



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE D'AGDE
(Hérault)

Exercices 2011 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
INTRODUCTION.....	7
1. UNE VILLE FONDANT SON DÉVELOPPEMENT SUR L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE.....	8
1.1. Une ville moyenne touristique.....	8
1.1.1. Une urbanisation profondément transformée par la construction de la station du Cap d'Agde	8
1.1.2. Une ville qui attire	8
1.1.3. Des services publics adaptés aux besoins de la population résidente	10
1.2. Le tourisme : un levier de développement devant s'adapter à de nouveaux enjeux	10
1.2.1. Une compétence tourisme transférée à l'agglomération.....	10
1.2.2. Une activité touristique de masse	11
1.2.3. Une offre touristique devant s'adapter à de nouveaux enjeux.....	19
1.2.4. Des investissements principalement orientés vers les secteurs touristiques du Grau d'Agde et du Cap d'Agde	23
1.3. Une partie de la population résidente paupérisée	24
1.3.1. Un chômage persistant nécessitant un renforcement de l'offre de formation.....	24
1.3.2. Une stabilité du taux de pauvreté en dépit de dispositifs d'accompagnement	25
1.3.3. Des aides publiques en faveur du centre ancien : des résultats limités nécessitant de redéfinir une nouvelle stratégie	27
2. UNE COMMUNE TRAVAILLANT EN ÉTROITE RELATION AVEC SON AGGLOMÉRATION.....	28
2.1. Une communauté d'agglomération regroupant des territoires très différents	29
2.1.1. Une communauté d'agglomération produit de la fusion de deux communautés de communes	29
2.1.2. Une agglomération composée de plusieurs bassins de vie	30
2.1.3. Une articulation territoriale par le schéma de cohérence territoriale du Biterrois.....	30
2.2. Une répartition des compétences entre les communes et la communauté d'agglomération pouvant être renforcée	31
2.2.1. Une politique du logement à réorienter	32
2.2.2. Les réseaux de transport : une démarche en cours de définition sous la responsabilité de la communauté d'agglomération.....	39
2.2.3. La médiathèque municipale d'Agde : un équipement d'intérêt communautaire non transféré à la communauté d'agglomération	41
2.3. Un schéma de mutualisation des moyens entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale en cours de déploiement.....	42
2.3.1. Les objectifs de mutualisation arrêtés dans le schéma.....	42
2.3.2. Les mutualisations effectuées	42
2.3.3. Les perspectives de nouvelles mutualisations.....	43
3. LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LE CONTRÔLE INTERNE DES RÉGIES .	43
3.1. La qualité de l'information budgétaire et financière	43
3.1.1. Des rapports d'orientation budgétaire à compléter	43

3.1.2.	Des prévisions budgétaires en fonctionnement satisfaisantes	44
3.1.3.	Le pilotage de la masse salariale et de la situation financière	44
3.2.	L'absence de constitution de provisions pour risque.....	45
3.3.	Un inventaire physique et comptable discordant avec l'état de l'actif.....	45
3.4.	Le transfert d'un emprunt du budget annexe du golf au budget principal.....	46
3.5.	Un contrôle des régies par l'ordonnateur à mettre en œuvre.....	47
4.	LA SITUATION FINANCIÈRE	48
4.1.	Périmètre de l'analyse financière.....	48
4.2.	L'excédent brut de fonctionnement	49
4.2.1.	Un excédent brut en progression.....	49
4.2.2.	Une situation atypique au regard des produits et des charges de fonctionnement des communes de strates comparables.....	49
4.2.3.	L'évolution des produits de gestion.....	49
4.2.4.	Les charges de gestion	50
4.3.	Le financement des investissements	54
4.3.1.	De l'excédent brut de fonctionnement à la capacité d'autofinancement brute	54
4.3.2.	La couverture de l'annuité en capital de la dette	55
4.3.3.	Un financement propre disponible ayant couvert plus de la moitié des dépenses d'équipement	55
4.3.4.	Un plan d'investissement ambitieux ayant conduit à une augmentation conséquente (58 %) de l'encours de dette.....	56
4.3.5.	Le recours à l'emprunt et le prélèvement sur le fonds de roulement.....	57
4.4.	La situation patrimoniale	57
4.4.1.	Un fonds de roulement net global en augmentation	57
4.4.2.	Un besoin en fonds de roulement en diminution	62
4.4.3.	Une gestion active de la trésorerie	62
5.	LA RESTAURATION COLLECTIVE	63
5.1.	Précision méthodologique	63
5.2.	Les usagers dans la restauration collective	63
5.2.1.	Un service de restauration constitué principalement par la restauration scolaire	63
5.2.2.	L'accès à la restauration.....	64
5.2.3.	Une offre de service diversifiée	66
5.2.4.	L'équilibre nutritionnel et la protection de la santé	66
5.3.	La gestion déléguée du service de restauration collective	67
5.3.1.	Un changement de délégataire en 2013	67
5.3.2.	Une modification des conditions de production en cours de contrat	68
5.4.	L'équilibre économique et financier de la restauration collective.....	73
5.4.1.	La politique tarifaire	73
5.4.2.	Un financement accru de la restauration scolaire par les familles.....	75
5.4.3.	Le coût d'un repas.....	76
ANNEXES.....		77
GLOSSAIRE.....		80
Réponses aux observations définitives.....		81

SYNTHÈSE

Rappel : l'instruction de la chambre régionale des comptes a été conduite avant l'épidémie due au Covid-19.

La chambre régionale des comptes Occitanie a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Agde à compter de l'exercice 2011.

Agde est la première destination balnéaire de France. Aussi, la commune s'est-elle engagée dans un projet d'investissement « cœur de station » d'un montant de 48,7 M€ dont les retombées économiques ne sont pas actuellement mesurables.

Cette opération doit s'articuler notamment avec des interventions nationale et régionale dans le cadre du plan « littoral 21 » et du schéma de développement touristique de l'Occitanie visant à adapter les infrastructures au changement climatique et aux nouvelles attentes de la clientèle et à développer des synergies entre le littoral et l'arrière-pays.

Dans le même temps, la zone d'emploi d'Agde et Pézenas connaît le plus fort taux de chômage de France métropolitaine en 2017 et le taux de pauvreté, dont les niveaux les plus élevés se situent dans le quartier prioritaire de la ville « vieille ville-Pérou-Gare » (47,5 %), est préoccupant.

