la CAF brute¹⁹ baisse de 55 % et représente en moyenne moins de 13 % des produits de gestion. En 2015, elle augmente de 255 207 €, permettant de couvrir la dotation aux amortissements ainsi que les annuités de la dette. La CAF nette redevient positive, à 223 705 €.

L'ordonnateur, en réponse, partage l'analyse de la chambre, et indique que la collectivité est engagée dans une démarche de diminution nette des dépenses de fonctionnement, en particulier celles à caractère général. Il ajoute avoir engagé une démarche de renégociation des prêts en cours avec les banques, afin de lisser ou diminuer les échéances mensuelles, qui impactent le fond de trésorerie de la commune.

4.5. Les dépenses d'investissement et leur financement

Le montant cumulé des dépenses d'équipement 2011/2015 s'élève à 6 137 116 €.

Outre la mobilisation d'emprunts en 2011, 2012 et 2015, la commune a puisé dans son fonds de roulement afin de financer ses investissements en 2012, 2013 et 2014, ce qui a diminué ses réserves. En 2011, les emprunts de l'année (1 M€) ont excédé de près de quatre fois le besoin de financement de la collectivité, le fonds de roulement se trouvant abondé de 747 963 €.

Le financement propre disponible correspond à la CAF nette complétée des recettes réelles d'investissement. Rapporté au montant total des investissements annuels, il permet de suivre la part des investissements d'équipement financée par les ressources propres de la collectivité.

Alors que la CAF nette de la commune devient négative en 2014, le financement propre disponible (hors emprunt) représente sur cet exercice 72,2 % des dépenses totales d'équipement grâce au fonds de compensation de la TVA (FCTVA) et aux subventions d'équipements.

4.6. Le bilan fonctionnel

4.6.1. Analyse de la dette

En 2015, la capacité de désendettement²⁰ de Collioure représentait 6,9 années, ce qui est sensiblement inférieur au seuil de vigilance.

La dette communale représente 1 372 € par habitant en 2015, soit une valeur supérieure à la strate communément admis (10 ans) (697 € par habitant) ; confirmant le haut niveau d'endettement de Collioure, ce ratio est également sensiblement supérieur à celle de la strate des communes de 10 000 à 20 000 habitants (944 € par habitant en 2015).

¹⁹ La capacité d'autofinancement (CAF) brute représente, potentiellement, les ressources dégagées de la section de fonctionnement permettant de couvrir le remboursement en capital de la dette et de financer les équipements. Selon son niveau, elle permet de réduire le recours à l'emprunt et la dépendance vis-à-vis des subventions d'investissement.

²⁰ Le niveau d'endettement d'une collectivité locale se mesure à partir d'un ratio, appelé capacité de désendettement. Ce ratio, rapporte l'épargne brute au stock de dette et d'identifier en nombre d'années d'épargne brute l'endettement de la collectivité locale. Il permet de répondre à la question de savoir en combien d'années une collectivité pourrait rembourser la totalité du capital de sa dette en supposant qu'elle y consacre tout son autofinancement brut. Capacité de désendettement = encours de la dette / épargne brute.

4.6.2. Structure de la dette

Au 31 décembre 2015, l'encours de la dette, porté par le seul budget général, englobe treize emprunts contractés auprès de cinq organismes prêteurs, à hauteur de 41,37 % de la valeur nominale auprès du Crédit agricole, et 23,54 % auprès de la Banque populaire. Ces emprunts sont à taux variable simple, à l'exception du plus récent, à taux fixe.

4.6.3. La mesure de l'équilibre financier

La mesure de l'équilibre financier de la collectivité peut s'effectuer au travers de trois indicateurs : le fonds de roulement net global, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.

4.6.3.1. Le fonds de roulement

De 2011 à 2015, le fonds de roulement reste supérieur au seuil prudentiel communément admis d'un mois de couverture de charges courantes (66,5 jours en 2015).

au 31 décembre en €	2011	2012	2013	2014	2015
Fonds de roulement net global	1 751 797	977 781	817 069	639 184	926 977
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	129,5	66,2	57,4	43,9	66,5
Besoin en fonds de roulement global	-77 110	336 175	67 151	-128 516	54 548
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	-5,7	22,8	4,7	-8,8	3,9
Trésorerie nette	1 828 907	641 606	749 918	767 700	872 429
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	135,2	43,5	52,7	52,7	62,6

Source : Anafi

Après une baisse significative de 2011 à 2014, la commune puisant dans ses réserves, le fonds de roulement augmente à nouveau en 2015, notamment en raison de la mobilisation d'emprunts au-delà du besoin de financement. Selon la collectivité, cette démarche visait à anticiper une crispation du marché bancaire.

4.6.3.2. Le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Le besoin en fonds de roulement (BFR) global est négatif en 2011, le solde des comptes de redevables étant à leur niveau le plus faible pour la période (72 414 €) contrôlée ; il est également négatif en 2014.

Dotée d'une trésorerie importante, la commune est invitée à optimiser l'utilisation de ses ressources pour couvrir ses besoins de financement.

4.6.4. Synthèse de la situation financière et prospective

La situation financière de Collioure est devenue plus contrainte. L'année 2015 marque toutefois une inflexion positive, due à une baisse de ses charges et à l'encaissement de produits exceptionnels, qui ont permis à la collectivité de retrouver une capacité d'autofinancement positive.

Si elle entend préserver et conforter ses marges de manœuvre financières sans recourir au levier fiscal à moyen terme, la commune doit maîtriser ses charges de fonctionnement, de personnel et à caractère général, et ne plus recourir à l'emprunt de manière excessive, qui génère d'inutiles charges de remboursement d'emprunt.

Elle gagnerait également à rapidement formaliser sa politique d'investissement en retenant des axes stratégiques clairement définis. Le rythme d'engagement et la priorisation des dépenses d'équipement devraient désormais pouvoir, dans cette perspective, faire l'objet d'un suivi précis.

Si la commune entend réaliser des projets d'investissement de plus grande ampleur, tels la rénovation/construction du musée ou l'aménagement du quartier de la gare, elle devra mettre en place une approche nouvelle et pluriannuelle de sa gestion budgétaire et comptable.

5. LE CASINO

La loi du 15 juin 1907 accorde aux stations classées balnéaires, thermales ou climatiques la possibilité d'ouvrir et d'exploiter un casino, ce qui constitue pour la commune d'accueil une source supplémentaire de revenus et un avantage économique.

Les autorisations d'ouverture sont accordées par le ministre de l'intérieur²¹, qui en fixe aussi la durée. Le conseil municipal de la commune concernée, dans le cadre d'une convention de délégation de service public, détermine quant à elle, sur la base d'un cahier des charges, la durée de la concession, les jeux autorisés et les conditions d'exploitation du casino.

La commune dispose d'un casino, géré par la société SAS E depuis février 2003 (arrêté du ministre de l'intérieur autorisant la pratique des jeux de hasard, sur la base d'un cahier des charges du 18 août 1997). Outre un bar-brasserie, une salle de 72 machines à sous, des jeux de table (black jack, bataille) et une roulette électronique, l'établissement dispose d'une salle de spectacle et d'une discothèque.

5.1. Le prélèvement communal

Le contrat de délégation initial²² prévoyait un prélèvement progressif dans le temps (article 3 sur le prélèvement communal) : de 4 % pendant 3 ans, 9 % pendant 2 ans, puis 10 % à compter de la sixième année.

Ce contrat a été modifié par 9 avenants dont 4 concernent le prélèvement communal (numéros 1, 4, 5 et 9).

Par avenant n° 1, le conseil municipal (20 décembre 2001) a approuvé la modification de l'article 3 en instituant : « un prélèvement calculé sur le produit brut des jeux, diminué du montant de l'abattement légal (...) au taux unique de 15 %, dès la première année d'exploitation ».

Justifiant de l'impact de la crise économique et de l'évolution du secteur du jeu en France, notamment l'essor des jeux d'argent en ligne, le casino, en difficulté financière, a sollicité à compter de 2008 la commune, à plusieurs reprises, afin de revoir à la baisse le prélèvement communal.

²¹ Le 28 janvier 2015, l'autorisation d'exploiter les jeux a été renouvelée sur le casino de Collioure pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} février 2015, avec une fin fixée au 5 février 2018 (Source : extrait du rapport annuel financier 2015).

²² En date du 18 août 1997 - entré en vigueur en 2003 / date autorisation d'exploiter les jeux.

Chambre régionale des comptes Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Collioure (66)

Cela s'est traduit par la passation de plusieurs avenants (n° 4, 5 et 9), qui ont successivement diminué le prélèvement communal, de 7,5 % de 2008 à 2010 (avenant n°4 du 19 décembre 2008), jusqu'à 3 % à compter de 2013 (avenant n° 9 du 25 octobre 2010) et ce « pour la durée du plan de sauvegarde » (jugement du tribunal de commerce du 28 septembre 2011).

Le casino de Collioure fait l'objet d'une procédure de redressement judiciaire depuis le 1^{er} juillet 2015. Il doit dans ce cadre 18 k€ à la commune, au titre de l'exercice 2015

5.2. Le reversement légal

Au prélèvement communal s'ajoute chaque année le « reversement légal » (article L. 2333-55 du CGCT).

Cette recette annuelle complémentaire perçue par la commune correspond à 10 % du prélèvement opéré par l'État. Le montant de ce versement ne peut toutefois avoir pour effet d'accroître de plus de 5 % les recettes réelles de fonctionnement de la commune. Sur la période, ce reversement diminue et passe de 113 k€ en 2011 à 19 k€ en 2015. Le casino reste aujourd'hui redevable, au titre de l'année 2015, d'un montant de 15 k€.

5.2.1. Les recettes supplémentaires

L'application d'un nouveau barème de prélèvement sur le produit des jeux permet aux communes de disposer de recettes dites « supplémentaires ». Au moins 50 % de ces recettes doit être destiné à des travaux d'investissement pour l'amélioration de l'équipement touristique. Cette amélioration doit se traduire par « l'embellissement, l'agrandissement, l'amélioration d'installations existantes ou par la création de nouvelles installations, à l'exclusion de toutes opérations de simple entretien » (articles L. 2333-57 et D. 2333-76 du CGCT). L'article D. 2333-77 du CGCT oblige également les casinos à ouvrir dans leur comptabilité un compte spécialement destiné à retracer les opérations (471)²³.

L'article 4 du cahier des charges de la délégation prévoit que les recettes supplémentaires dégagées et « enregistrées en comptabilité commerciale au compte 471 seront consacrées à des travaux d'investissement visant à améliorer l'équipement et l'environnement du casino afin d'en renforcer le caractère attractif, le programme sera communiqué annuellement à la commune ».

Le 13 septembre 2007, le conseil municipal a validé une première proposition du délégataire pour l'utilisation des 49 886,81 € portés au compte 471. Il s'agissait essentiellement de travaux de réfection pour la salle des machines à sous, d'insonorisation, de travaux de sécurité.

Une deuxième délibération du conseil municipal portant sur l'utilisation du compte 471 (138 328,37 € au 31 août 2011) a conduit à la passation d'un avenant n° 6 au cahier des charges, le 19 octobre 2011, validant les travaux d'embellissement et de rénovation proposés par le casino à hauteur de 84 265,71 €.

Une troisième délibération du 30 janvier 2013 a approuvé une nouvelle répartition des travaux sur l'enveloppe financière initialement prévue : enseigne vidéo animée de la façade (32 034 €), ravalement de la façade (7 691 €), réalisation d'une pergola (6 745 €) et supports d'enseignes et de panneaux (37 793 €).

²³ Le compte 471 (compte d'attente) doit être utilisé de manière exceptionnelle et temporaire en comptabilité. Il a vocation à enregistrer certaines opérations dont l'imputation comptable n'est pas identifiable immédiatement. Il doit obligatoirement être ventilé et soldé à la clôture de l'exercice.

La chambre relève que la collectivité n'a pas fait le choix d'opter pour le versement du solde des crédits portés au compte 471 dans la caisse communale, en totalité ou en partie, comme le permettaient pourtant les dispositions des articles L. 2333-57 (abrogé en 2014), D. 2333-74 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Au 31 octobre 2014, le reliquat figurant au compte 471 du casino, s'élevait à 52 744,65 €²⁴.

Par note de service du DGFIP en date du 26 juin 2015, la DGFIP a précisé que les reliquats de recettes supplémentaires (ou PAE) devaient être apurés avant le 31 octobre 2016. Depuis le 1^{er} novembre 2014, les casinos ne sont en effet plus tenus de liquider les recettes supplémentaires pour les affecter à des travaux d'investissement.

Le 27 septembre 2016, date de clôture de l'instruction, la collectivité n'avait pas encore pris l'attache du délégataire afin de définir avec lui l'utilisation de ces fonds. L'ordonnateur dans sa réponse a indiqué qu'une délibération a été actée suite au vote du conseil municipal du 28 octobre 2016 pour l'emploi des sommes inscrites au comptes 471 concernant le casino de Collioure. À cette date, un projet aurait été proposé pour la somme au final de 62 534,66 € HT.

5.2.2. Un faible impact du casino sur le développement touristique, économique et culturel de la commune

a) L'article 5 du cahier des charges initial prévoyait que le délégataire contribue à hauteur de 150 000 francs, - soit 22 867 € - (révisable annuellement) au titre des actions de promotions et de communication de la ville ou de toute structure ayant la même vocation.

La chambre relève plusieurs éléments défavorables à la commune.

En premier lieu, les crédits consacrés par le casino aux actions en faveur du développement touristique sont en baisse.

En second lieu, les rapports annuels du délégataire disponibles montrent que la répartition du montant investi est très largement centrée sur les animations réalisées au sein même du casino (spectacles, concert, etc.), laissant une part faible au financement d'autres actions possibles en faveur du développement touristique et culturel, celles portées notamment par les associations.

En outre, ces rapports annuels se limitent à l'énumération des animations réalisées et des partenaires (associations) sponsorisés, sans précision des montants ni des actions financées, ce qui n'est pas satisfaisant. Afin de disposer d'une meilleure transparence sur l'utilisation des fonds, les concours financiers aux associations pourraient faire ainsi l'objet d'une information détaillée, transmise à l'assemblée délibérante.

Les bilans établis par le casino ne fournissent par ailleurs aucun élément justificatif sur l'utilisation de cette contribution²⁵. Alors que le cahier des charges prévoit qu'une reddition du compte de ces dépenses sera communiquée à la ville dans les 3 mois suivant la clôture de l'exercice, cette disposition n'a jamais été mise en œuvre.

²⁴ Selon l'article D. 2333-80 du code général des collectivités territoriales : « Si à l'expiration d'un délai d'un an, après le délai donné au concessionnaire par le cahier des charges, ou par l'arrêté préfectoral, pour exécuter les travaux d'investissement prévus à l'article D. 2333-76, le concessionnaire ne peut justifier qu'il a rempli ses obligations, les fonds qui n'ont pas été employés ou dont l'emploi n'est pas conforme au cahier des charges ou au programme arrêté par le préfet sont consignés au Trésor, en attendant l'emploi ».

²⁵ Exemple du bilan établi au 31 janvier 2014 suite à l'arrêté modifiant l'autorisation des jeux.