Les interventions publiques ciblées sur le centre ancien ayant produit jusqu'à présent des effets limités, une nouvelle stratégie a été initiée en 2018 autour de deux projets complémentaires : le « nouveau programme de renouvellement urbain » et « action cœur de ville ».

La politique du logement doit être néanmoins réorientée notamment pour accélérer la production de logements sociaux répondant aux besoins de la population. La mise en œuvre d'un plan local d'urbanisme intercommunal et d'habitat ; une prise de participation de la commune et de l'agglomération dans un organisme dédié à la production et la gestion de logements sociaux ou la création d'une telle structure et la mobilisation des réserves foncières identifiées au programme local de l'habitat permettraient de satisfaire ces besoins.

La situation financière de la commune présente une hausse de l'excédent brut de fonctionnement (3,4 % en moyenne annuelle). La capacité d'autofinancement brute a également progressé mais dans une moindre proportion (0,8 %). La capacité d'autofinancement nette, quant à elle, a diminué de 6,1 % en moyenne annuelle en raison de l'augmentation du remboursement de l'annuité de capital de la dette, conséquence d'une forte augmentation de l'encours. La commune a en effet profité de la baisse des taux d'intérêt pour augmenter son encours de 40,4 % (92,7 M€ en 2018). Les nouveaux emprunts (70,5 M€) ont permis de couvrir la totalité du besoin de financement et d'abonder le fonds de roulement net global à hauteur de 4,1 M€.

Enfin, la restauration collective a fait l'objet d'un développement spécifique notamment sur le contrat d'exploitation liant la commune à la société SHCB pour six ans depuis 2013, et dont l'économie générale a été substantiellement modifiée en 2016 au bénéfice du délégataire.

RECOMMANDATIONS

1. Obtenir de la société de développement économique d'Agde et du littoral des rapports conformes aux dispositions de l'article R. 1411-7 du code général des collectivités territoriales.
Non mise en œuvre.

2. Favoriser le transfert de la compétence urbanisme à la communauté d'agglomération.
Non mise en œuvre.

3. Mettre les inventaires physique et comptable ainsi que l'état de l'actif en concordance conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14. *Non mise en œuvre.*

4. Assurer une meilleure traçabilité des échanges avec les candidats lors de procédures de négociation de délégation de service public. *Non mise en œuvre.*

5. Motiver précisément le choix des offres retenues dans le rapport d'analyse des offres.
Non mise en œuvre.

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.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

INTRODUCTION

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 d'Agde a été ouvert le 16 mai 2018 par lettre de la présidente de section adressée à M. Gilles d'Ettore, ordonnateur en fonctions.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 21 février 2019.

Lors de sa séance du 18 avril 2019, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Gilles d'Ettore. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 5 novembre 2019, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

Rappel : ce contrôle a été réalisé avant l'épidémie liée au Covid-19.

Le contrôle s'inscrit dans le cadre de deux enquêtes régionale et nationale : la première consacrée aux villes moyennes en Occitanie¹ et la seconde à la restauration collective.

1. UNE VILLE FONDANT SON DÉVELOPPEMENT SUR L'ÉCONOMIE TOURISTIQUE

Agde présente à la fois des caractéristiques propres aux communes littorales, aux stations de tourisme et aux villes moyennes.

1.1. Une ville moyenne touristique

1.1.1. Une urbanisation profondément transformée par la construction de la station du Cap d'Agde

La commune d'Agde s'est développée à compter de 1963 avec l'aménagement de son littoral dans le cadre de la mission interministérielle pour l'aménagement touristique du Languedoc-Roussillon dite mission Racine.

L'urbanisation du Cap d'Agde a marqué l'essor d'une station balnéaire, première commune française par sa capacité d'accueil recevant jusqu'à 250 000 habitants en été et réalisant plus de 15 millions de nuitées annuelles.

La commune est structurée autour de trois pôles :

- le centre ancien et ses faubourgs regroupant 68,4 % de la population permanente de la commune ;
- le Cap d'Agde, la nouvelle station balnéaire créée autour de deux ports, accueillant l'essentiel de la population touristique et 12 % de la population résidente ;
- le Grau d'Agde et la Tamarissière situés à l'embouchure de l'Hérault, port de pêche et station balnéaire traditionnelle accueillant 19,6 % de la population résidente.

1.1.2. Une ville qui attire

1.1.2.1. Une progression démographique imputable à un solde migratoire positif

La commune d'Agde est la quatrième commune la plus peuplée de l'Hérault² après Montpellier (277 639 habitants), Béziers (75 999) et Sète (43 620). De 10 184 habitants en 1968, la population résidente a augmenté pour atteindre 26 946 habitants en 2015 (+ 165 %). Elle est surclassée comme commune de 80 à 150 000 habitants.

¹ Dans le cadre d'une enquête régionale de la chambre sur les villes moyennes, la chambre a établi un référentiel des villes moyennes d'Occitanie selon des critères démographiques, géographiques et administratifs pondérés. Son échantillon comprend en premier lieu les pôles urbains de 20 000 à 100 000 habitants, situés hors des périmètres métropolitains, soit 14 villes. Les communes appartenant à une couronne de grande aire urbaine sont donc exclues. Dix villes supplémentaires ont été retenues, correspondant à un seuil de population de 15 000 habitants pondéré en fonction de la distance à la ville de plus de 20 000 habitants la plus proche afin de tenir compte des effets d'éloignement.

² La commune présente une forte densité, soit 530,3 habitants au km² contre 183,6 pour le département de l'Hérault et 104,6 au plan national.

Entre 2011 et 2015, la population agathoise a augmenté de 2,9 % en variation annuelle moyenne, soit un taux représentant plus de 2,2 fois celui de la croissance moyenne annuelle de la population départementale (1,3 %), plus de 3,3 fois celui de la région Occitanie (0,9 %). La population des villes moyennes d'Occitanie du panel de l'enquête régionale est demeurée, quant à elle, stable au cours de la période.

tableau 1 : Évolution comparée de la démographie agathoise, héraultaise, occitane et française

	2010	2015	Variation
Agde	24 567	26 946	9,7%
Hérault	1 044 558	1 120 190	7,2%
Occitanie	5 518 106	5 774 185	4,6%
France	64 612 939	66 190 280	2,4%

Source : Insee, janvier 2018

L'accroissement de la population d'Agde est imputable uniquement au solde migratoire : les naissances équilibrant les décès. La commune présente ainsi une singularité par rapport aux autres villes moyennes d'Occitanie au regard de l'ampleur du solde migratoire constaté.

1.1.2.2. Une population vieillissante

Le pourcentage de population de 60 ans et plus a progressé de 34 % en 2010 à 37,8 % en 2015, ce qui est supérieur au pourcentage de population de 60 ans et plus dans les villes moyennes de l'échantillon (27,1 %) et en France (24,9 %). Ce vieillissement peut s'expliquer notamment par le fait que les retraités représentent 25 % des nouveaux arrivants dans la commune et que le solde migratoire de cette catégorie de population est positif. À l'opposé, si les actifs occupés et chômeurs représentent 46 % des nouveaux arrivants, ils constituent également 56,4 % des partants.

1.1.2.3. Une volonté de limiter la croissance démographique

Le plan local d'urbanisme (PLU) adopté par la commune en 2016 se fixe comme objectifs : de développer l'économie du territoire³ ; de plafonner la croissance de la population à 30 000 habitants ; de renforcer la spécialisation des espaces urbains en concentrant la croissance sur le cœur de ville. Dans cette hypothèse, la population augmenterait d'environ 3 000 habitants à l'horizon 2025 avec 1 500 résidences principales sur ce secteur. La croissance démographique du Cap d'Agde serait plus limitée, soit 1 600 habitants. Celle du Grau d'Agde ne représenterait que 400 habitants⁴.

³ Le PLU identifie six projets structurants pour l'économie du territoire : le quartier de la Méditerranéenne avec le développement du port fluvial et d'un quartier d'activités et de services ; la restructuration de l'entrée de la station du cap d'Agde ; la zone économique des Champs blancs ; la zone résidentielle touristique de la Prunette ; le secteur d'extension de la Crie pour développer les activités liées au port.

⁴ Si l'urbanisation progresse entre le Grau d'Agde et le Cap d'Agde, ces deux secteurs sont séparés de la ville d'Agde par la route départementale qui borde une zone non urbanisée mais fortement sollicitée par les aménagements et l'urbanisation, traversant la commune d'est en ouest (La Planète). La commune souhaite en faire une trame verte destinée à accueillir des activités de loisirs de pleine nature, contribuant ainsi à la création du corridor écologique prévu par le schéma de cohérence territorial.

1.1.3. Des services publics adaptés aux besoins de la population résidente

La plupart des services publics sont présents sur la commune.

2 061 élèves sont scolarisés dans les écoles (six maternelles, six élémentaires et une école primaire). 250 élèves sont pris en charge dans deux écoles privées. Les effectifs sont toutefois à la baisse après plusieurs années de hausse. Trois collèges et un lycée sont également situés sur la commune qui ne dispose par contre d'aucun établissement d'enseignement supérieur.

Sont également présents un commissariat, une trésorerie, le centre communal d'action sociale (CCAS) d'Agde, les services sociaux du département et la caisse primaire d'assurance maladie.

La communauté d'agglomération Hérault Méditerranée (CAHM) a créé en 2017 une maison de services au public. Celle-ci assure des permanences au Cap d'Agde trois jours par semaine et une permanence mobile dans les autres communes du territoire. La maison de services au public propose notamment une aide aux démarches en ligne.

La maison de la justice et du droit assure une présence judiciaire de proximité et développe des actions de prévention avec le service prévention insertion de la ville.

Enfin, en matière d'offre de santé, la commune dispose d'un site des hôpitaux du bassin de Thau, l'hôpital Saint-Loup. L'offre médicale de ville est jugée par ailleurs satisfaisante par l'agence régionale de santé (ARS). Toutefois, l'augmentation de la population locale avec l'arrivée notamment de retraités ainsi que l'accroissement de la population estivale en saison font émerger des besoins spécifiques⁵.

1.2. Le tourisme : un levier de développement devant s'adapter à de nouveaux enjeux

1.2.1. Une compétence tourisme transférée à l'agglomération

Le transfert de la compétence « promotion du tourisme et création d'offices de tourisme »⁶ à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est intervenue le 1^{er} janvier 2017 conformément aux dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015. Dans ce cadre, l'office du tourisme d'Agde est devenu un établissement public industriel et commercial intercommunal⁷.

Avec ce changement de statut de l'office du tourisme, l'agglomération dispose de la faculté de faire classer l'ensemble des communes membres comme « communes touristiques » à l'instar d'Agde⁸. Ce classement ouvre la possibilité aux communes-membres de majorer les indemnités des élus municipaux, d'obtenir un sur-classement démographique permettant de bénéficier du même régime juridique que les villes de la strate de sur-classement, de percevoir la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement, obligatoire pour les stations de moins de 5 000 habitants au taux de 1,20 %.

⁵ Cf. annexe 2.

⁶ Le transfert de cette compétence est intervenu en application de l'article 68 de la loi NOTRe, portant nouvelle organisation territoriale de la République, et de l'article L. 134-2 du code du tourisme qui prévoit que les communautés d'agglomération exercent de plein droit la compétence en matière de promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme.

⁷ Jusqu'au 1^{er} janvier 2017, la CAHM était dotée d'un office de tourisme intercommunal localisé à Pézenas, mais les communes de Vias, Agde et Portiragnes avaient conservé des offices de tourisme communaux.

⁸ La commune d'Agde a été classée station de tourisme le 3 janvier 2017 par un décret du Premier ministre.

L'objectif principal de l'office de tourisme Cap d'Agde Méditerranée, dont le siège se trouve à Agde, est de développer une offre touristique complémentaire entre le littoral et le reste du territoire, combinant œnotourisme, tourisme nature, fluvial et découverte du patrimoine historique. Il répond ainsi aux préconisations du schéma de cohérence territoriale (SCOT) du Biterrois dont l'objectif 4.3.2 est de redéployer l'activité touristique vers un tourisme vert.