Chambre régionale des comptes Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Collioure (66)

Enfin, le casino est toujours redevable de sa participation au titre des années 2010, 2011, 2015 pour un montant total de 105 768,98 €.

b) L'article 6 du cahier des charges définit pour sa part l'effort artistique et d'animation que le concessionnaire doit assumer.

Outre l'animation ou les expositions *intra-muros*, il doit ainsi prendre en charge les frais afférents au prix « Collioure » de peinture ou toute activité artistique de renom que la ville se proposerait de substituer, pour un montant de 50 000 francs, puis à hauteur de 100 000 francs dès l'autorisation d'exploitation des machines à sous obtenue (arrêté du 20 juillet 2004).

Il doit aussi organiser le prix « Matisse » dans le cadre d'une opération de mécénat culturel, la dotation versée étant fixée à 25 000 francs révisables.

Le concessionnaire peut également participer par « *sponsoring* » ou animation directe à l'organisation de manifestations sportives ou autres, « dont la notoriété est de nature à provoquer le rayonnement de la ville et du casino ».

Aucune de ces dispositions contractuelles n'a été mise en œuvre par le délégataire, sans que la commune ait pu justifier de démarches de sa part rappelant le délégataire à ses obligations.

5.2.3. Des recettes globales en baisse

L'apport des recettes du casino dans le budget communal a été divisé par deux entre 2009 et 2014. En 2015, elles ne représentent plus que 2,57 % du montant total des recettes fiscales de la collectivité, pour 6 % en 2011, les sommes dues au titre du cahier des charges n'étant plus versées depuis la mise en redressement judiciaire de la société.

Répartition des recettes perçues du casino

OBJET	dec 2010 nov 2011	dec 2011 à janv 2012	dec 2012 à nov 2013	dec 2013 à nov 2014	juillet 2015 à nov 2015
PRODUITS DE JEU SUP	7 400,27	12 671,95 (solde 2011)	11 396,48	13 160,01 (solde 2013)	11 745,06 (solde 2014)
PRELEVEMENT COMMUNAL ART 3 (cahier des charges)	125 314	111 077	124 302	46 147	21 123
PART DE LA COMMUNE AU TITRE DU PRELEVEMENT PROGRESSIF	58 720,09	49 331	59 796	52 490	19 017
prel prog + prel com (répartition non renseignée)		16 403			
ORPHELINS	696,63				
RECETTE SUP DEGAGEE (ART 4)					
CONTRIBUTION DEVELOPPEMENT					
TOURISTIQUE ET EFFORTS ARTISTIQUES	47 115,12	47 115,12		26 758,79	26 841,74
ANIMATIONS CASINO DE COLLIOURE				21 912,12	21 980,04
total general percu	239 246,11	236 598,07	195 494,48	160 467,92	100 706,84

Source : Commune de Collioure

Chambre régionale des comptes Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Collioure (66)

	2011	2012	2013	2014	2015
recettes liées au casino	239 246,11	236 598,07	195 494,46	160 467,92	100 706,84
ressources fiscales propres	3 984 193	4 135 539	4 139 934	4 131 597	3 924 636
part des recettes liées au casino/ ressources fiscales	6,00 %	5,72 %	4,72 %	3,88 %	2,57 %

Source : Retraitement Anafi

5.3. Un suivi insuffisant de la délégation de service public (DSP)

Chaque année, le délégataire doit présenter avant le 1^{er} juin un rapport annuel d'activité (opérations effectuées sur l'exercice, suivi du patrimoine, investissements réalisés, analyse de la qualité du service) auquel est annexé un compte-rendu technique et financier (article L. 1411-3 du CGCT). Ce rapport doit être soumis à l'assemblée délibérante du délégant qui en prend acte.

La commune ne dispose pas de l'ensemble des rapports d'activité²⁶ relatifs à la DSP du casino. Elle n'a pas sollicité le délégataire afin que les rapports manquants lui soient produits, ce qui traduit la faiblesse du contrôle exercé jusqu'en 2015.

Par ailleurs, les rapports produits²⁷ ne permettent pas d'appréhender l'ensemble de l'activité du délégataire, et notamment celle liée à l'effort artistique et d'animation du casino. La commune n'a par conséquent pas la possibilité de vérifier si les obligations qui s'imposent au casino sont effectivement et correctement réalisées.

De plus, contrairement aux dispositions du CGCT, ils ne font ni l'objet d'un examen par le conseil municipal (article L. 1411-3), ni ne sont mis à la disposition du public (article L. 1411-13).

L'ordonnateur s'est engagé dans sa réponse, à ce qu'à l'avenir la commune demande au casino ce rapport annuel en vue de s'assurer que les obligations qui s'imposent au casino sont bien respectées, et réclame à ce dernier les rapports annuels établis depuis 2011.

En conclusion, la collectivité doit aujourd'hui porter une attention particulière aux créances qu'elle détient sur son délégataire (18 k€ au titre du prélèvement communal, 15 k€ de reversement légal, 52,7 k€ de recettes supplémentaires et 105,77 k€ au titre de sa participation au développement économique, culturel et d'animation, soit un total de 191,47 k€).

Les créances que la commune a produites à l'occasion de l'ouverture de la procédure de redressement judiciaire demeurent partielles, soit 108 880,13 € ; elle s'expose dès lors au risque de ne pouvoir recouvrer la totalité des sommes dues par le délégataire. Le maire, en réponse, se dit conscient des risques financiers que fait courir cette situation. La chambre invite la commune à se rapprocher du comptable public pour poursuivre cette démarche de présentation de créances.

Dans l'hypothèse où l'activité de casino aujourd'hui en difficulté serait reprise, la commune devra être en mesure de clarifier ses attentes en termes de retombées financières locales.

²⁶ Non transmission des rapports 2004/2005, 2007/2008, 2009/2010, 2010/2011.

²⁷ Produits : saisons 14/15 ; 13/14 ; 12/13 ; 11/12.

6. LA POLITIQUE COMMUNALE EN MATIÈRE DE TOURISME

Située dans un environnement littoral exceptionnel, Collioure possède une identité forte.

Le territoire dispose d'un patrimoine bâti, religieux, civil et militaire particulièrement riche²⁸. Il possède également un patrimoine immatériel reconnu, au sein de l'aire culturelle catalane, avec sa langue, sa musique, ses fêtes traditionnelles, sa gastronomie et ses savoir-faire. Attirant au début du XX^{ème} siècle des artistes de renommée internationale, qui ont contribué à la renommée de la cité, Collioure et ses environs constituent une destination touristique prisée.

6.1. Panorama et chiffres clefs

Selon l'office de tourisme, Collioure a attiré 39 335 visiteurs en 2015, contre 43 575 visiteurs en 2011, dont plus de ¾ de touristes français. Ces données statistiques ne retracent que très partiellement la fréquentation réelle car il ne s'agit que des visiteurs comptabilisés lors de leur passage à l'office de tourisme. Ne sont par conséquent pas compris les autres touristes, dont les personnes venant assister aux fêtes du 14 juillet, de la Saint-Vincent, de Noël, etc.

La clientèle de la station balnéaire se compose principalement de familles, de séniors actifs et d'urbains, pour des séjours de courte durée. Ils proviennent majoritairement des grandes agglomérations situées dans un rayon de 200 à 300 kilomètres.

Selon un rapport du Sénat d'octobre 2013 « Tourisme : une place de leader à reconquérir », les voyages et le tourisme restent le premier secteur de produits et services achetés en ligne et internet constitue le premier canal de distribution : 30 % du chiffre d'affaires de l'hôtellerie en France passe déjà par les réservations réalisées sur le web.

La fréquentation du site internet de l'office du tourisme, qui offre un service de réservation en hébergement hôtelier, confirme cette évolution. Il voit en effet le nombre de connexions augmenter fortement depuis 2013 :

- 2013 : 143 276 connexions ;
- 2014 : 392 034 connexions (d'une durée de 3,37 minutes en moyenne) ;
- 2015 : 398 651 connexions.

La capacité globale d'hébergement de la commune s'élève à 15 391 places, dont 12 490 en résidences secondaires. Elle reste contrainte du fait de la géographie particulière du territoire qui limite la réserve foncière. L'offre en hébergement meublé est jugée insuffisante, ce qui doit amener l'ensemble des acteurs du tourisme à se poser la question de l'adéquation de l'offre à une clientèle ciblée.

Le conseil municipal s'est prononcé par délibération du 5 juillet 2016 en faveur de la demande de classement de la ville de Collioure en commune touristique afin de pouvoir postuler à celui de « station classée de tourisme »²⁹. L'office de tourisme (EPIC) a de son côté également lancé la demande de classement en 1^{ère} catégorie, nécessaire à l'obtention du classement de la commune en « station classée

²⁸ Propriétés communales : Église Notre Dame des Anges, Chapelle Saint-Vincent, Cloître des Dominicains, (Musée) Redoute Taillefer, Moulin de la Cortina. Propriétés privées : Église des Dominicains (cave coopérative), Fort Saint-Elme, Ermitage de Consolation (association des Pabordes). Propriétés diverses : Fort rond (conservatoire du littoral), Fort carré (conservatoire du littoral), Fort Miradou (ministère de la défense – centre national d'entraînement des commandos), Fort Dugommier.

²⁹ Collioure est classée depuis 1973 comme station balnéaire et de tourisme.

de tourisme ». La commune craignait de perdre la gouvernance sur le tourisme local et de ne plus être maître des retombées liées à l'attractivité de la station.

Aux termes de la loi du 7 août 2015 précitée, une intercommunalité réunissant une ou plusieurs communes classées de tourisme disposant chacune des offices de tourisme, peut décider (à compter du 1^{er} janvier 2017) d'opter soit pour une organisation intégrée en créant un office de tourisme intercommunal unique, soit de maintenir les offices de tourisme communaux et distincts existants, dans leurs formes juridiques antérieures, pour les stations classées de tourisme et les sites disposant de « marques territoriales protégées³⁰ ».

La communauté de communes des Albères et de la Côte Vermeille devait délibérer sur cette question à la fin du mois de septembre³¹ et décider à cette occasion du maintien de 3 offices distincts et la transformation des autres offices du territoire en 7 bureaux d'information, les points relevant de la mutualisation, de la politique touristique et de la répartition des ressources (taxes de séjour principalement) restant cependant encore à arrêter. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que l'EPIC de l'office de tourisme Collioure reste communal, et que la communauté de communes des Albères et de la Côte Vermeille a délibéré le 5 juillet 2016 pour un office distinct pour la ville de Collioure. La convention d'objectifs et de moyens entre la commune et l'EPIC a d'autre part été actée en assemblée délibérante le 21 février 2017 ; elle fixe les modalités financières et l'exécution des opérations, et prévoit notamment le reversement intégral de la taxe de séjour par la commune à l'EPIC.

S'agissant de la notion de « marques territoriales protégées », il est relevé que le nom « Collioure » a été déposé à l'institut national de la propriété industrielle (INPI) en 1999, la validité de cette marque courant jusqu'au 21 juillet 2019³².

6.2. La desserte et les transports

Collioure est marquée par son relief et les fortes pentes qui l'entourent n'offre à l'urbanisation que les franges littorales et les fonds de vallées. La commune est donc confrontée à des problématiques d'accessibilité, ce qui constitue un enjeu pour le développement touristique.

6.2.1. L'accès à la cité

a) Concernant son accessibilité par la mer, la commune dispose d'un port de plaisance avec 84 emplacements. Il est opérationnel en période estivale, du 15 mai au 15 octobre³³.

Il s'agit plus exactement d'un abri car l'apport de sédiments de la rivière du Douy³⁴ limite la profondeur et certains bateaux ont des difficultés d'accès en raison de leur tirant d'eau. Le dragage est cependant prévu à moyen terme, d'après l'ordonnateur.

³⁰ La marque territoriale protégée, introduite par l'article 68 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

³¹ Ordre du jour du conseil communautaire du 30 septembre 2016.

³² Il n'existe aucune définition à ce jour de ce qu'est une « marque territoriale protégée » : elle ne revêt aucun caractère réglementaire et ne fait appel à aucun classement ni labellisation existant. En raison de cette absence de précision, le Gouvernement a été interrogé sur la portée de cette notion. Dans l'attente d'une réponse ministérielle, tous les commentateurs s'accordent à considérer que la notion de « marque territoriale protégée » renvoie à celle du droit de la propriété intellectuelle. Dès lors, pour acquérir un droit sur une marque et donc être en mesure de la protéger, les communes doivent impérativement l'enregistrer auprès de l'INPI.

³³ Les plaisanciers ne louent pas tous leur emplacement pour la totalité de la période.

³⁴ Rivière traversant le village et se jetant dans le port.

Chambre régionale des comptes Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Collioure (66)

Collioure profite aussi occasionnellement du terminal à quai de Port-Vendres, qui peut accueillir des navires de croisière. En effet, certains d'entre eux se mettent au mouillage au large de Collioure et acheminent par navette les touristes pour une halte journalière.

Il s'agit essentiellement de croisiéristes nord-américains attirés par l'histoire de l'art. Il est ainsi constaté un « nombre croissant de croisiéristes dans la baie Collioure-Port-Vendres : 5 500 passagers en 2014, en évolution de + 358 % entre 2012 et 2013, et 17 escales en 2013 »³⁵.

Les navires à passagers, en provenance pour l'essentiel d'Argelès-sur-Mer, proposent également des circuits de promenade avec un débarquement à Collioure. Ce sont ainsi jusqu'à 300 visiteurs par jour en saison, selon l'ordonnateur, qui visitent la cité.

b) Concernant l'accès par train, la commune est desservie quotidiennement par le rail. Une convention passée avec la société nationale des chemins de fer français (SNCF) permet par ailleurs d'affréter gratuitement des trains supplémentaires à l'occasion du feu d'artifice annuel du mois d'août³⁶. Au-delà, la collectivité souhaiterait la mise en place d'un aller/retour en fin de journée, ce qui permettrait par exemple aux usagers en provenance de Perpignan de venir passer la soirée à Collioure. Une concertation avec la SNCF sur l'optimisation du cadencement des trains devrait permettre de répondre à cette attente.

c) S'agissant de la route, et de la gestion du flux « voitures », la commune a été amenée à mettre en place en 1999 une navette urbaine et péri-urbaine afin de désengorger le centre-ville et pallier le manque de places de stationnement. Cette navette a initialement ciblé les besoins des personnes âgées et des scolaires avant que ce service ne soit accessible aux touristes, à compter de 2002.

Enfin, le conseil départemental des Pyrénées-Orientales a mis en place un dispositif avec le bus à 1 euro, 4 arrêts ayant été définis sur le territoire communal (deux sur le centre-ville et deux sur l'axe sud-ouest de la commune). L'ordonnateur considère qu'en pratique, ce dispositif ne s'adresse pas totalement aux catégories de touristes que vise la commune.

6.3. Le musée de Collioure

6.3.1. Un lieu participant à l'attractivité touristique de la cité

Le Musée d'Art Moderne, labélisé musée de France³⁷, fait partie des lieux fréquemment visités par les touristes se rendant à Collioure.

La ville a acquis dans les années 1980 la villa de l'ancien sénateur Gaston Pams, permettant à la fois d'en sauver la colline éponyme, aujourd'hui reconvertie en parc public, et de mettre en valeur les donations (1934) en toiles du peintre Jean Peské (1870-1949), jusqu'alors exposées ou remisées en mairie.

La gestion du musée, installé dans cette demeure, est intégrée au budget principal de la commune. Son personnel se compose d'une conservatrice à temps non complet (conservatrice retraitée du musée de Céret), et de deux agents administratifs.

³⁵ Source : données de L'Echotouristique - mars 2015.

³⁶ Fêtes de Saint-Vincent (mi-août 2016) annulées par le préfet compte tenu du contexte sécuritaire.

³⁷ Est considéré comme " musée de France ", au sens de cette loi, « toute collection permanente composée de biens dont la conservation et la présentation revêtent un intérêt public et organisée en vue de la connaissance, de l'éducation et du plaisir du public ». Le musée agréé est obligatoirement dirigé par un personnel scientifique issu de la filière culturelle territoriale ou nationale, (conservateur ou attaché de conservation). Il dispose en propre ou en réseau avec d'autres musées, d'un service éducatif. Il tient à jour un inventaire de ses collections et rédige un projet scientifique et culturel (PSC) qui fixe ses grandes orientations ».

Chambre régionale des comptes Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Collioure (66)

Si le fonds actuel du musée compte près de 1 400 œuvres, le bâtiment ne permet pas d'exposer à la fois ses propres collections et les expositions temporaires, compte tenu de surfaces disponibles réduites.

6.3.2. L'activité du musée et ses perspectives

L'activité du musée est très largement saisonnière, principalement de juin à septembre. L'impact de la renommée des expositions temporaires organisées périodiquement est très sensible comme le montre le tableau des entrées enregistrées de 2011 à 2015. L'exposition *Survage* en 2012 explique par exemple la forte progression de leur nombre cette année-là³⁸.

Musée d'Art Moderne de Collioure - Entrées						
	2011	2012	2013	2014	2015	
Janv.	167	259	324	572	142	
Fév.	308	455	349	625	404	
Mars	436	355	783	1094	466	
Avril	968	604	723	592	1163	
Mai	726	623	813	1452	860	
Juin	1387	2028	2502	1437	938	
Juil.	1370	2976	2002	1735	1071	
Août	1397	3604	2404	1930	1182	
Sept.	1137	4397	2272	1516	1086	
Oct.	906	722	1445	1145	838	
Nov.	420	474	471	468	331	
Déc.	402	346	286	319	292	
Total	9 624	16 843	14 374	12 885	8 773	
Expositions temporaires	M. Matieu Riera i Aragó T. Verny	Rocamora Survage	Pous-Viallat E. Pignon	Bernadi Descossy	P. raglio	

Source : Musée de Collioure

L'activité du musée est déficitaire : les recettes propres ne couvrent pas les dépenses courantes (hors RH) et l'évolution actuelle n'est pas favorable, le nombre d'entrées étant en diminution sensible en 2015 (- 4 112 par rapport à 2014).

³⁸ Tout comme Matisse ou Derain avant lui, Léopold Survage a fait de Collioure l'un de ses lieux de prédilection. Au contact de sa lumière et de son ambiance toute méditerranéenne, le peintre français d'origine russe a régénéré sa palette et dépassé les impasses formelles des années 1920. C'est cette rupture que le musée d'art moderne de la ville s'emploie à souligner. Sobrement intitulée « les années Collioure », l'exposition qu'il consacre à l'artiste embrasse son évolution spirituelle à travers un ensemble de 62 œuvres, dont certaines montrées pour la première fois.

Chambre régionale des comptes Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Collioure (66)

Recettes 2014 (ttc)	
7062 redevance droit service à caractère culturel	28 007,20
7472 subvention CR LR	5 000,00
total	33 007,20
Dépenses 2014 (ttc)	
6261 frais d'affranchissement	3 527,52
6251 voyages et déplacements	430,92
6233 foires et expositions	11 336,24
6232 fêtes et cérémonies	4 326,90
6182 documentation générale et technique	310,40
616 prime d'assurance	1 000,00
6156 maintenance	4 900,06
6135 location mobilière	321,00
6064 fournitures administratives	208,15
60632 fournitures de petits équipements	64,20
60631 fourniture d'entretien	273,48
60612 énergie électricité	6 165,32
60611 eau et assainissement	28,78
Sous-total	32 892,97
Frais de personnel (trois agents dans la conservatrice)	75 968,65
Recettes - dépenses	-75 854,42

Source : Liste des mandats 2014, charges à caractère général. Retraitement CRC incluant les dépenses de personnel, hors amortissements, gardiennage et travaux réalisés par les agents communaux.

Un dispositif a été adopté à l'été 2016 pour favoriser la circulation des publics entre le Musée d'Art Moderne de Collioure, présentant l'exposition « Voramar » de l'artiste Joël Desbouiges (entrée tarif plein à 3 euros) et le Centre d'Art Contemporain Walter Benjamin de Perpignan présentant l'exposition « Yes, I can ! Un portrait du pouvoir » (entrée tarif plein 4 euros).

Ces deux expositions ont été mises en réseau sur le principe d'une entrée gratuite dans l'un pour une entrée achetée dans l'autre, jusqu'à la fin des deux expositions fixée au 16 octobre 2016. Par ailleurs, en présentant un ticket d'entrée au musée, il est accordé un tarif réduit pour la visite guidée de l'office de tourisme de Perpignan « balade historique » ainsi que pour celle de l'office de tourisme de Collioure, et la visite de Collioure et de Perpignan en petit train bénéficie du tarif réduit pour une personne. (Cf. délibération du conseil municipal de Collioure du 5 juillet 2016).

Pour autant, cette délibération n'a pas été suivie de la signature d'une convention de partenariat validant notamment les modalités financières, le directeur de l'office de tourisme de Collioure précisant même qu'il n'y a « aucun lien, que ce soit en matière de communication ou de commercialisation, avec les espaces muséographiques de Perpignan et Collioure ».

Au regard de l'association des deux destinations touristiques et de l'articulation entre musées, ce dispositif pourrait être formalisé par une convention, les communes de Collioure et de Perpignan étant non seulement les destinations concernées, mais également les gestionnaires des petits trains touristiques de ces deux villes.

À ce jour, aucun autre dispositif de mise en réseau des musées importants proches de Collioure n'a abouti³⁹.

En conclusion, le musée n'est aujourd'hui pas en capacité, tant du point de vue technique, en raison de son faible espace bâti, que sur le plan organisationnel, avec des moyens humains limités, de s'inscrire seul dans un projet de reconquête du public, dont l'aire d'attractivité dépasse largement le seul territoire communal.

La commune devrait par conséquent définir les orientations qu'elle entend privilégier pour la gestion de cet équipement.

6.4. Une politique à la recherche d'une cohérence d'ensemble des acteurs du tourisme

L'actuelle équipe municipale s'est engagée dans la structuration de sa politique touristique.

L'organisation, en octobre 2015, d'une rencontre rassemblant les socioprofessionnels du secteur, dénommée « les assises du tourisme », a permis à la commune de formaliser son schéma de développement touristique 2016/2018.

Ce schéma expose trois axes prioritaires d'action : renforcer le rayonnement de la destination Collioure, vivre du tourisme toute l'année et s'engager dans le déploiement du numérique au service du tourisme.

Une instance dédiée, sous la forme d'un comité de pilotage associant la mairie, l'office de tourisme et les professionnels, a été créée à cette occasion afin de suivre les actions engagées dans ce cadre, sans que des comptes rendus ou tout autre document aient pu être produits par la collectivité, attestant du fonctionnement effectif de ce comité.

6.4.1. Les relations entre les acteurs institutionnels

Dans le domaine touristique local, les principaux acteurs institutionnels sont la commune et le nouvel office du tourisme (OT), créé en 2015. Il se substitue à la précédente entité, à savoir une association affiliée à l'Union Départementale des Pyrénées-Orientales (PO) et à la Fédération Nationale des Offices de Tourisme et Syndicats d'Initiative.

L'établissement public « office du tourisme, de la culture et de l'animation de Collioure » a aujourd'hui la responsabilité du développement de la fréquentation touristique et de l'animation de loisirs et culturelle de la commune (article 1 des statuts du 24 novembre 2014). Trois missions principales lui sont confiées.

La mission première de l'office est classiquement l'accueil, l'information des touristes et la promotion touristique. Il est aussi chargé de coordonner les interventions des divers partenaires du développement touristique local (institutionnels, associations, dont celle des commerçants, etc.).

Sa seconde mission est d'assurer la réalisation et la gestion d'équipements d'accueil touristiques et culturels.

³⁹ Ainsi du projet « 3C » : Musée d'Art Moderne de Céret, Fondation Gala- Salvador Dali et le Musée d'Art Moderne de Collioure (projet transfrontalier de coopération culturelle).

Chambre régionale des comptes Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Collioure (66)

Enfin, il doit apporter son concours à la réalisation des événements destinés à renforcer la notoriété de la ville de Collioure ainsi qu'à l'animation permanente de la station. Sur ces deux derniers points, les champs d'intervention de la commune et de l'EPIC restent encore clairement à définir.

Une subvention de fonctionnement est versée par la commune à l'OT. Elle s'élève à 467 000 € en 2016, ce qui est nettement supérieur au montant alloué antérieurement à l'association (de l'ordre de 160 k€ en 2013 et 2014, 164,5 k€ en 2015 plus 82,5 K€ pour le démarrage de l'EPIC).

La gestion des équipements culturels

La ville a prévu de transférer la gestion du musée communal à l'OT en 2017. En septembre 2016, les travaux préparatoires tels que l'évaluation détaillée des charges et des ressources n'étaient pas encore officiellement validés.

Les statuts de l'office devront être complétés afin d'intégrer la liste des sites et bâtiments dont la gestion serait transférée. En effet, la commune possède un patrimoine culturel important (église Notre Dame des Anges, chapelle Saint-Vincent, cloître des Dominicains (musée), Redoute Taillefer, Moulin de la Cortina).

L'animation de la station

Si les statuts de l'OT prévoient sa participation aux actions d'animation de la commune, aucun document ne vient à ce jour préciser la forme et les modalités financières de cette intervention, la convention d'objectifs étant imprécise sur ce point.

Un outil d'animation et de coordination territorial est cependant déjà opérationnel à un niveau supra communal. Il s'agit du « Pays Pyrénées - Méditerranée », une association intervenant sur 4 intercommunalités regroupant 58 communes.



À titre d'exemple, depuis 2010, le Pays Pyrénées-Méditerranée porte sur une partie de son territoire, et à cheval sur la frontière espagnole, un espace labellisé par le ministère de la culture et de la communication : les « Villes et Pays d'art et d'histoire » (VPAH). L'obtention de ce label est venue ainsi

consacrer la volonté de cette association d'engager une démarche globale de politique patrimoniale, de la réflexion à sa mise en œuvre, à l'échelle transfrontalière⁴⁰.

Les relations de l'office de tourisme de Collioure avec le réseau institutionnel du comité départemental et du comité régional du tourisme sont restées jusqu'à présents globalement limitées. Il revient à la commune, au travers de son OT nouvellement organisé, de mieux coordonner sa politique de développement touristique avec l'ensemble des acteurs de la sphère publique. L'ordonnateur, dans sa réponse, souligne que l'objectif assigné à la nouvelle direction de l'établissement public est de « reconcentrer le tourisme entre les mains de l'OT ».

6.4.2. Les actions des principaux acteurs privés à coordonner

Plusieurs acteurs privés interviennent également dans le domaine touristique, et plus particulièrement culturel.

C'est le cas par exemple du casino de Collioure (évoqué *supra*) dont les obligations contractuelles en matière de culture et d'animation de la station pourraient être redéfinies à l'occasion du renouvellement du contrat de DSP.

L'union des commerçants et des artisans de Collioure (UCAC) est une association regroupant la majorité des commerçants, artisans, prestataires de services, professions libérales et les chambres consulaires présents sur la ville. Elle est fréquemment partie prenante des animations organisées sur la station. Elle organise la braderie des commerçants (début septembre), deux vide-greniers (un au printemps et un le même jour que la braderie) et intervient comme partenaire de la commune lors de différentes manifestations :

- l'automne des antiquaires : la mairie met à disposition des personnels des services techniques pendant quatre jours, prête du matériel, prend en charge la location d'un monte-charge (2 000 €) et met gratuitement à disposition des places de stationnement pour les exposants ;

- la cour de Noël : la commune met gratuitement à disposition des places de stationnement pour les exposants, prend en charge une animation pour un montant de 2 000 € environ ;

- « Collioure couleurs » : en 2014, la collectivité a pris en charge le coût du prestataire Kérocène pour 19 040 €, pour 27 000 € en 2015, et, en 2016, une subvention de 27 000 € a été allouée⁴¹ à l'UCAC. Elle couvre le coût du recours à ce même prestataire, sans qu'aucune convention n'ait été formalisée entre la commune et l'association⁴².

Pendant de nombreuses années, l'association⁴³ « Fenêtre ouverte sur le fauvisme » ou « Collioure Fauve » (déclarée en 1999) a également joué un rôle significatif, organisant par exemple des

⁴⁰ Le label a mis en lumière la présence sur le territoire d'infrastructures, notamment culturelles, une capacité d'accueil touristique, et un potentiel matériel, supports de développement. Il a également permis de souligner la présence sur le territoire d'acteurs structurants et professionnels, qui représentent de véritables atouts pour le projet de territoire.

⁴¹ Inscrite au budget primitif.

⁴² Sur la période sous revue, la signature d'une convention entre la collectivité et l'association qu'elle subventionne est obligatoire à partir d'un seuil de 23 000 €. Cet encadrement conventionnel, prévu par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 et le décret du 6 juin 2001, a pour objet d'établir les droits et les obligations réciproques des parties, d'assigner à l'association des objectifs conformes aux politiques de la collectivité et de préciser le contenu des comptes rendus financiers et d'activité qui justifient l'emploi de la subvention conformément à son objet. Si la collectivité est à l'origine de la définition de l'action accomplie, ou si elle assure un contrôle très étroit de l'activité de l'association assimilable à une mission de service public, celle-ci peut être regardée comme exerçant une prestation pour le compte de la collectivité, les collectivités qui les sollicitent doivent alors se soumettre aux règles de la commande publique.

⁴³ Objet de l'association : « le développement culturel et touristique du patrimoine et des arts autour du fauvisme, avec mise en œuvre d'actions culturelles, de vulgarisation des connaissances dans un but didactique favorisant le développement touristique, avec engagement de tous les moyens traditionnels et modernes de communication ».

visites guidées de la ville. Cette association a perçu une aide directe conséquente de la commune (2011 : 66 000 €, 2012 : 18 500 €, 2013 : 17 280 € - délibération du 30 janvier 2013) mais elle a reçu également un appui technique de la conservatrice du musée, rémunéré par la mairie, sans qu'aucune convention d'objectif ne vienne définir le cadre d'utilisation de l'argent public ni les modalités d'intervention de cette intervenante. L'entité a été dissoute en 2013 et c'est désormais l'OT qui assure la promotion du fauvisme et gère les visites guidées.