Si les biens et équipements ont été transférés à l'agglomération⁹, la commune d'Agde a cependant souhaité conserver la mission « animation »¹⁰ auparavant dévolue à l'office de tourisme communal¹¹. Cette faculté est compatible avec la loi du 7 août 2015.

1.2.2. Une activité touristique de masse

Le tourisme constitue le principal moteur de l'économie agathoise. Le secteur commerce, transports et services divers intégrant le tourisme¹² représente ainsi 77,3 % des entreprises locales, soit un taux présentant un écart positif de 9,7 points par rapport à la communauté d'agglomération et de 12,5 points par rapport à la situation nationale. Agde constitue ainsi une atypie par rapport à son agglomération plus proche du profil national.

tableau 2 : Répartition des entreprises par secteur d'activité

	Répartition en % par secteur d'activité			Ecart	
	Agde	CAHM	France	Agde - CAHM	Agde - France
Agriculture, sylviculture et pêche	1,3%	6,7%	6,0%	-5,4 pts	- 4,7 pts
Industrie	3,3%	4,4%	5,3%	- 1,1 pt	- 2 pts
Construction	9,1%	11,2%	10,1%	- 2,1 pt	- 1 pt
Commerce, transports, services divers	77,3%	67,6%	64,8%	+ 9,7 pts	+ 12,5 pts
Administration publique, enseignement, santé, action sociale	9,0%	10,2%	13,8%	- 1,2 pt	- 4,8 pts

Source : CRC, d'après Insee

1.2.2.1. Une économie essentiellement présentielle¹³

L'essor du tourisme sur le territoire agathois a induit une croissance des emplois liés à l'économie présentielle. L'emploi total progresse, y compris dans la sphère productive, alors qu'il a diminué entre 2009 et 2014 dans les autres villes moyennes. Pour autant, le niveau de chômage demeure le plus élevé de France¹⁴.

⁹ 12 agents de la communauté d'agglomération sont mis à disposition de l'office de tourisme par la communauté d'agglomération (délibération du 26 mars 2018).

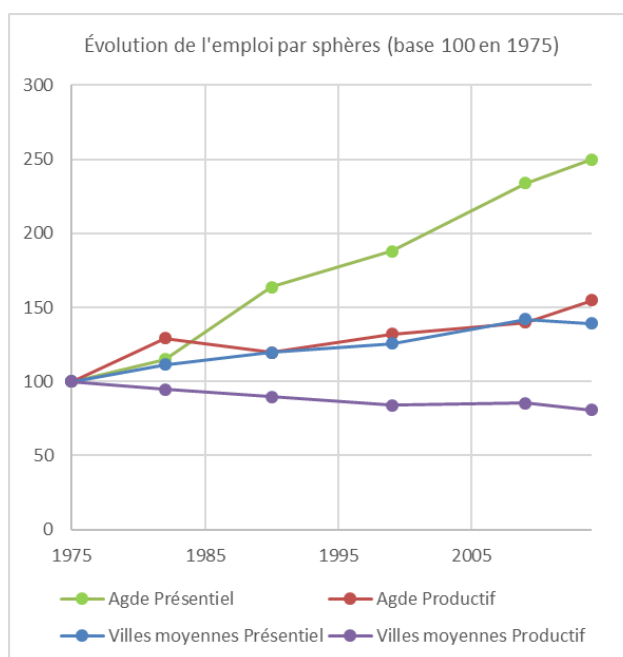
¹⁰ L'article L. 133-3 du code du tourisme distingue les missions obligatoires des offices de tourisme, dont l'accueil et l'information des touristes ainsi que la promotion touristique et les compétences qui peuvent lui être confiées, parmi lesquelles l'animation des loisirs, l'organisation de fêtes et de manifestations culturelles.

¹¹ Les personnels affectés à cette mission sont devenus au 1^{er} janvier 2017 personnels communaux. Les autres personnels de l'office de tourisme ayant un statut de droit privé ou de droit public ont été transférés. Par ailleurs, les personnels municipaux de la mission « patrimoine » ont été transférés à la CAHM.

¹² L'Insee ne dispose pas de filtre permettant d'isoler uniquement la part tourisme du secteur « commerce, transports et services divers ».

¹³ Les activités présentielles sont celles mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristes. Source : Insee, *Les emplois « productifs » sont déterminés par différence*.

¹⁴ Cf. 1.3.1.

graphique 1 : Évolution de l'emploi par sphères

Source : CRC d'après Insee

En 2014, les principaux secteurs d'emploi étaient les services de proximité (17,09 %), la distribution (13,84 %) et la gestion (12 %). Les emplois dans l'administration publique, l'enseignement, la santé humaine et l'action sociale représentaient 32,5 % des emplois, (contre 31 % en 2009)¹⁵. Cette proportion reste très inférieure à celle des autres villes moyennes (41,3 % des emplois).

Les créations d'entreprises sur le territoire communal ont significativement diminué sur la période. Le solde reste néanmoins positif (+ 2,93 % entre 2015 et 2016).

tableau 3 : Nombre de créations d'entreprise

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2011/2016
Nombre de créations d'entreprises	532	464	450	440	413	385	-28%

Source : Insee

Les entreprises agathoises sont majoritairement de très petites entreprises, créant peu d'emplois salariés. En 2015, le taux d'autarcie est de 70,4 %, le taux de fuite de 29,6 % et le taux d'attractivité de 40,8 %.

1.2.2.2. Une destination majeure pour le tourisme balnéaire français

Les principaux concurrents d'Agde sont situés à proximité : Palavas, la Grande-Motte, le Grau du Roi, Carnon, Vias, Valras, Gruissan et Frontignan¹⁶.

¹⁵ Les principaux employeurs d'Agde sont la commune, l'hôpital et les deux grandes surfaces commerciales.

¹⁶ Source : enquête menée par l'office de tourisme du Cap d'Agde et la commune d'Agde portant sur la saison 2014, p. 20.

La commune d'Agde possède 14 kilomètres de plages ainsi que deux ports de plaisance dont l'exploitation a été confiée à la société de développement économique d'Agde et du littoral (Sodéal).

15 millions de nuitées¹⁷ sont réalisées annuellement sur la commune d'Agde¹⁸, soit 12,7 % du tourisme littoral français. La population décuple en période estivale en atteignant un pic de 250 000 habitants¹⁹. L'office de tourisme évaluait la capacité d'accueil de la commune d'Agde en 2013-2014 à 184 304 lits touristiques.²⁰ La capacité d'accueil actuelle est estimée à 201 902 lits, soit une croissance de 11,3 % due principalement à l'augmentation du nombre de résidences secondaires.

tableau 4 : Nombre de lits touristiques

	Nombre d'établissements	Nombre d'unités	Coefficient de pondération	Nombre de lits touristiques
Résidences secondaires en 2015		33 193	5	165 965
Chambres d'hôtel au 1er janvier 2018	32	707	2	1 414
Résidences de tourisme ou assimilées au 1er janvier 2018	32	6 140		6 140
Villages et centres de vacances au 1er janvier 2018	7	2 889		2 889
Campings et hôtels de plein air au 1er janvier 2018	30	8 462	3	25 386
Chambres d'hôtes 2013/2014 (source commune d'Agde)	18	54	2	108
Total				201 902

Source : CRC d'après Insee et commune d'Agde. Les coefficients de pondération sont ceux utilisés par la direction générale des entreprises.

Cette offre est cependant en deçà de la capacité réelle de la commune. Les plateformes de mise en relation de particuliers ou de professionnels agissant pour le compte de particuliers proposant des locations immobilières saisonnières ne sont en effet pas prises en compte. L'offre en lits de ces plateformes est estimée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) à un volume additionnel de 16 % de lits supplémentaires²¹, soit 32 300 lits additionnels²². L'activité de ces plateformes participe toutefois d'une logique d'augmentation des prix de l'immobilier limitant l'accession à la propriété des plus modestes.

L'insertion du rapport public annuel 2012 de la Cour des comptes sur les stations balnéaires de la région Languedoc-Roussillon identifiait une fraude à la taxe de séjour sur ces lits non-déclarés. Sur cette base, le manque à gagner annuel sur le seul territoire d'Agde représenterait, en 2017, environ 347 k€ pour l'office intercommunal de tourisme²³. La commune indique avoir recouvré 48 000 € en 2019. Elle estime que cette somme ne correspond pas à l'ensemble des montants effectivement dus et souhaite poursuivre ses efforts pour récupérer l'intégralité de la taxe de séjour non versée.

¹⁷ Données communales 2010 (dernières données disponibles).

¹⁸ L'évaluation de la fréquentation touristique de la commune est réalisée à partir du tonnage des ordures ménagères. Cette méthode présentant des imperfections, elle se fera à l'avenir à partir de l'agrégation des flux téléphoniques dont les données seront commandées au conseil départemental.

¹⁹ Source : site internet de la ville d'Agde.

²⁰ Il s'agit de la capacité d'accueil des hébergements exprimés en lits (définition Insee). Hors capacité réelle déclarée, un coefficient de pondération est appliqué par la direction générale des entreprises en fonction de la nature de l'hébergement.

²¹ Source : Insee, *Analyses* n° 33, 22 février 2017.

²² Avec un nombre de 44 600 logements pour 12 407 ménages, la commune présente un nombre de logements comparable à une ville de 100 000 habitants.

²³ Estimation réalisée sur la base du rendement moyen de taxe de séjour par lit.

tableau 5 : Évolution de la taxe de séjour perçue sur le territoire communal et évaluation du montant de la taxe de séjour non-déclarée

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
taxe de séjour perçue sur le territoire communal d'Agde	1 518 159	1 649 180	1 775 567	1 749 498	1 875 361	2 136 568	2 171 445
Rendement moyen par lit déclaré (évaluation sur la base du nombre de lits recensés en 2015)	7,52	8,17	8,79	8,67	9,29	10,58	10,75
Évaluation du montant de la taxe de séjour non collectée sur les lits non-déclarés (16% de lits)	242 905	263 869	284 091	279 920	300 058	341 851	347 431

Source : CRC

Une clientèle habituée et disposant d'un budget légèrement supérieur à celui de la moyenne départementale

Une clientèle familiale d'habités

L'office de tourisme d'Agde a réalisé en 2014 une enquête sur sa clientèle touristique. Celle-ci est fidélisée. 70 % des répondants indiquent ainsi venir chaque année en raison de l'ensoleillement et des plages. 53,3 % sont venus 10 fois ou plus. Cette clientèle met en avant le caractère familial et populaire de la station et son bon rapport qualité-prix. 30 % de la clientèle est étrangère, originaire de Belgique et d'Allemagne.

Un budget par jour inférieur à 50 € par personne hors hébergement

Le budget par jour et par personne se situe entre 30 et 50 € hors hébergement, soit un niveau supérieur au département de l'Hérault. En effet, selon l'agence départementale du tourisme de l'Hérault, la dépense moyenne journalière d'un touriste en séjour dans l'Hérault serait de 39 €²⁴ mais en incluant l'hébergement²⁵. Au plan régional, le panier moyen est évalué à 48 € par nuit et par personne²⁶.

Des hébergements touristiques locatifs fondés majoritairement sur l'hôtellerie de plein air et les locations de meublés de particulier à particulier

37,2 % des touristes sont hébergés en résidence secondaire ou gracieusement chez des amis ou par la famille.

Les modes d'hébergement onéreux sont l'hôtellerie de plein air (26,7 %), les locations de meublés de particulier à particulier (17,2 %) puis les hôtels (8,4 %). La part des autres modes d'hébergement locatifs représente une fraction plus réduite : location meublée par agence (5,6 %), résidence de tourisme (3,5 %) et village vacances (0,5 %).

1.2.2.3. Les équipements municipaux ou intercommunaux

La commune dispose d'infrastructures touristiques importantes : deux ports de plaisance, un port fluvial, un golf dont l'extension a été achevée en fin 2013, un centre aquatique comportant

²⁴ 51 € en hébergement marchand et 28 € en hébergement non marchand.

²⁵ Donnée intégrant l'hébergement non communiqué. Il n'est donc pas possible de comparer strictement les deux études.