L'association « fondation internationale du clocher de Collioure » (statut associatif 15 février 2016 - article 2), créée à l'initiative de la municipalité, a pour objet « la sauvegarde, la restauration, l'entretien du patrimoine local et territorial, la promotion de ce patrimoine, la transmission des savoirs, (...) l'acquisition de biens et d'œuvre, (...) la coopération avec des organisations, (...) la culture comme vecteur d'amitié entre les peuples ». Tournée principalement vers la restauration de l'église Notre Dame des Anges et de son clocher, cette association veut, dans le cadre d'une opération de mécénat, renforcer la visibilité et la notoriété de Collioure. Au terme du chantier, prévu à l'horizon 2021, la fondation internationale du clocher de Collioure devrait se substituer à l'association actuelle. L'ordonnateur a indiqué en réponse à la chambre qu'une convention a été signée le 20 février 2017 entre cette fondation et la commune « pour concrétiser les projets en cours et à venir afin de fixer leurs objectifs mutuels. »

Son objectif initial était la sauvegarde patrimoniale du clocher : il a aujourd'hui évolué vers la mise en place d'« une nouvelle offre culturelle (propositions et partenariats), une animation repensée, un tourisme d'affaires développé au profit des entreprises mécènes » (musée et partenariat transfrontalier inclus). Un dossier technique inscrivant le projet de la future fondation du clocher de Collioure dans un cadre plus large, incluant le futur musée de Collioure, celui de la rénovation du clocher de Collioure et la création d'une entité de développement transfrontalier sous une forme juridique (aujourd'hui à l'étude) dédiée à l'espace transfrontalier Cadaquès-Collioure-Céret⁴⁴ a été présenté le 9 septembre 2016 à la mairie de Collioure. Au travers de cette démarche, la commune souhaite trouver des solutions partenariales pour financer des axes de développements touristiques nouveaux. Elle devra néanmoins veiller à ne pas ajouter un échelon supplémentaire alors qu'elle peut elle-même piloter une politique de mécénat territorial et que son office du tourisme n'a pas encore trouvé toute sa place.

Au-delà des problématiques de lisibilité des actions et du positionnement respectif des différents acteurs, ce projet pose également la question de l'émiettement des financements (publics).

Il apparaît que le dispositif actuel, avec ses multiples acteurs locaux, souffre d'un pilotage et d'une gouvernance encore peu intégrés. Il devrait pouvoir évoluer, y compris s'agissant de son mode de financement, sous l'empire des dispositions de la loi NOTRe relatives à la compétence « tourisme », entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2017.

6.4.3. Une politique d'aide aux associations à formaliser

En application de l'article L. 2311-7 du code général des collectivités territoriales, l'attribution des subventions donne lieu à une délibération distincte du budget et, pour les subventions dont l'attribution n'est pas assortie de conditions d'octroi, le conseil municipal peut décider d'individualiser les crédits par bénéficiaire ou établir, dans un état annexé au budget, une liste de bénéficiaires avec, pour chacun d'eux, l'objet et le montant de la subvention. L'individualisation des crédits ou la liste des bénéficiaires vaut alors décision d'attribution des subventions.

⁴⁴ La volonté qui préside à la création de la fondation du clocher de Collioure est de créer une dynamique de mécénat au sein du territoire de Collioure. L'ensemble des thématiques de la collectivité peuvent entrer dans ce cadre dès lors qu'elles relèvent de l'intérêt général : culture, patrimoine, environnement, handicap, social, sport, etc. (source : compte-rendu d'une réunion de cadrage en date du 6 août 2016).

Pour la période 2011 à 2016, les subventions versées aux associations ont été approuvées par le conseil municipal lors de l'adoption des budgets successifs.

Alors même que le montant des subventions versées peut dépasser le seuil de 23 000 € (comme Collioure Fauve ou l'UCAC en 2016 par exemple), aucune convention d'objectif ne vient préciser leur destination, la nature des moyens humains et/ou matériels mis à disposition, rendant de ce fait l'évaluation de leur utilisation impossible.

La commune doit revoir sa pratique en matière de subventionnement ; elle doit d'une part établir des conventions pour les subventions accordées de plus de 23 000 €, exigées par les dispositions combinées de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et son décret d'application du 6 juin 2001, et peut d'autre part se référer aux préconisations récentes du gouvernement en la matière⁴⁵, ce qui lui permettrait notamment d'assurer un meilleur suivi de ses aides. L'ordonnateur dans sa réponse a indiqué qu'à compter de l'année 2017 la collectivité va revoir sa pratique en matière de subventionnement pour respecter l'obligation légale de conventionnement, et entend élaborer une charte de la vie associative pour plus de transparence en matière de gestion administrative et financière des subventions aux associations.

Recommandation

2. Élaborer une charte de la vie associative récapitulant les droits et obligations des parties, à compléter avec la signature de conventions d'objectifs. *Non mise en œuvre.*

Conclusion sur la politique touristique

La multiplicité des acteurs publics et privés rend peu lisible l'impulsion que la commune veut donner à sa politique touristique.

Une clarification des liens partenariaux, tant d'un point de vue juridique que financier, s'impose, intégrant les conséquences de la mise en œuvre prochaine des dispositions de la loi NOTRE relatives au renforcement du rôle des intercommunalités dans la mise en œuvre de la politique touristique. Les objectifs formalisés dans le schéma local de développement touristique ne pourront se concrétiser qu'à cette condition.

7. LA COMMANDE PUBLIQUE

La chambre a examiné la gestion de la commune en matière de commande publique, s'agissant de prestations en matière de communication, mais surtout s'agissant des marchés de transports urbains.

7.1. Les prestations en matière de communication

La commune a eu recours, à plusieurs reprises, à une agence de conseil en publicité. Les commandes passées auprès de cette société de 2008 à 2013, pour un montant global de l'ordre de 138 k€, l'ont été sans procédure formalisée ni mise en concurrence.

Cette pratique contrevient aux dispositions du code des marchés publics, qui n'exonère pas les collectivités d'une obligation de publicité et de mise en concurrence minimale, pour les marchés

⁴⁵ Circulaire du Premier ministre n° 5811-SG du 29 septembre 2015.

publics de faible montant, et d'une procédure formalisée au-dessus de certains seuils (seuil de 4 000 € puis 20 000 € entre 2004 et 2011, 15 000 € après le 11 décembre 2011).

Il appartient à l'acheteur de conserver toute trace des pièces et des moyens utilisés (courriels, fax, etc.) à destination des entreprises susceptibles d'être intéressées. Ainsi, pour des marchés de faible montant, une demande de devis à quelques entreprises peut, selon les cas, être considérée comme suffisante. De façon générale, l'acheteur doit toujours être en mesure de justifier son choix *a posteriori*, ce qui implique de garder des traces écrites des procédures de passation et d'examen des candidatures et des offres, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

7.2. Les marchés de transport urbain

7.2.1. L'organisation des transports sur le territoire communal

L'organisation des services publics de transport régulier de personnes et de transport à la demande est régie par la loi modifiée n° 82-1153 du 30 décembre 1982 dite « loi d'orientation des transports intérieurs » (LOTI).

Les autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains sont les communes ou les groupements de communes. Ils organisent leurs transports collectifs, y compris scolaires, dans la limite de leur compétence territoriale déterminée par un périmètre de transports urbains (PTU).

Créé par une délibération du conseil municipal de la commune ou de l'établissement public chargé de cette mission, le PTU doit être approuvé et faire l'objet d'un arrêté préfectoral après avis du conseil départemental.

Par délibération du 28 mai 2014, le conseil municipal de Collioure s'est prononcé favorablement sur le principe de création d'un périmètre de transport urbain et d'un service de navette, sans toutefois en définir les contours géographiques.

Compte tenu de la mise en œuvre prochaine des dispositions introduites par la loi NOTRe du 7 août 2015, s'agissant des transferts de la compétence en matière de transports (interurbains et scolaires) des départements aux régions (les transports interurbains au 1^{er} janvier 2017 et les transports scolaires au 1^{er} septembre 2017), la commune est revenue sur sa démarche, et a décidé de retirer la demande de création d'un PTU, dans l'attente d'une décision du conseil régional et du département sur l'organisation de la compétence transport.

7.2.2. Les conditions d'exécution du service de navettes routières

Une société à responsabilité limitée (SARL), dite ici société « C », est l'unique prestataire assurant le service de navettes de transport depuis 1999.

Ce service de navettes s'est tout d'abord effectué dans le cadre de trois délégations de service public (DSP), successivement passées par le centre communal d'action sociale (CCAS) de 1999 à 2002 (pour le transport des personnes âgées), puis par la ville à compter de 2002 pour les scolaires, puis pour l'ensemble des habitants et des touristes de 2002 à 2005.

La commune a par la suite eu recours à des marchés publics à procédure adaptée (MAPA), de 2005 à 2009, puis de 2009 à 2012, conclue avec la même SARL, seule société candidate.

La collectivité n'a pas été en mesure de produire l'ensemble des pièces administratives des DSP, au motif qu'une partie des archives aurait été détruite. S'agissant des MAPA, leur examen conduit la chambre à observer que des documents importants tels que le registre de demande de dossier, le registre de dépôt des offres, les avis de publicité, les règlements de la consultation, les rapports d'analyse des offres et les courriers d'attribution, les courriers de rejet ainsi que les procès-verbaux de la commission d'appel d'offres ou de la commission des marchés n'étaient pas correctement consignés, voire inexistantes.

L'ancien ordonnateur évoque dans sa réponse le fait que les archives communales et départementales pourraient avoir conservé certaines pièces. La chambre rappelle que l'acheteur public a la responsabilité de conservation des pièces relatives à un marché public ; que cette responsabilité était soulignée par les dispositions du code des marchés publics applicable sur la période contrôlée ; qu'au surplus le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, maintient, en son article 108, le principe de cette responsabilité.

7.2.3. Le marché de transport urbain et péri-urbain conclu pour la période 2012-2014

Les conditions dans lesquelles le marché de transport urbain et périurbain « 2012-2014 » a été conclu demeurent confuses. D'importantes anomalies ont été relevées, tant au regard du respect des conditions de la mise en concurrence et de la sélection du prestataire que de la forme de plusieurs pièces administratives.

7.2.3.1. Des critères d'attribution pas respectés

L'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) a fait l'objet d'une publication le 12 juin 2012 sur le site internet du BOAMP, sur celui de l'association des maires des PO et sur le site de la ville. Les prestations demandées sont forfaitaires.

La date de remise des offres a été fixée au plus tard au 5 juillet 2012 à 12h, la durée d'exécution du marché étant de 2 ans (du 15 juillet 2012 au 14 juillet 2014). L'AAPC précise également, par ordre décroissant d'importance, les critères d'attribution : moyens en personnel et en matériel, agrément et état des véhicules utilisés, garanties financières, prix.

Deux offres ont été remises dans les délais impartis (accusés de réception au 5 juillet 2012). Le procès-verbal (PV) d'ouverture des plis du 10 juillet 2012, non signé, fait état de ces deux offres, au contenu conforme. Le PV précise également les montants HT et TTC :

- Société C : 184 234,99 € HT, soit 197 131,44 € TTC ;
- Société D : 102 803,75 € HT soit 110 000,01 € TTC.

Les services de la commune ont dans un premier temps indiqué que le rapport d'analyse des offres (RAO) n'avait jamais été établi, puis, ont produit un rapport d'analyse des offres (RAO) non signé, daté du 10 juillet 2012. Celui-ci fait état de l'attribution de notes identiques aux deux entreprises, sauf sur le critère prix. Il mentionne que « l'offre la plus avantageuse économiquement est celle du candidat n°1, à savoir la SARL (ci-avant dénommée société « C »).

En retenant l'offre de ce candidat, c'est-à-dire l'offre dont le montant est en réalité le plus élevé, l'ordonnateur, sur la base de ce RAO, n'a pas appliqué les critères d'attribution définis à l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) précité.

7.2.3.2. Des prestations à prix unitaire non prévues au marché

La proposition financière de l'entreprise « C » s'accompagne d'une feuille de présentation dans laquelle il est précisé que « le coût de la navette saisonnière a été révisé comme convenu ». Aucun avenant ou document n'a pu être produit pour expliquer et justifier cette mention.

En sus du règlement des prestations forfaitaires prévues au marché, des prestations à prix unitaire ont été facturées.

Si les forfaits trimestriels applicables aux navettes urbaines ou scolaires sont facilement identifiables sur les factures émises, et conformes aux termes du contrat⁴⁶, des prestations de « délestages » sont parfois facturées à un prix unitaire de 284,93 € HT (par jour de rotation supplémentaire en « doublage » ou « triplage »), montant figurant ni dans l'acte d'engagement, ni dans les autres pièces à l'appui du marché. De surcroît, pour ce même type de prestations, certaines factures ne mentionnent pas les jours de rotations supplémentaires effectués.

Autre illustration des modalités déficientes de suivi de ce marché, des factures ont été émises en fin d'année (22 décembre 2014) pour 31 199,68 € HT. Elles correspondent à des prestations de délestage réalisées au mois d'août et au mois de septembre, prestations ayant déjà fait l'objet d'un règlement. Le gérant de la société SARL « C » a indiqué en réponse que l'appel d'offres prévoyait un doublement de navettes certains jours, mais que le nombre de navettes supplémentaires engendré par la sur-fréquentation est par nature aléatoire.

Sur la durée du marché, la facturation s'est élevée au total de 280 976 € HT, soit un montant nettement supérieur à celui figurant de l'acte d'engagement initial. (cf. *supra*).

7.2.3.3. Une notification à l'attributaire antérieure au choix de l'entreprise

La décision n° 29/2012 portant choix de l'entreprise est datée du 26 juillet 2012. Or, la copie de l'acte de notification adressée au dirigeant de la société « C » est datée du 13 juillet 2012 et fixe un début des prestations deux jours plus tard, soit le 15 juillet 2012. Ces documents mettent en évidence une chronologie des faits incohérente. Ils interrogent sur la régularité du marché passé.

7.2.3.4. Des pièces incomplètes

L'examen du procès-verbal de la commission d'appel d'offres (CAO du 10 juillet 2012), établi par la directrice générale des services (DGS), conduit à constater :

- une absence de précisions ou de compléments sur la teneur des offres ;
- la présence de quatre membres dont M. Michel Moly (maire de Collioure et président de la CAO), seules trois signatures étant apposées (quorum néanmoins atteint) ;
- une rédaction insuffisamment détaillée, sans motivation de la décision.

Le procès-verbal de la CAO ne comporte aucune précision sur les deux entreprises soumissionnaires, leurs noms n'étant jamais cités, pas plus qu'il ne mentionne la société attributaire. La collectivité n'a de plus pas été en mesure de fournir les offres des entreprises.

⁴⁶ N°15 bis 2014 portant prolongation de la durée et augmentation du marché ou la décision n°29/2012 relative au choix de l'entreprise et fixation des montants du marché.

L'acte d'engagement (AE) de la SARL « C » fait état d'un montant de marché de 184 234,99 € HT (ou 92 117,50 € HT/an), identique à la valeur figurant au procès-verbal de la CAO, une analyse financière comparative manuscrite, à l'auteur non identifié, a été produite par la collectivité avec un bordereau indiquant un coût annuel de 96 563,74 € HT (soit 193 127,48 € HT sur 2 ans), sans qu'il ne soit fait état, à aucun moment, d'une quelconque négociation.

Si l'acheteur public est libre de déterminer les entreprises avec lesquelles il souhaite engager les négociations, la commune aurait dû en l'espèce et au préalable faire figurer dans son règlement de consultation les critères de sélection des entreprises admises à négocier (Conseil d'État, 30 novembre 2011⁴⁷).

7.2.3.5. Des pièces justificatives d'un avenant non produites par la commune

Par décision de l'ordonnateur n°15 bis 2014 en date du 28 juillet 2014, un avenant n°1 du 26 juillet 2014 aurait été passé afin de prolonger la durée du contrat jusqu'au 15 octobre 2014, portant alors le montant global du marché à 202 634,99 € HT. Par décision municipale du 25 septembre 2014, ce marché aurait été prolongé jusqu'au 17 octobre 2014. La collectivité n'a pas été en mesure de produire l'avenant précité, ce qui ne permet pas de s'assurer de la légalité de la prorogation du service constatée à l'issue du terme initial du marché.

En outre, le montant total du marché initial, même complété de cet avenant, reste très inférieur au montant total facturé (total de 280 976 € HT déjà évoqué au point 7.2.3.2).

7.2.4. Le marché actuel

Comme le contrat précédent, le marché actuel couvre trois types de prestations :

- une navette payante desservant les quartiers excentrés de la commune, selon trois circuits ;
- une navette urbaine affectée au transport des enfants (matin, midi et soir), à l'origine payante puis devenue gratuite ;
- une navette péri-urbaine saisonnière et gratuite desservant le parc relais de « Cap Hourats » et, depuis 2016, le parking du cimetière (pour les campings cars).

Les conditions de passation et d'exécution de ce marché révèlent des insuffisances substantielles en matière d'évaluation des besoins, de traçabilité des offres et de gestion des clauses contractuelles.

7.2.4.1. Sur les conditions d'accès à la commande publique

L'AAPC a été publié le 6 octobre 2014 sur le site internet « marche-publics.info », le BOAMP, le site internet de l'association des maires des Pyrénées-Orientales et sur le site de la ville. Il précise que

⁴⁷ CE, 30 novembre 2011, *Ministre de la défense et des anciens combattants*, n° 353121 9^{ème} considérant : « il résulte de ces dispositions que le pouvoir adjudicateur qui, dans le cadre d'une procédure adaptée, décide de recourir à une négociation, peut librement choisir les candidats avec lesquels il souhaite négocier et peut en conséquence, dans le respect du principe d'égalité de traitement entre les candidats, admettre à la négociation les candidats ayant remis des offres inappropriées, irrégulières ou inacceptables ».

la date de remise des offres est fixée au plus tard le 23 octobre 2014 à 12 heures, avec une durée d'exécution du marché de 2 ans (du 3 novembre 2014 au 2 novembre 2016).

Une seule offre a été déposée, celle de la société SARL « C ». Si l'AAPC a fait l'objet d'une diffusion large, le délai de publicité de 17 jours est faible pour permettre à d'autres opérateurs de préparer une offre sérieuse compte tenu de la spécificité des prestations.

L'absence de durée de préparation prévue aux pièces contractuelles, introduit par ailleurs une distorsion de concurrence supplémentaire, au bénéfice du précédent titulaire, de surcroît localement établi⁴⁸.

7.2.4.2. Sur l'exécution financière

Par décision du 11 avril 2016, un marché complémentaire⁴⁹ a été conclu avec la société SARL « C ».

La décision reste lacunaire sur les motifs de recours à ce marché complémentaire ; elle évoque simplement une « extension du périmètre de la navette périurbaine saisonnière ». Il s'agit, dans les faits, de transférer le stationnement des campings cars au parking du cimetière, à compter de la saison 2016.

Le montant de ce marché complémentaire a été fixé forfaitairement à 21 939,46 € HT. Un nouveau prix unitaire est également ajouté, de 284,93 € HT / jour en cas de sur-fréquentation, correspondant à un doublage des véhicules mobilisés, sans que cela ne se soit traduit par une formalisation entre les parties au contrat (pas de pièce signée).

Il n'y a toutefois pas de définition de cette sur-fréquentation, et la commune ne dispose d'aucun moyen de contrôle pour procéder à l'attestation du service fait (dispositif comptabilisant le nombre d'usagers au-delà d'un certain seuil par exemple) : le prestataire émet la facture et la collectivité procède à son règlement, sans autre pièce à l'appui.

Les factures des délestages et de sur-fréquentation, antérieures au « marché complémentaire », auraient également dû être à minima rejetées par la commune en l'absence de base contractuelle (facturation de juillet et août 2015 mentionnant un prix unitaire de délestage double de 11 682,13 € HT).

En conclusion, l'analyse de ces deux marchés de transport urbain et périurbain met en évidence d'importantes irrégularités :

⁴⁸ A cet égard, la jurisprudence rappelle régulièrement que la préférence locale comme critère de sélection des offres ou comme condition d'exécution du marché est discriminatoire, quelle que soit la nature du marché en cause : fournitures, travaux ou services (CJCE, 11 juillet 1991, *République italienne*, affaire C-351-88 ; CE, 29 juillet 1994, *Cne Ventenac-en-Minervois*, requête n° 131562).

⁴⁹ Un marché complémentaire de services ou de travaux peut être conclu sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsque les prestations qui en sont l'objet ne figurent pas dans le marché initialement conclu mais sont devenues nécessaires, à la suite d'une circonstance imprévue, à l'exécution du service tel qu'il est décrit dans le marché initial. L'article 35-II 5° du code pose deux conditions alternatives : - les services complémentaires ne peuvent être techniquement ou économiquement séparés du marché principal sans inconvénient majeur pour le pouvoir adjudicateur ; - les services, même s'ils sont séparables de l'exécution du marché initial, sont strictement nécessaires à son parfait achèvement. Le montant cumulé du marché complémentaire ne doit pas dépasser 50 % du montant du marché principal. Le montant du marché principal comprend le montant du marché initial, c'est-à-dire celui issu de la mise en concurrence initiale auquel s'ajoute celui de tous les avenants éventuels. La conclusion d'un marché complémentaire de services, portant sur des prestations qui n'ont pas été programmées lors du lancement de la procédure de passation du marché initial mais qui se sont avérées nécessaires, doit uniquement permettre l'achèvement des prestations demandées au titre du marché initial. Ce nouveau marché ne peut pas porter sur un service ou un ouvrage nouveau ni procéder à une modification de ceux prévus initialement. Il doit seulement consister en l'accessoire de la prestation initiale.

- Elles ont limité l'accès de nouveaux opérateurs à la commande publique, l'attributaire étant le même depuis 1999,
- Elles ont conduit à la réalisation de prestations non prévues au marché pour un montant global excédant le montant initial, et à la passation d'un marché complémentaire dans des conditions inadaptées.

L'ordonnateur, dans sa réponse partage l'analyse de la chambre sur la nécessité de sécuriser la gestion des marchés publics de la commune. Il a indiqué qu'un poste de directeur général adjoint a été créé en février 2017 pour notamment vérifier les procédures d'achat public de la commune.

Recommandation

3. Respecter les dispositions du code des marchés publics. *Non mise en œuvre.*

7.2.5. La tarification de la navette scolaire

Le conseil municipal s'est prononcé le 18 avril 2002 sur la tarification de la navette scolaire à hauteur de 23 € par trimestre et par famille pour un aller/retour ou de 32 € pour deux allers retours journaliers. Une régie de recette a été créée concomitamment.

Si le marché passé avec l'entreprise SARL « C » mentionne aujourd'hui clairement la gratuité pour les scolaires, aucune délibération du conseil municipal n'a été prise pour sa mise en place. Il est rappelé que le conseil municipal doit se prononcer sur la tarification des services publics communaux.

Jusqu'à 2015, aucun document permettant le rapprochement de la fréquentation réelle des enfants avec le règlement effectué par les familles, enregistré dans la régie de recettes, n'a pu être produit. Ces documents de fréquentation n'ont jamais été transmis au service comptable. Ils auraient, selon la collectivité, été détruits par les agents en charge des affaires scolaires.

8. LES RESSOURCES HUMAINES

La gestion des ressources humaines ne relève pas de la directrice générale des services (DGS). Elle est confiée depuis 2014, à une directrice adjointe également en charge du secrétariat du maire, des services accueil, de l'état civil, des élections, de l'urbanisme, des affaires sociales, de l'animation et de la culture. Un agent de catégorie C suit plus particulièrement le secteur des ressources humaines (RH).

8.1. La directrice générale des services (DGS)

8.1.1. Le logement de fonction

Recrutée en janvier 2011 sur un emploi de DGS d'une commune de 10 000 à 20 000 habitants, l'agent concerné détient aujourd'hui le grade de directrice territoriale 7^{ème} échelon – indice majoré 749.

L'attribution d'un logement de fonction à la directrice générale des services a fait l'objet d'une délibération en date du 26 avril 2011 (n° 31/2011) précisant que « l'affectataire devra s'acquitter d'un

loyer mensuel forfaitaire estimé à 100 € compte tenu que l'occupation effective du logement ne sera qu'épisodique ». Un arrêté individuel d'attribution de logement (de type T1) a été produit.

La DGS n'habite pas Collioure et n'utilise son logement de fonction qu'en cas de nécessité. Elle bénéficie par ailleurs de la mise à disposition d'une voiture de service du lundi au vendredi pour effectuer les trajets domicile travail, sans que n'aient pu être fournis une délibération, un arrêté ou un règlement d'utilisation afférent.

Depuis le 1^{er} septembre 2015, la DGS⁵⁰ ne peut plus conserver le bénéfice de cette concession de logement antérieure au 11 mai 2012 (article 9 du décret n° 2012-752). Une convention d'occupation précaire aurait en effet dû être établie à compter de cette date, conformément aux dispositions du décret précité, prévoyant notamment le paiement d'une redevance égale à 50 % de la valeur locative réelle des locaux occupés (c'est-à-dire la valeur locative du logement en fonction du prix du marché), soit au cas d'espèce 199 €⁵¹.

Par ailleurs, la redevance payée par la DGS étant inférieure à la valeur locative, la fourniture du logement constitue un avantage en nature soumis à cotisations et contributions ainsi qu'à l'impôt sur le revenu. Aucune mention n'apparaît sur le bulletin de salaire de l'intéressée et aucune déclaration en ce sens n'est faite auprès des services fiscaux depuis la prise d'effet des dispositions de la concession initiale (mai 2011). Cet avantage mensuel peut être évalué à 298 € (398 € - 100 €), soit 3 576 € par an.

Le maire de la commune a pris acte, par courrier du 6 février 2017, de la décision de l'intéressée d'abandonner le bénéfice du logement qui lui avait été octroyé, ce qu'un arrêté municipal du 6 février 2017 a entériné.

Au-delà de ce cas, la collectivité est invitée à procéder à la révision des emplois pouvant bénéficier de concessions de logement et à établir les conventions et arrêtés individuels d'attribution afférents. L'ordonnateur dans sa réponse a indiqué que la collectivité sera désormais vigilante dans l'attribution de logements à des agents et dans les conventions et arrêtés d'attribution qui pourraient être pris.

8.1.2. La régie des parkings

Par délibération du 18 décembre 2014, le conseil municipal s'est prononcé sur la création de la régie des parkings, dotée de la seule autonomie financière, ainsi que sur la désignation de son directeur, en l'occurrence la directrice générale des services.

Bien que l'article R. 2221-75 du CGCT précise que, pour les communes de moins de 3 500 habitants, le directeur de la régie puisse être choisi parmi les agents titulaires de la collectivité, une déclaration de vacance de poste a été publiée auprès du centre de gestion des Pyrénées-Orientales (CDG66) le 23 janvier 2015.

Un arrêté individuel en date du 30 janvier 2015 a fixé le traitement de la directrice générale des services à l'indice brut (IB) 830 et l'indice majoré (IM) 680, soit le 4^{ème} échelon de son grade, avec un temps de travail hebdomadaire égal à 2/35^{ème}. Depuis le 1^{er} juin 2016 (arrêté n°89 bis du président de la régie du même jour), le traitement est calculé sur la base du 5^{ème} échelon (IB 881, IM 719).

⁵⁰ Idem pour deux autres agents techniques bénéficiaires d'une concession pour nécessité absolue de service (logements du centre culturel et du musée).

⁵¹ La valeur locative d'un T1 classé en catégorie 6 (42 m2) rue André Derain à Collioure est de 398 € (source : comptable public).

Chambre régionale des comptes Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Collioure (66)

La chambre observe que l'article R. 2221-73 du code général des collectivités territoriales (CGCT) précisant que « la rémunération du directeur est fixé par le conseil municipal sur la proposition du maire », n'a pas été respecté.

Enfin, la DGS, agent à temps complet sur son emploi de directrice générale des services de la commune, perçoit la totalité de sa rémunération principale depuis février 2015 (151,67 h), sans déduction des 2/35^{ème} consacrés à l'exercice des fonctions de directrice de la régie (soit 8,66 h). De juillet 2015 à juillet 2016, le salaire perçu à ce titre représente un montant de 2 993,07 €. La commune est invitée à régulariser cette situation. Dans sa réponse, l'ordonnateur a produit à la chambre la lettre par laquelle le DGS de la commune a demandé à ne plus exercer les fonctions de directrice de cette régie. L'arrêté municipal de radiation suite à cette cessation de fonctions a également été produit.

8.2. La prime de fin d'année

Les bulletins de salaire de tous les agents communaux (fonctionnaires ou contractuels) mentionnent une « prime de fin d'année ». Le versement de cette prime a représenté un montant de 86 662 € en 2015.

L'article 20 de loi n° 83-634 du 13 janvier 1983 prévoit de manière limitative les éléments de rémunération auxquels ont droit, après service fait, les fonctionnaires : traitement, indemnité de résidence, supplément familial de traitement et indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire. Ils ne peuvent percevoir aucune autre rémunération à raison des mêmes fonctions, sous réserve toutefois des dispositions de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Un dispositif de maintien des « avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération », comme un « treizième mois », une « indemnité d'aide aux vacances », ou encore une « prime de fin d'année », est possible à la condition que ces compléments de rémunération aient été institués avant l'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

La commune n'a pas été en mesure de produire de délibération établissant l'antériorité de cette prime conformément aux termes de la loi précitée.

Dès lors, cette prime de fin d'année semble irrégulière et son maintien au sein du budget communal apparaît sans fondement.

La commune est invitée à procéder à la régularisation de cette situation, qui pourrait intervenir à l'occasion de la remise à plat du régime indemnitaire des agents, dans le cadre du chantier « Ressources humaines » initié récemment par la collectivité. L'ordonnateur a répondu que cette situation a été prise en compte par la commune.

8.3. Les personnels en charge de la communication

8.3.1. Le chargé de communication jusqu'à 2014

De 2008 à 2012, un agent a assuré les fonctions de chargé de communication de la commune. Les conditions dans lesquelles cet agent a exercé cette activité appellent plusieurs observations.