²⁶ Source : schéma régional de développement du tourisme et des loisirs de la région Occitanie/ODT SOFRES.

un centre de balnéothérapie, un casino reconstruit et inauguré en 2018²⁷, un palais des congrès en cours de reconstruction et devant être inauguré en 2019 ainsi que « l'Île des loisirs »²⁸, pôle d'attractivité festif à vocation touristique regroupant une fête foraine, des discothèques, un mini-golf, des bars-restaurants. Agde accueille également un des plus grands villages naturistes d'Europe en capacité d'accueil dans le quartier du Bagnas²⁹.

La gestion de l'accès au village naturiste au travers d'une barrière à péage, celle des ports de plaisance et les attributions de concession d'occupation des plages naturelles appellent des observations.

La barrière à péage d'accès au village naturiste

Le principe de la barrière à péage

Une part de l'économie touristique d'Agde s'est développée autour du naturisme. Selon une enquête clientèle réalisée par l'office de tourisme en 2014, 6,4 % des touristes d'Agde se rendent au village naturiste du Cap d'Agde, et le naturisme constitue un critère de choix de la destination pour environ 5 % des touristes. Le village comporte des résidences, centres commerciaux, services postaux et bancaires, un port de plaisance (Port-Ambonne), un camping et deux kilomètres de plages. En saison estivale, le village accueille jusqu'à 40 000 vacanciers dont 10 000 au camping.

L'accès au village et à la plage naturistes se fait par un point de passage unique et payant fonctionnant en régie municipale à titre onéreux³⁰ au tarif de 8 € pour un piéton.

Aux termes du règlement municipal du quartier naturiste du 1^{er} août 2017, les agents de la barrière peuvent refuser l'accès si les visiteurs ne sont pas adhérents à la fédération française de naturisme. La commune précise qu'elle n'a cependant pas cherché à instituer un monopole de passage au bénéfice des seuls adhérents de la fédération française de naturisme et que toute carte ou tout document français ou étranger permettant d'attester de la qualité de naturiste sont acceptés.

La chambre relève une discordance entre les conditions appliquées par la commune pour l'accès au village naturiste et le règlement qui doit donc être modifié.

Une source de revenus pour la commune

La régie de recettes de la barrière à péage intègre également les parkings payants du Cap d'Agde. Elle constitue un enjeu important pour la commune, soit 2,92 M€ de produits en 2017 (2,1 % des produits de gestion de la commune) dont 1,47 M€ pour la seule barrière à péage.

²⁷ Le casino fait l'objet d'une exploitation en délégation de service public confiée à la société par actions simplifiées « Casino du Cap d'Agde » (groupe Barrière).

²⁸ L'Île des Loisirs fait l'objet d'un budget annexe créé en vue de son aménagement et de sa requalification.

²⁹ La création de ce village en 1974 correspondait à un choix de l'État dans le cadre de la mission Racine.

³⁰ La barrière a été créée en 1996.

tableau 6 : Évolution des produits de la régie de recettes

En € HT	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2011/2017
Barrière à péage du village naturiste	1 008 526	1 103 381	1 109 832	1 208 949	1 299 702	1 313 801	1 473 139	46,07%
Parkings payants du Cap d'Agde	936 224	990 364	929 831	848 855	1 221 755	1 244 782	1 442 532	54,08%
Total	1 944 750	2 093 745	2 039 663	2 057 804	2 521 457	2 558 583	2 915 671	49,93%

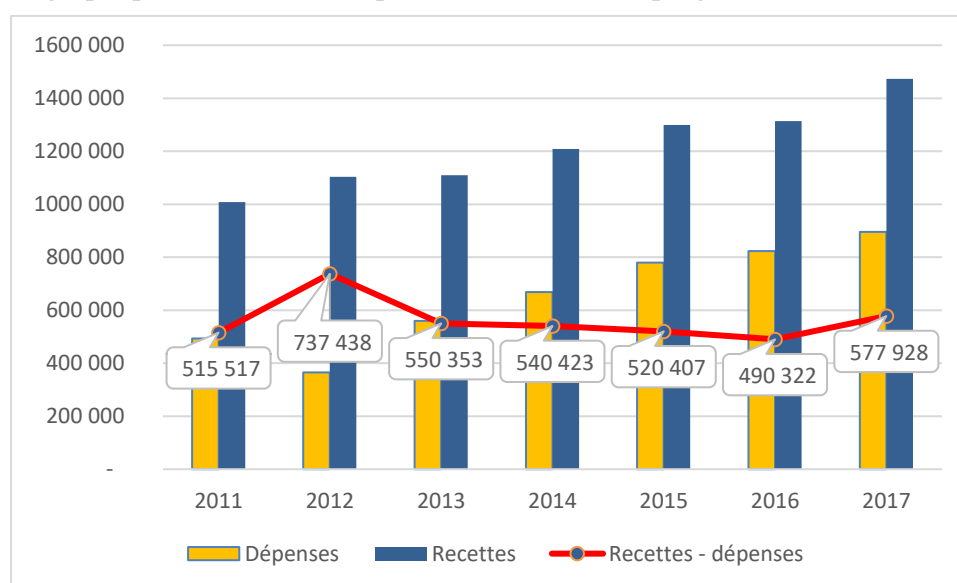
Source : CRC d'après données commune d'Agde

Depuis le 1^{er} mars 2014, le fonctionnement de la barrière jusqu'alors limité à la période estivale a été étendu à toute l'année « à la demande des commerçants, résidents et usagers pour améliorer encore la sécurité et le cadre de vie du village naturiste »³¹.

Les recettes générées par la barrière ont augmenté au cours de la période. Pour autant, les coûts de fonctionnement ont progressé plus rapidement jusqu'en 2016. Les charges de personnel représentant 86 % des dépenses de fonctionnement en 2017, ont ainsi augmenté de 55 % sur la période. À ces charges se sont également ajoutées des charges de gardiennage du village naturiste en forte augmentation (de 9 500 € à 73 400 €).

Si l'extension du principe de la barrière à péage à compter de 2014 a permis d'augmenter les recettes, les charges afférentes ont également progressé dans des proportions légèrement supérieures. La marge ainsi dégagée s'est dès lors érodée entre 2013 et 2016 de 60 k€, soit - 10,9 %.