8.3.1.1. Des conditions de mise à disposition particulières

Le président de l'association « Collioure Fauve », ancien directeur général des services de la mairie, avait, dans une correspondance du 30 mars 2009 adressée au maire de Collioure, attiré l'attention de ce dernier sur les éléments justifiant la demande de subvention formulée auprès de la commune. Il rappelait que pour un effectif de deux salariés, la vente d'articles et les visites thématiques ne permettaient d'assurer qu'une seule rémunération. S'agissant du second personnel, il précisait qu'il convenait de le mettre à la disposition de la commune, à charge pour elle de couvrir sa rémunération, qu'elle a souhaité revaloriser, au travers de la subvention versée à l'association, ceci afin de résoudre la situation de « recours à un emploi fictif » dans laquelle se trouvait « Collioure Fauve » compte tenu du temps plein désormais exercé par cet agent auprès de la municipalité. La convention⁵² de mise à disposition de cet agent a été présentée au conseil municipal du 31 mars 2009. Sa signature est intervenue le 19 juin 2009.

La commune, l'association « Collioure Fauve » et un de ses salariés, l'agent concerné, ont validé de ce fait la mise à disposition de cette personne auprès de la mairie afin d'exercer les fonctions de chargé de communication.

La procédure de mise à disposition de cet agent pour assurer les besoins permanents de la commune sur un emploi dont le profil n'est pas spécialisé n'apparaît pas conforme à la réglementation :

- l'article 61-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant disposition statutaires relatives à la fonction publique territoriale n'autorise des mises à disposition de personnel de droit privé que lorsque des fonctions exercées au sein des collectivités territoriales et de leurs établissements publics nécessitent une qualification technique spécialisée ;

- le décret d'application n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux précise que les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent, lorsque les besoins du service le justifient, bénéficier de personnels de droit privé pour la réalisation d'une mission ou d'un projet déterminé qui ne pourrait être mené à bien sans les qualifications techniques spécialisées détenues par un salarié de droit privé. Dans cette logique, la mise à disposition s'applique sur la durée de la mise à disposition ou du projet, sans pouvoir excéder quatre ans.

- « Collioure Fauvisme » n'entre pas dans une catégorie particulière d'association, à l'instar des associations intermédiaires, qui serait habilitée à fournir de la main d'œuvre⁵³.

⁵² Convention dont les modalités de contrôle qu'elle prévoyait n'ont pas été mises en œuvre, la commune n'ayant par exemple jamais transmis à l'association le rapport annuel d'activité de l'intéressé, disposition prévue à ladite convention.

⁵³ Régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 et conventionnée par l'État, une association intermédiaire a pour objet l'embauche des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, en vue de faciliter leur insertion professionnelle en les mettant, à titre onéreux, à disposition de personnes physiques ou de personnes morales.

8.3.1.2. Un recrutement en qualité d'agent contractuel

Cet agent a fait valoir ses droits à la retraite à compter du 1^{er} février 2012, soit 9 mois avant la fin théorique de sa mise à disposition.

Il a été recruté à compter de cette date en qualité d'adjoint administratif contractuel « au sein des services administratifs » de la commune (arrêté n°22/12), pour une durée d'un mois, sur la base de l'indice majoré 295 (catégorie C de la fonction publique territoriale, 1^{er} échelon échelle 3), puis il a bénéficié d'arrêtés successifs le maintenant dans les effectifs de la collectivité jusqu'au changement d'équipe municipale, dans les conditions suivantes :

- 6 arrêtés complémentaires ont prolongé mois par mois le contrat de cet agent sur la base d'un indice majoré 302 (du 1^{er} mars 2012 au 31 août 2012) ;
- À compter du 1^{er} septembre 2012, deux arrêtés prolongent mensuellement son contrat sur la base de l'indice majoré corrigé de 308 ;
- Du 1^{er} décembre 2012 au 31 décembre 2012, son contrat est prolongé sur une base de l'indice majoré 309 (arrêté du 3 décembre 2012 n°182 bis/12) ;
- 2 arrêtés du 1^{er} janvier au 30 juin puis du 1^{er} juillet au 31 décembre couvrent l'année 2013 sur la base de l'indice majoré 309 ;
- Prolongation du contrat du 1^{er} janvier 2014 au 31 mars 2014.

Aucune délibération autorisant la création et le recrutement d'un agent contractuel, sur des missions restant par ailleurs à définir, n'a pu être produite par la collectivité, de même qu'aucune fiche de poste, pas plus que des fiches de notation ou d'évaluation. Cet agent a, dans les faits, continué à occuper des fonctions de chargé de communication, directement auprès du maire.

L'intéressé a également bénéficié de manière récurrente, sur l'ensemble de la période, du paiement de 25 heures supplémentaires mensuelles⁵⁴, les services de la ville n'ayant pas été en mesure de produire les états justificatifs correspondants⁵⁵.

Un dernier bulletin de salaire faisant référence à la période du 1^{er} février 2015 au 28 février 2015, soit un an après le départ de l'agent, comporte une rubrique « prime de fin d'année » d'un montant de 1 265,79 € ainsi qu'un reliquat de congés payés pour 237,69 €, sans justificatifs, soit un total de 1 503,48 €.

⁵⁴ L'indemnisation des heures supplémentaires, par le versement à l'agent de l'IHTS, est strictement encadrée. Elle ne peut concerner que les fonctionnaires de catégorie C, de catégorie B (quel que soit l'indice de rémunération, depuis le décret n° 2007-30 du 19 novembre 2007), et les agents non titulaires de droit public de même niveau et exerçant des fonctions de même nature. De plus, une condition est posée quant à la nature des fonctions exercées : les agents doivent « exercer des fonctions ou appartenir à des corps, grades ou emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ». L'indemnisation des heures supplémentaires est ensuite subordonnée à la mise en place par la collectivité employeur de « moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires » accomplies (décret n° 2002-60). Des dérogations sont admises pour les personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement et pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des IHTS est inférieur à 10.

⁵⁵ L'article 4 du décret n°2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) définit les heures supplémentaires comme « les heures effectuées à la demande du chef de service dès qu'il y a dépassement des bornes horaires définies par le cycle du travail ». Les heures supplémentaires peuvent donner lieu à compensation sous la forme d'un repos compensateur ou être rémunérées. Le choix de rémunérer les travaux supplémentaires ou de faire récupérer le temps passé à les accomplir relève du pouvoir discrétionnaire de l'autorité territoriale. Il n'existe donc pas de droit à l'indemnisation de l'heure supplémentaire effectuée.

Après analyse des bulletins de salaires 2012 à 2015 transmis par la commune, cette prime⁵⁶ semble n'avoir été versée qu'une seule fois sous cette forme. Elle l'a été par le biais d'une indemnisation de congés payés en 2012, sans pièces justificatives à l'appui.

8.3.2. Le chargé de communication depuis 2014

Les modalités de recrutement de l'actuel chargé de communication, et son temps de travail appellent plusieurs autres observations, qui soulignent la nécessaire remise en ordre de sa gestion des ressources humaines par la commune.

8.3.2.1. Des conditions de recrutement irrégulières

La commune a procédé au recrutement de cet agent⁵⁷ dans le cadre d'un accroissement temporaire d'activité, « pour faire face à une augmentation de la charge de travail sur la commune », sans conclure de contrat et sans définition de l'emploi occupé.

Deux arrêtés consécutifs (n° 78/14 du 15 juillet 2014 et n° 91/14 du 4 août 2014) portent recrutement de cet agent, pour les périodes du 15 juillet 2014 au 31 juillet 2014 puis du 1^{er} août 2014 au 4 août 2014, en qualité d'adjoint administratif contractuel de 2^{ème} classe, et font référence à une délibération du 19 juin 2014 fixant le tableau des effectifs. Or, cette délibération ne concerne pas le poste destiné à être effectivement occupé par cet agent : les seuls emplois temporaires à temps non complet qu'elle vise sont les intervenants scolaires contractuels. Le fondement de ces arrêtés était erroné.

En procédant au recrutement de cet agent de manière « temporaire » par simple arrêté, la commune a méconnu les dispositions de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (article 3-1 et alinéas suivants), ainsi que celles de l'article 3 du décret du 15 février 1988⁵⁸. Les deux arrêtés pris par le maire mentionnent en effet le nom de l'agent ainsi que les éléments permettant de définir sa rémunération (grade, durée du recrutement, temps complet ou temps partiel). Aucune précision n'est donnée sur les fonctions (limitativement fixées par les textes précités) pour lesquelles cet agent avait été recruté.

8.3.2.2. Des modalités de publicité perfectibles

Cet agent a été recruté ensuite par contrat pour exercer l'emploi de rédacteur chargé de communication, pour la période du 5 août 2014 au 5 février 2015. La publicité de la vacance d'emploi ainsi que la durée du temps de travail appellent plusieurs remarques.

Les collectivités peuvent recruter des contractuels dans les cas prévus par la loi, et doivent établir que le recours à des agents non titulaires résulte d'une recherche infructueuse, et effective, de fonctionnaires pour pourvoir le poste vacant.

⁵⁶ Versement sans base légale (cf. développement relatif à la prime de fin d'année).

⁵⁷ Source : DGS, courriel du 28 juillet 2016.

⁵⁸ L'article 3 du décret du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 dispose que l'acte d'engagement « définit le poste occupé et ses conditions d'emploi. Il indique les droits et obligations de l'agent ». « Le contrat conclu pour un motif de remplacement momentané d'agent absent, de vacance temporaire d'emploi ou d'accroissement temporaire ou saisonnier d'activités comporte une définition précise du motif de recrutement. »

Au cas d'espèce, le délai entre la date de publication auprès du centre de gestion des Pyrénées-Orientales (le 25 juillet) et la date de signature du contrat (le 5 août), inférieur à quinze jours, ne peut être regardé comme raisonnable et satisfaisant à une réelle publicité⁵⁹.

8.3.2.3. Une situation de cumul d'emplois

Par arrêté n°18 de l'année 2015, cet agent a été nommé stagiaire au grade d'adjoint administratif de 2^{ème} classe, puis titularisé par arrêté n° 20 de l'année 2016 (4 février 2016) au 7^{ème} échelon (indice majoré 328) de ce même grade, à temps complet.

Cet agent est par ailleurs gérant de deux sociétés civiles immobilières (SCI). Cette activité est exercée sans qu'une autorisation de l'autorité hiérarchique n'ait été produite à la chambre⁶⁰. Cette situation n'était par conséquent pas conforme aux dispositions applicables en matière de cumul d'emplois et de déclaration préalable.

La commune a pris en début d'année 2017 les dispositions nécessaires afin de régulariser cette situation et s'est engagée à rappeler la réglementation applicable à l'ensemble de son personnel.

8.4. La conservatrice du musée

La commune de Céret a mis à la disposition de la commune de Collioure, à compter de novembre 1987 et jusqu'en avril 1988, une conservatrice de musée, à hauteur d'une demi-journée par semaine (convention du 19 novembre 1987).

L'intéressée a ensuite été recrutée en tant que « conseiller culturel à temps non complet » par contrat en date du 21 avril 1988, avec une indemnité mensuelle de 3 000 F. Par trois avenants successifs (24 avril 1991, 23 novembre 1999 et 3 février 2006), son indemnité mensuelle a été revalorisée à 4 kF, 5 kF puis 1 K€ net, sans qu'il ne soit fait état ni d'un redimensionnement du contour de ses missions ni de la durée de son temps de travail.

Depuis 2012, cet agent est retraité et sert toujours les intérêts du musée de Collioure sans qu'aucun acte administratif ne soit venu actualiser sa situation. Elle perçoit également depuis 2012 une prime de fin d'année sans base légale⁶¹.

L'ordonnateur a indiqué en réponse que la commune va mettre à jour le contrat de travail de l'intéressée sur la base d'un temps de travail de 14/35^{ème} et sera plus vigilante quant aux modalités de suivi statutaire de ses personnels.

⁵⁹ Le Conseil d'État (CE, 16 juin 1997, n° 149088 et 157666 - affaires liées) a rappelé qu'un délai inférieur à 30 jours est trop court. Par réponse à une question parlementaire en date du 3 août 2006, le ministre de la fonction publique a indiqué que le délai raisonnable est de deux mois (voir en ce sens : CAA de Paris, 13 octobre 2009, *Commune de Limeil-Brévannes*, req n° 08PA01647).

⁶⁰ L'article 25 de la loi du 13/07/1983 dispose que « les fonctionnaires consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit ». Les personnels peuvent toutefois exercer une activité accessoire dans les conditions fixées par le décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 modifié par le décret n° 2011-82 du 20 janvier 2011 : « les fonctionnaires et les agents non titulaires peuvent être autorisés à cumuler une activité accessoire à une activité principale, sous réserve que l'activité accessoire soit exercée en dehors des heures de service de l'intéressé ».

Sont strictement interdites les activités privées suivantes : la participation aux organes de direction de sociétés ou d'associations (sauf en cas de création ou de reprise d'une entreprise par l'agent), faire des consultations, réaliser des expertises et plaider en justice dans les litiges concernant une personne publique (sauf si la prestation s'exerce au profit d'une autre personne publique), la prise d'intérêts, directe ou par personne interposée, de nature à compromettre l'indépendance de l'agent, dans une entreprise soumise au contrôle ou en relation avec son administration d'appartenance.

⁶¹ Cf. développement sur la prime de fin d'année. Aucune délibération n'a été fournie par les services communaux justifiant le versement de cette prime aux titulaires comme aux contractuels, et ce, jusqu'en 2015, date à laquelle le conseil municipal s'est prononcé en faveur de l'octroi d'une prime annuelle pour le seul personnel titulaire (*qui n'entre d'ailleurs pas dans le cadre des dispositions de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984*⁶¹).

Recommandation

4. Régulariser les procédures de gestion des ressources humaines, relatives aux concessions de logement, au régime indemnitaire et aux modalités de suivi statutaire des personnels (contractuels, mises à dispositions). *Mise en œuvre en cours.*

Chambre régionale des comptes Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Collioure (66)

ANNEXES

Annexe 1 : Les annulations de crédits (2011 à 2015).....	49
Annexe 2 : Évolution de la situation financière (2011 à 2015)	50
Annexe 3 : La capacité d'autofinancement brute.....	51
Annexe 4 : Les charges à caractère général	51
Annexe 5 : Financement des investissements et évolution de la dette	52

Chambre régionale des comptes Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Collioure (66)

Annexe 1 : Les annulations de crédits (2011 à 2015)

Comptes administratifs budget principal CREDITS ANNULES (hors D et R d'ordre)	2011	2012	2013	2014	2015
Part en % des annulations de crédits - dépenses investissement	29,46%	39,79%	37,81%	2,36%	16,26%
Part en % des annulations de crédits - recettes d'investissement	14,05%	57,80%	1,38%	2,97%	-0,87% (*)

(*) : 13 974 € de recettes en sus.
 Source : Comptes administratifs

S'agissant du budget annexe du port, les exercices 2013 et 2015 se caractérisent également par des annulations de crédits supérieures à 60 %. Ainsi, la suppression des opérations de dragage, considérées comme non prioritaires par la commune, a représenté un montant de 48 k€ en 2015.

Budget annexe Port de Collioure CRÉDITS ANNULÉS (hors D d'ordre)	2011	2012	2013	2014	2015
Part en % des annulations de crédits en dépenses investissement	21,94%	30,62%	60,09%	1,45%	71,48%

Source : Comptes administratifs

Chambre régionale des comptes Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Collioure (66)

Annexe 2 : Évolution de la situation financière (2011 à 2015)

en €	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne	Evolution 2011/2015
Produits de gestion	5 722 175	6 006 181	5 994 201	5 817 334	5 587 032	-0,6 %	-2,36 %
Charges de gestion	4 788 729	5 168 155	5 014 927	5 134 754	4 917 546	0,7 %	2,69 %
Excédent brut de fonctionnement	933 446	838 026	979 274	682 580	669 486	-8,0 %	-28,28 %
CAF brute	778 006	606 877	805 993	346 431	601 638	-6,2 %	-22,67 %
Dotation nette aux amortissements	268 147	227 538	228 898	228 939	215 496	-5,3 %	-19,64 %
Résultat section de fonctionnement	509 859	379 339	577 094	117 492	386 142	-6,7 %	-24,56 %
						Total 2011/2015	Évolution 2011/2015
Annuité en capital de la dette	277 519	329 790	321 086	354 503	377 933	1 660 831	36,18 %
CAF nette ou disponible	500 487	277 087	484 906	-8 072	223 705	1 478 114	-55,30 %
Financement propre disponible	1 163 424	604 802	989 594	459 892	586 261	3 803 972	-49,61 %
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 415 461	1 857 800	1 129 099	636 817	1 097 940	6 137 116	-22,43 %
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-252 037	-1 253 010	-160 713	-177 885	-512 207	-2 355 851	103,23 %
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 000 000	479 000	0	0	800 000	2 279 000	-20,00 %
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	747 963	-774 010	-160 713	-177 885	287 793	-76 851	-61,52 %
						Var. annuelle moyenne	
Fonds de roulement net global	1 751 791	977 781	817 069	639 184	926 977	-14,7 %	
Besoin en fonds de roulement global	-77 110	336 175	67 151	-128 516	54 548	N.C.	

Source : Anafi

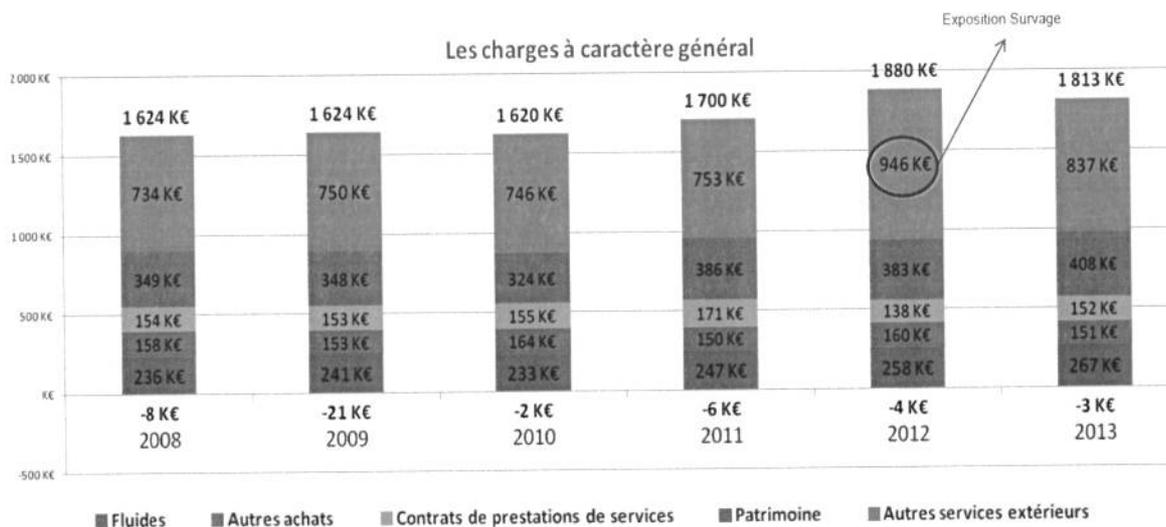
Chambre régionale des comptes Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Collioure (66)

Annexe 3 : La capacité d'autofinancement brute

en €	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 984 193	4 135 539	4 139 934	4 131 597	3 924 636	-0,4%
+ Ressources d'exploitation	329 249	390 526	384 828	303 724	428 290	6,8%
= Produits "flexibles" (a)	4 313 442	4 526 065	4 524 762	4 435 321	4 352 926	0,2%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 395 978	1 451 665	1 459 398	1 324 104	1 200 774	-3,7%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	12 755	10 041	10 041	57 910	5 809	-17,9%
= Produits "rigides" (b)	1 408 733	1 461 706	1 469 439	1 382 014	1 206 583	-3,8%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	18 409	0	0	27 523	N.C.
= Produits de gestion (a+b+c = A)	5 722 175	6 006 181	5 994 201	5 817 334	5 587 032	-0,6%
Charges à caractère général	1 724 829	2 113 495	1 826 229	1 954 821	1 735 290	0,2%
+ Charges de personnel	2 456 697	2 531 237	2 588 734	2 571 280	2 689 591	2,3%
+ Subventions de fonctionnement	309 457	256 437	309 377	313 198	178 151	-12,9%
+ Autres charges de gestion	297 746	266 986	290 588	295 456	314 515	1,4%
= Charges de gestion (B)	4 788 729	5 168 155	5 014 927	5 134 754	4 917 546	0,7%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	933 446	838 026	979 274	682 580	669 486	-8,0%
<i>en % des produits de gestion</i>	16,3%	14,0%	16,3%	11,7%	12,0%	
+/- Résultat financier (réel seulement)	-147 302	-219 527	-179 139	-178 427	-167 021	3,2%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Autres produits et charges excep. réels	-8 138	-11 622	5 858	-157 722	99 174	N.C.
= CAF brute	778 006	606 877	805 993	346 431	601 638	-6,2%
<i>en % des produits de gestion</i>	13,6%	10,1%	13,4%	6,0%	10,8%	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Annexe 4 : Les charges à caractère général



Source : KPMG

Chambre régionale des comptes Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Collioure (66)

Annexe 5 : Financement des investissements et évolution de la dette

en €	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul sur les années
CAF brute	778 006	606 877	805 993	346 431	601 638	3 138 945
- Annuité en capital de la dette	277 519	329 790	321 086	354 503	377 933	1 660 831
= CAF nette ou disponible (C)	500 487	277 087	484 906	-8 072	223 705	1 478 114
Taxes d'aménagement	60 785	62 204	35 411	25 725	76 024	260 150
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	354 673	138 220	213 219	266 283	144 857	1 117 251
+ Subventions d'investissement reçues	247 479	121 291	256 058	175 955	141 675	942 457
+ Produits de cession	0	6 000	0	0	0	6 000
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	662 936	327 714	504 688	467 964	362 556	2 325 858
= Financement propre disponible (C+D)	1 163 424	604 802	989 594	459 892	586 261	3 803 972
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>82,2%</i>	<i>32,6%</i>	<i>87,6%</i>	<i>72,2%</i>	<i>53,4%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 415 461	1 857 800	1 129 099	636 817	1 097 940	6 137 116
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	0	0	21 208	959	528	22 695
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	0	0
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	0	0	0
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-252 037	-1 252 998	-160 713	-177 885	-512 207	-2 355 840
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	-12	0	0	0	-12
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-252 037	-1 253 010	-160 713	-177 885	-512 207	-2 355 851
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 000 000	479 000	0	0	800 000	2 279 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	747 963	-774 010	-160 713	-177 885	287 793	-76 851

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

en €	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne	Évolution 2011/2015
Encours de dettes du BP au 1er janvier	3 506 212	4 228 693	4 377 904	4 056 817	3 702 314	1,4 %	5,59 %
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	277 519	329 790	321 086	354 503	377 933	8,0 %	36,18 %
+ Nouveaux emprunts	1 000 000	479 000	0	0	800 000	-5,4 %	-20,00 %
= Encours de dette du BP au 31 décembre	4 228 693	4 377 904	4 056 817	3 702 314	4 124 382	-0,6 %	-2,47 %
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	5,4	7,2	5,0	10,7	6,9		

Source : CRC- Anafi

GLOSSAIRE

AAPC	avis d'appel public à la concurrence
AC	attribution de compensation
AG	assemblée générale
BFR	besoin en fonds de roulement
BOAMP	bulletin officiel des annonces de marchés publics
CA	compte administratif
CAA	cour administrative d'appel
CAF	capacité d'autofinancement
CAO	commission d'appel d'offres
CCAS	centre communal d'action sociale
CDG 66	centre de gestion des Pyrénées-Orientales
CE	Conseil d'État
CGCT	code général des collectivités territoriales
CIF	coefficient d'intégration fiscale
CJCE	Cour de justice des communautés européennes
CRC	chambre régionale des comptes
DGF	dotation globale de fonctionnement
DGS	directrice générale des services
DNP	dotation nationale de péréquation
DOB	document d'orientation budgétaire
DSC	dotation de solidarité communautaire
DSP	délégation de service public
EBF	excédent brut d'exploitation
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
EPIC	établissement public de coopération intercommunale
ETP	équivalent temps-plein
FCTVA	fonds de compensation de la TVA
FPIC	fond de péréquation des ressources intercommunales et communales
FPIC	fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
HT	hors taxes
INPI	institut national de la propriété industrielle
INSEE	institut national de la statistique et des études économiques
JO	journal officiel
LOTI	loi d'orientation des transports intérieurs
MAPA	marchés publics à procédure adaptée
OT	office de tourisme
PAE	effet à payer
PSC	projet scientifique et culturel
PTU	périmètre de transports urbains

Chambre régionale des comptes Occitanie
Rapport d'observations définitives : Commune de Collioure (66)

PV	procès-verbal
RAO	rapport d'analyse des offres
RH	ressources humaines
RIFSEEP	régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions, expertises et engagement professionnel
SARL	société à responsabilité limitée
SCI	société civile immobilière
SIS	syndicat intercommunal scolaire
TA	tribunal administratif
TPU	taxe professionnelle unique
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
UCAC	union des commerçants et des artisans de Collioure
VPAH	« Villes et Pays d'art et d'histoire »

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 20 septembre 2017 de M. Michel MOLY, ancien ordonnateur de la commune de Collioure.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« 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 ».

Collioure, le 20 septembre 2017

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
OCCITANIE

22 SEP. 2017

COURRIER ARRIVEE

GR 17/769

Monsieur Michel MOLY
15, Rue Pasteur
66190 COLLIOURE

à
Monsieur le Président de la Chambre
Régionale des Comptes Occitanie
500, Avenue des Etats du Languedoc
CS70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

Monsieur le Président,
Pour faire suite à votre appel téléphonique du 19 septembre dernier, veuillez trouver ci-dessous la version modifiée suivant votre demande de mon courrier du 4 juillet 2017.
Vous en souhaitant bonne réception, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de mes sentiments très respectueux

Michel Moly


LRA R N°

Objet : Contrôle des comptes et de la gestion sur la commune de Collioure-Exercices 2011 et suivants

V/réf : V/Rapport d'observations définitives n°SR/17/1192, du 17 mai 2017

V/Lettre du 6 juin 2017 1193/GR/17/193

N/Réf. : M/Note de février 2017

Articles L 243-5, R 243-13 et R 243-14 du Code des Juridictions financières

Monsieur le Président,

Je viens de prendre connaissance de votre **rapport d'observations définitives** qui intervient après la production de ma note d'observations que j'avais formulée courant février 2017, laquelle faisait suite à votre rapport d'observations provisoires.

Je ne peux que constater, comme par ailleurs la plupart de mes collègues élus dans d'autres Collectivités que les procédures engagées par la Chambre sont toujours complexes. A savoir, d'une part que l'entretien avec le magistrat instructeur n'apparaît pas dans le cas d'espèce comme assez affirmé, et difficile de surcroît par l'absence de documents présentés et produits surtout lorsque la personne audité n'est plus élue de la Collectivité.

D'autre part les observations personnelles présentée au regard de votre rapport initial et provisoire, sans être à charge parce que nous sommes dans le Droit Administratif font que votre rapport « provisoire » est finalement votre rapport définitif.

Je respecte les Institutions de la République et bien évidemment le rôle prépondérant que jouent les Chambres Régionales des Comptes dans l'action publique et plus particulièrement dans le contrôle des Collectivités. Mais il est aussi dommage qu'il n'y ait pas d'homogénéité dans les critères de gestion notamment dans l'analyse des ratios (endettement, capacité nette d'autofinancement personnel...) qui ne sont pas utilisables dans

toutes les Collectivités, et particulièrement celles à fort potentiel touristique.

Comment en effet justifier qu'un niveau d'endettement, ou le coût d'une prestation ou d'un service soient acceptables dans une région et pas dans une autre ?...

De ce fait, l'absence de critères communs aux CRC selon la taille des Collectivités ne permet pas de définir de manière incontestable les coûts qui paraissent acceptables pour les diverses prestations de services, l'achat de fournitures ou la réalisation d'investissements, sans pour cela tomber dans un contrôle d'opportunité qui viendrait perturber le sacrosaint principe constitutionnel de la libre administration des Collectivités.

C'est pour ces motivations que je souhaite conformément aux articles L 243-13, R 243-13 et R 243-14 du Code des Juridictions Financières que vous joignez ce courrier au rapport définitif reprenant l'essentiel de mes observations sur ce contrôle, à savoir ce qui suit :

Pour faire suite à vos observations provisoires sur la période de 2011 à 2015, je vous ai apporté ci-dessous les renseignements demandés entre 2011 et mars 2014, date des élections municipales.

Ce rapport de réponses sollicitées prend en compte la situation et la configuration particulière de la commune de Collioure et le travail que j'ai effectué avec rigueur, pendant toutes ces années, dans un souci de communication et de transparence.

J'ai été très surpris d'apprendre à la lecture de votre rapport provisoire, et pour avoir été Maire pendant quatre mandats, de la non-production de documents et du peu d'explications y afférentes qui auraient dû vous être données par la municipalité actuelle, mais également de la destruction de certains de ces documents.

Dans ce contexte, je porte à votre connaissance que les archives de la commune de Collioure ont toujours été tenues dans les règles jusqu'à la date de mon départ de la Mairie (Elles ont par ailleurs été répertoriées par une archiviste professionnelle).

LA COMMUNE DE COLLIOURE

La commune de Collioure est classée dans la strate démographique des communes de moins de 3500 habitants (3096 habitants). Elle bénéficie d'un sur classement touristique (commune de 10000 à 20000 habitants) qui n'impacte que le poste du Directeur Général des Services, en raison du fort particularisme lié à l'augmentation considérable de la population saisonnière.

Collioure possède une hôtellerie avec un nombre de lits limités, beaucoup de résidences secondaires (environ 2 800 personnes) et une rareté foncière due aux divers classements écologiques et environnementaux.

Durant mes mandatures, j'ai personnellement classé 480 hectares en « site classé » dit « Le cirque des collines de Collioure », pour éviter la

dégradation des paysages et la spéculation immobilière, et en créant une ZPPAUP.