Depuis 2017, la marge est toutefois passée de 490 k€ en 2016 à 577 k€ en 2017 en raison d'une modification de la grille tarifaire majorant notamment les tarifs en fonction du nombre de personnes transportées par les véhicules et pour les résidents locataires ou campeurs du village naturiste.

graphique 2 : Recettes et dépenses de la barrière à péage (en € HT)

Source : CRC d'après annexes des comptes administratifs

Les recettes sont également affectées par des entrées gratuites accordées de façon discrétionnaire par les commerçants du village naturiste. En 2014³², cet avantage avait été évalué

³¹ Compte-rendu du conseil municipal du 17 décembre 2013.

³² Source : procès-verbal du contrôle de régie effectué par le comptable public.

à 17 213 passages sur cinq mois de mars à juillet, soit un manque à gagner évalué à 137 704 € sur cette période. Depuis 2017, la commune a limité ce droit de passage journalier sans contrepartie à trois personnes au choix de chaque commerçant³³. Cet avantage consenti à des personnes privées ne repose sur aucune base légale.

Un système de péage limitant l'accès à la plage

La barrière à péage constitue une limite à l'accès aux deux kilomètres de plages longeant le quartier naturiste. Or, l'article L. 321-9 du code de l'environnement dispose que « l'accès des piétons aux plages est libre sauf si des motifs justifiés par des raisons de sécurité, de défense nationale ou de protection de l'environnement nécessitent des dispositions particulières. L'usage libre et gratuit par le public constitue la destination fondamentale des plages au même titre que leur affectation aux activités de pêche et de cultures marines ». Cette disposition est par ailleurs rappelée dans la concession de mise à disposition de la plage par l'État.

La commune fait valoir que la voirie appartient au domaine privé communal et que les recettes perçues constituent la contrepartie des charges exposées par la commune. Elle indique qu'elle souhaite également garantir la sécurité du village.

Les autres plages naturistes du littoral français n'ont pas retenu cette solution sans que pour autant la sécurité des usagers ne soit menacée.

Le règlement municipal du 1^{er} août 2017 précise que lorsqu'une personne souhaite exclusivement accéder à la plage sans s'acquitter du droit d'accès du fait du passage à travers du village, le poste de contrôle lui conseille d'emprunter un trajet par la commune limitrophe de Marseillan, soit un détour de trois kilomètres.

L'article L. 121-34 du code de l'urbanisme prévoit qu'une servitude de passage des piétons transversale au rivage sur les voies et chemins privés d'usage collectif existants peut être instituée. Celle-ci permettrait de relier la voirie publique au rivage de la mer ou aux sentiers d'accès immédiat à celui-ci, en l'absence de voie publique située à moins de cinq cent mètres et permettant l'accès au rivage.

La commune devra se rapprocher du représentant de l'État afin de créer une servitude de ce type en s'appuyant sur les dispositions précitées. Elle permettrait de concilier l'objectif de sécurité du village affiché par la commune et le principe à respecter de libre accès à la plage.

Un acte constitutif de la régie comportant des irrégularités

Le régie de recettes et d'avances a été créée par décision du 12 septembre 2014³⁴.

Sur chacun de ces actes, l'avis conforme du comptable public comporte une date postérieure à celle de l'acte lui-même. Or, l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 précise que l'avis du comptable doit être préalable à la délibération ou à la décision de l'ordonnateur et que cet avis est une formalité substantielle, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable pouvant être mise en jeu en raison du fonctionnement de la régie.

³³ Évaluation financière non communiquée.

³⁴ Elle succède à la régie de recettes et d'avances « Parcs et stationnements » créée en 2009. Cette décision a fait l'objet de modifications les 10 avril 2015, 10 septembre 2015, 20 mars 2017 et 12 mai 2017.

L'acte constitutif de la régie est également incomplet sur la périodicité des versements de l'encaisse. Celle-ci n'est définie que par rapport à son montant maximum, alors que l'article R. 1617-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit un versement au minimum une fois par mois. Les versements effectués par le régisseur ne respectent pas ce délai. Enfin, aucune disposition ne vise la remise des pièces justificatives de dépenses ni la périodicité de remise de ces pièces, en contradiction avec les dispositions de l'article R. 1617-14 du CGCT.

Des dépassements d'encaisse interviennent par ailleurs, principalement en période estivale³⁵ nécessitant une hausse du plafond en 2017. Ce relèvement est néanmoins en deçà des dépassements constatés en 2016.

La collectivité devra veiller, en lien avec le comptable public, à ce que le régisseur effectue des versements plus fréquents en période estivale.

La gestion des ports et du centre nautique par la société de développement économique d'Agde et du littoral

Par convention du 29 juin 2005, la commune d'Agde a confié la gestion des ports du Cap d'Agde et d'Ambonne³⁶ et du centre nautique à la société d'économie mixte Sodéal³⁷.

En application de cette convention, le délégataire gère le fonctionnement des ports et du centre nautique, en assure l'animation et la promotion.

La commune ne peut exercer un contrôle satisfaisant du délégataire. Les rapports de la Sodéal sont en effet incomplets au regard des dispositions de l'article R. 1411-7 du CGCT et de l'article 33 du décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016. Les informations relatives aux biens et immobilisations constituant les biens de retour de la délégation manquent³⁸ alors que leur extension et leur rénovation constituent des objectifs du contrat d'exploitation. La convention prenant fin en 2020, l'inventaire des biens de retour et de reprise devra être communiqué au délégant avant l'échéance du contrat.

La Sodéal s'engage à se conformer aux dispositions de l'article précitées en complétant les rapports remis à la commune. La société indique également qu'elle communiquera à la commune, l'inventaire des biens de retour et de reprise avant l'échéance de la convention.

³⁵ Cf. 4.4.3.

³⁶ Le port d'Ambonne se situe au sein du village naturiste du cap d'Agde.

³⁷ La Sodéal a été créée en 1990. Les actionnaires sont la commune d'Agde, la CAHM, la caisse des dépôts et consignations, la banque Dupuy de Parseval, la caisse régionale du crédit maritime, la société anonyme Franpart (filiale de la Société générale), la caisse du crédit mutuel de Béziers, la banque populaire du sud, la compagnie lyonnaise de développement économique, la caisse d'épargne Languedoc-Roussillon, la chambre de commerce et d'industrie de Béziers Saint-Pons.