Ces critères résultant d'une volonté politique forte ne permettent pas un grand développement économique, alors que la ville bénéficie d'une grande attractivité et d'une belle notoriété. Les besoins sont très importants en équipements, en structures, au niveau des services, pour la culture et les loisirs, mais Collioure ne possède pas les ressources financières des grandes stations balnéaires du département (Saint-Cyprien, Canet...) qui lui permettraient de répondre à ces besoins.

Grâce à sa notoriété, Collioure, reçoit en fonction des saisons, des fêtes locales, nationales ou espagnoles, des vacances entre 5000 et 30 000 personnes par jour. Ces visiteurs qui certes consomment dans les commerces, donnent des obligations à la commune (surveillance des plages, propreté, sanitaires, police municipale...) que les recettes des parkings sont loin de compenser les dépenses supplémentaires mises en œuvre.

Sans ressources financières supplémentaires, dans une conjoncture particulière avec des ressources et des dotations en baisse, je me suis appliqué, en tant que Maire et avec l'aval du Conseil Municipal, à préserver la réputation de Collioure en faisant au minimum autant, l'objectif étant de faire toujours plus.

SUR LA TRANSPARENCE FINANCIERE

Je ne saurais m'étendre techniquement, parce que ce n'est pas mon rôle, sur la qualité des comptes tels que vous les décrivez ni sur l'information financière et comptable.

Communication au Conseil Municipal

Par contre, je tiens à vous assurer que bien que le Débat d'Orientation Budgétaire ne soit pas obligatoire pour les communes de moins de 3500 habitants (le sur classement n'étant pas pris en compte dans ce cas), j'ai toujours privilégié l'information du Conseil Municipal et organisé des débats pendant les commissions et lors des bureaux municipaux qui se tenaient tous les mardis en début de soirée pour que le plus grand nombre d'élus puissent y participer. C'est pendant ces réunions que les orientations budgétaires de la commune étaient discutées et validées avant d'être présentées en Conseil Municipal. Pour chaque bureau municipal un compte-rendu était rédigé à tour de rôle par les participants et remis à chaque élu.

De 1989 à 2008, mon ancien Directeur Général des Services et moi-même, remettions à tous les élus les projets de budgets sous la forme d'un document papier. Celui-ci était expliqué et nous répondions à toutes les questions. Cette brochure relatait notamment article par article, chapitre par chapitre, programme par programme, avec les commentaires d'usages, les engagements pluriannuels d'investissement, les ratios de

fonctionnement, la fiscalité et les recettes non fiscales.

Tous ces documents ont été archivés en mairie.

Après le départ de mon ancien Directeur Général des Services, nous avons continué à procéder de la sorte.

Communication à la population

Une information budgétaire et financière était également faite à la population lors d'une réunion publique au centre culturel. Il y avait à chaque fois environ 300 personnes qui assistaient à cette présentation. Monsieur le Directeur Général de la Comptabilité Publique à Bercy et aujourd'hui Président de Pôle-Emploi ainsi que de Monsieur le Trésorier Payeur Général du département tous les deux en poste à cette période, ont présidés une de ces réunions d'information, *en présence* d'élus cantonaux et régionaux ainsi que la presse.

Cette transparence voulue et cette communication financière ont abouti en 1995, pour la ville de Collioure, à l'obtention du Prix National de la Communication Financière attribué à Paris par Le Moniteur des Travaux Publics, Le Courrier des Maires, l'Association des Maires de France et le Crédit Local de France.

Si le remplacement, en 2008, du Directeur *Général* des Services en poste depuis août 1989, a probablement modifié le fonctionnement, la nouvelle direction n'ayant sans doute pas su pérenniser et perpétuer, ce fonctionnement, en ce qui me concerne, j'ai toujours eu l'esprit de transparence, de communication et d'information auprès des élus et de la population, même si sur la forme entre 2008 et 2014, celle-ci a évolué. Les exemplaires du journal d'information de la commune, « *Le Colliourenc* », qui vous ont été communiqués, attestent de l'information envers nos concitoyens.

Fiscalité communale

En ce qui concerne la fiscalité, et comme vous l'écrivez dans le rapport, ma volonté politique a été respectée « la fiscalité et particulièrement les taux de TH, de Foncier Bâti et de Foncier Non Bâti n'ont pas évolué depuis 2011 et les ratios de Collioure en ce sens sont largement inférieurs aux ratios nationaux » y compris, si je peux m'exprimer ainsi, dans la strate de 10000 à 20000 habitants.

Cette situation permet donc de dire que la commune dispose d'une marge de manœuvre fiscale, et qu'elle n'était pas en difficulté en mars 2014.

Le Casino de Collioure

Si le Casino de Collioure connaît, comme tous les casinos, depuis 2011 des difficultés financières essentiellement dues au développement des jeux en ligne, il n'en demeure pas moins que pendant plusieurs années, il a « dopé » les recettes de la commune. J'ai toujours su que ces recettes étaient exceptionnelles, aléatoires et non définitives, c'est pourquoi j'ai toujours refusé qu'elles soient affectées à des postes de dépenses définitives et pérennes.

Ce casino, dans le contexte économique de l'époque on aurait tendance à l'oublier, était une chance pour Collioure. Il a créé entre 20 et 30 emplois en

CDI, alors que comme dans beaucoup de communes touristiques, la grande majorité des emplois à Collioure concernent des travailleurs saisonniers en CDD.

La DSP aurait dû effectivement faire l'objet d'un bilan annuel formel, une procédure que nous faisons mais sans jamais la formaliser. Pourtant, la DSP d'un établissement de jeux qui est propriétaire de son foncier, de ses locaux, qui embauche des contrats de droit privé et paye son personnel est en général différente (les biens intégrant la délégation sont publics et mis à disposition d'une collectivité délégante à un tiers délégataire) d'une DSP classique ou de la concession telle que nous la connaissons aujourd'hui.

L'archivage des documents

Concernant l'observation sur les archives et autre information personnelle... abordées lors de notre entretien et notamment « le défaut de communication et de documents signalés par la commune », comme je l'ai écrit en préambule, je vous confirme que sous mon impulsion, j'ai sollicité le Centre de Gestion Départemental, qui avait recruté une archiviste professionnelle et agréée, pour opérer le classement des archives communales. Les archives ont donc été répertoriées et classées. L'archiviste a également organisé leur mode de conservation dans les locaux communaux et fait déposer certains documents aux archives départementales pour leur conservation.

Je pense avoir été la première commune du département à avoir réalisé ce type d'opération.

La délibération de recollement des archives communales a été faite par l'archiviste, laquelle a réalisé un recueil répertoire où tous les documents archivés et déposés ont été recensés. Un agent municipal doit en être dépositaire. Tout document qui sortait des archives devait faire l'objet d'une demande auprès de cet agent. Les archives étaient en l'état en mars 2014. Je n'ai sorti aucun document suite à ma défaite aux élections municipales et ce répertoire réalisé par l'archiviste est peut-être même déposé en double aux archives départementales.

SUR L'OPTIQUE GENERALE DE LA GESTION DE LA COMMUNE

Comme je l'ai expliqué précédemment, Collioure est une petite commune très attractive de par son site, ses paysages et son histoire avec les peintres et les écrivains. Notre village, environ 3 000 habitants à l'année, reçoit beaucoup de visiteurs, aussi nous avons été obligés de nous organiser pour créer un office du tourisme, une association du Fauvisme et faire vivre le musée. Comme beaucoup de grandes communes balnéaires le faisaient à l'époque (la loi NOTre n'était pas d'actualité) nous nous sommes appuyés sur des associations avec lesquelles la commune signait des conventions d'OBJECTIFS et de RESULTATS.

La mise en synergie du tissu associatif était très intéressante pour notre commune. Elle privilégiait le lien social et favorisait l'émergence d'idées ainsi que l'implication de la population. En tenant compte du ratio

notoriété/services elle était, après simulation, moins onéreuse que la création d'une structure conventionnelle style EPIC. En 2017, l'application de la loi NOTRe offre de nouvelles perspectives aux petites villes en leur permettant un regroupement intercommunal. Avant 2014, Collioure qui avait des moyens financiers limités, ne pouvait pas être comparé aux grandes stations balnéaires du département et de la région. Lorsque j'ai défendu le dossier de demande d'autorisation de création du casino de Collioure, devant la Commission Supérieure des Jeux à Paris, j'ai présenté un dossier à forte connotation patrimoniale et culturelle qui s'articulait autour des points forts de notre village : la culture, le passé, l'histoire et le patrimoine architectural de Collioure (Fort Carré, Fort Rond, Eglise ... propriétés de la ville de Collioure) en lien avec Antonio Machado, grand poète espagnol mort dans la commune, Patrick O'Brian, plus grand écrivain de littérature marine et maritime ayant vécu et enterré à Collioure, Matisse et Derain, qui ont créé le Fauvisme dans notre commune en 1905. Pour conclure sur le volet financier, et sans vouloir dénaturer mes propos, je porterais à votre connaissance que pendant toutes mes mandatures, je n'ai jamais eu de rejet de mes différents budgets au titre d'un contrôle de légalité quelconque ni de saisine de la Chambre Régionale des Comptes que vous avez l'honneur de présider, sur les comptes communaux. Par ailleurs, les comptes de gestion ont toujours été conformes à mes comptes administratifs. Et comme je l'ai dit ci-dessus, nous avons toujours travaillé en bonne intelligence et bonne collaboration avec tous les TPG qui dans le cadre de leurs fonctions, n'ont relevé que très peu d'irrégularités portant uniquement sur la forme, ce qui ne relevait pas de mes attributions de maire, mais de celles des services municipaux compétents.

SUR LA NAVETTE PAR BUS

Je tiens en premier lieu à préciser que le transporteur de la navette n'a jamais été, pendant mes mandats, l'entreprise qui réparait les véhicules municipaux.

En ce qui concerne la navette par bus que le transporteur assurait, cette société a toujours été la mieux-disante. Tous les documents relatifs aux marchés ont été déposés aux archives. Je ne reviendrai pas ici, sur l'organisation du classement des archives développé précédemment.

La mise en place d'une navette a été réfléchi par le Conseil Municipal comme un service, à la population étant donné les difficultés pour se déplacer rencontrées par bon nombre de nos concitoyens. Plusieurs critères ont justifié cette décision : une population vieillissante (plus de 60 ans) et des scolaires qui vivent en grande majorité en dehors du centre historique, le nouveau cimetière situé à l'extérieur de la zone urbanisée, les commerces, les marchés, le groupe scolaire et un cimetière en centre-ville.

Les procédures engagées pour la mise en place de cette navette ont été régulières et relevées par la CRC pour les DSP avec mise en concurrence (plusieurs candidats avaient répondu d'ailleurs notamment la Société du Petit train de Collioure, les Courriers Catalans, Prêts à Partir société de Strasbourg). Des procédures régulières qui n'ont prêté à aucune confusion ni correction juridique et financière.

Il est mentionné dans le rapport que, entre 2005 et 2012, des MAPA ont été réalisées successivement alors que les pièces justificatives n'ont pas pu être produites. Je certifie que ces MAPA ont été réalisées après consultation et rédaction des pièces contractuelles du marché. Je ne peux pas croire, parce que cela n'a jamais été la pratique municipale à Collioure, que des documents de cette importance soient introuvables ! Si c'est le cas, alors cette situation est déconcertante.

En ce qui concerne la confusion de date entre le procès-verbal de la CAO et la notification du marché (13 juillet/13 août), elle ne peut relever que d'une erreur de retranscription. Vous noterez comme moi, que le jour est identique, le 13, c'est au niveau du mois qu'il y a un décalage (juillet/août). Comme je l'ai écrit ci-dessus, je me suis toujours attaché, avec les services administratifs de la commune, à respecter la réglementation. Nous n'avions, les uns et les autres, que ce soit moi en ma qualité de maire, ma Directrice des Services de l'époque, ou le prestataire aucun intérêt à ne pas respecter le calendrier légal. Le contrôle de légalité n'a pas en son temps relevé d'incohérence.

SUR L'AGENT EN CHARGE DE LA COMMUNICATION ET LES CONDITIONS PARTICULIERES

Vous faites état d'un courrier du président de l'Association « Collioure Fauve » de l'époque demandant au maire de régulariser la situation du chargé de communication, afin d'écartier la possibilité que son emploi au sein de l'association soit qualifié « d'emploi fictif », une expression non adaptée que le président de l'association a reconnu par la suite.

Si la procédure de mise à disposition du chargé de communication auprès de la commune ne vous paraît pas en concordance avec les textes, la convention de mise à disposition, la délibération du Conseil Municipal et l'arrêté de mise à disposition démontrent notre volonté de clarification et de transparence. Tous ces éléments ont été transmis régulièrement et en temps opportun au contrôle de légalité, et au Trésor Public en appui de la rémunération correspondante. Ce poste était plus que nécessaire, comme j'ai pu le préciser en préambule, dans une collectivité comme Collioure et avec les moyens restreints qu'elle possède, eu égard à la notoriété de la ville et à son rayonnement.

Le chargé de communication a été recruté par la mairie de Collioure par arrêté municipal de nomination qui précise « le *chargé de mission, remplira auprès de la commune de Collioure, les fonctions de chargé de mission, dans le cadre du développement de la communication externe, interne et politique, en travaillant sur tes cohérences des contenus, la créativité et la qualité éditoriale et formelle des moyens mis en œuvre* ». Les contingences de ce recrutement étaient en parfaite adéquation entre le poste créé et les compétences de ce dernier.

Celui-ci n'a jamais engagé et liquidé de dépenses afférentes à la prestation de son épouse avec qui la Mairie pouvait travailler par ailleurs. Il a intégré les services municipaux le 1er novembre 2008, depuis 1999 il était employé en CDI de l'association du Chemin du Fauvisme.

Eu égard à cette situation et à son vécu direct, je ne peux accepter le terme

de « *conflit d'intérêt* » qui même taxé « *d'éventuel* » n'a pas lieu d'être et qui en l'état peut paraître abusif.

Toute mission confiée à l'agence de conseil en publicité l'a été par bon de commande signé par moi-même ou mon *Directeur.trice Générale des Services*.

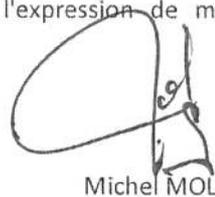
La gérante de l'agence a travaillé à Paris dans de grandes *agences* de communication, puis dans notre département chez Turbo, pour l'APVR, des communautés de communes, le CIVR, le Conseil Général. Domiciliée à Collioure, elle a apporté pendant longtemps, de manière bénévole, son concours et son savoir à la commune et ce, bien avant, que son époux n'intègre les services de la commune.

Son expérience, sa connaissance du site et de son histoire nous ont été précieuses. Il est vrai que l'installation à son compte sur Collioure nous a permis de continuer à travailler avec elle avec facilité.

Si l'on considère, sur les cinq dernières années, le coût de la communication et de l'édition pour une ville comme Collioure, il peut paraître ne pas y avoir d'excès ni d'abus financier par rapport à la mission confiée et réalisée en comparaison de celles qui auraient pu être confiées à d'autres sociétés sur le même secteur ».

Pour conclure, j'espère que mes explications vous paraîtront rationnelles.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de mes sentiments très respectueux.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M. Moly', written over a faint, illegible stamp or watermark.

Michel MOLY