³⁸ Jusqu'en 2016, la société adressait au délégataire un rapport unique comportant des données relatives à chacune des délégations. Ces rapports ne comportent pas les informations prévues par la réglementation : les critères internes issus de la comptabilité analytique ou la clé de répartition des charges indirectes ; la présentation des méthodes et des éléments de calcul économique annuel et pluriannuel retenus pour la détermination des produits et charges directs et indirects imputés au compte de résultat d'exploitation ; l'état de variation du patrimoine immobilier intervenue dans le cadre du contrat ; un compte-rendu de la situation des biens et immobilisations nécessaires à l'exploitation du service public délégué ; un état du suivi du programme contractuel d'investissements en premier établissement et du renouvellement des biens et immobilisations nécessaires à l'exploitation du service ; un inventaire des biens désignés au contrat comme biens de retour et de reprise du service délégué ; les engagements à incidences financières ; le mode de détermination des tarifs pratiqués et leur évolution ; les autres recettes d'exploitation. À partir de 2016, le rapport du délégataire comporte des comptes d'exploitation distincts pour l'activité des ports et pour le centre nautique mais pas de compte d'exploitation commun pour la délégation.

Recommandation

1. Obtenir de la société de développement économique d'Agde et du littoral des rapports conformes aux dispositions de l'article R. 1411-7 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*

1.2.2.4. Les attributions de concession d'occupation des plages naturelles

La commune est attributaire de la concession des plages naturelles pour une durée de 12 ans du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2022 (arrêté préfectoral n° 2011-1-1634). Dans ce cadre, une procédure de sous-concession a été décidée par délibération du conseil municipal du 4 juillet 2017 pour une durée de cinq ans (2018-2022). L'avis d'appel public à la concurrence a été adressé le 8 août 2017 au journal officiel de l'Union européenne, au bulletin officiel des annonces de marchés publics ainsi qu'à une publication d'annonces légales intéressant le secteur de l'hôtellerie. La date de remise des candidatures a été fixée au 19 septembre 2017.

La durée de 42 jours est supérieure aux délais prévus par l'article 18 du décret n° 2016-86. Toutefois, la période au cours de laquelle les candidatures devaient être déposées, soit la deuxième moitié de la saison touristique, n'était pas de nature à susciter une concurrence excédant le cercle des titulaires habituels. À cet égard, sur 16 lots, 18 candidatures ont été déposées. 13 lots ont été attribués par délibération du conseil municipal du 8 février 2018. Un seul lot, le n° 13, destiné aux « jeux d'enfants » n'a cependant reçu aucun acte de candidature.

Une procédure a été relancée sur ce lot ainsi que sur le lot n° 17 dont la procédure d'attribution avait été reportée, le cahier des charges de la concession de plage État/commune ayant été modifié pour permettre une modification de l'emplacement de la paillote et de l'activité saisonnière autorisée.

Or, l'édification de la paillote du lot n° 17 a précédé l'attribution de la concession. Celle-ci était en effet déjà en cours de construction au mois d'avril 2018 alors que la négociation avec le maire d'Agde était intervenue le 5 avril 2018.

Si le seul candidat à l'attribution de ce lot avait toutes les chances d'être retenu en l'absence de concurrence, la chambre relève que, sauf à avoir été informé par la commune au préalable, il ne pouvait avoir connaissance du fait qu'il était le seul à avoir déposé une offre. Il ne pouvait en tout état de cause se prévaloir d'une autorisation pour édifier un ouvrage sur le domaine public maritime ni au titre du droit de l'urbanisme, la demande de permis n'ayant pas encore été déposée, ni au titre d'une concession d'occupation du domaine public.

1.2.3. Une offre touristique devant s'adapter à de nouveaux enjeux

Face à l'émergence de nouveaux enjeux environnementaux et qualitatifs, des dispositifs d'accompagnement de l'État et de la région ont été mis en œuvre et doivent encore être précisés dans leur déclinaison opérationnelle. Agde, pour son compte, s'est engagée dans un projet d'investissement majeur : « cœur de station ».

1.2.3.1. Les nouveaux enjeux

Le développement touristique d'Agde nécessite de prendre en compte l'érosion du trait de côte et les nouvelles attentes de la clientèle touristique.

La « mission littoral »³⁹ entend développer des synergies entre le littoral, les stations côtières, les espaces ruraux et naturels, le maillage des villes et villages de l'arrière-pays afin de « structurer une offre touristique et économique globale qui échapperait à la saisonnalité du seul tourisme balnéaire »⁴⁰. Le « plan littoral 21 » découlant de ce constat a été signé le 10 mars 2017 entre l'État et la région Occitanie en partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations. Sur la période 2017-2020, l'investissement total prévisionnel est de près de 1 Md€, dont 300 M€ de la région et plus de 200 M€ de l'État auxquels il faut ajouter 180 M€ inscrits au contrat de plan État-région 2015-2020.

La région propose, quant à elle, dans le schéma régional de développement touristique d'engager la mutation des stations en diversifiant les produits proposés et en accompagnant la requalification des cœurs de stations.

1.2.3.2. Les outils mobilisés par l'État et la région : une déclinaison opérationnelle à préciser

Le « plan littoral 21 » doit permettre l'adaptation des infrastructures immobilières existantes à la hausse du niveau des mers et aux risques de submersion, l'adaptation des logements aux attentes des populations et la structuration d'une offre de services permanente et de qualité. La déclinaison opérationnelle au plan local n'apparaît toutefois pas nettement.

La région affiche, pour sa part, quatre orientations déclinées en dix priorités et 30 actions sans afficher d'opérations au bénéfice direct de la commune d'Agde. Pour autant, le ciblage sur 39 sites labellisés « grands sites d'Occitanie » au titre duquel le site d'Agde-Pézenas en tant qu'intercommunalité a été identifié, présente l'intérêt d'éviter une dispersion des moyens.

Si la commune bénéficie d'un soutien régional pour la reconstruction du palais des congrès (3,3 M€), la déclinaison opérationnelle du plan pour la commune d'Agde reste encore à préciser. Celui-ci devra être cohérent avec le futur schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires de l'Occitanie.

1.2.3.3. Une stratégie locale de développement du tourisme reposant sur l'opération « cœur de station »

Un objectif de redynamisation du Cap d'Agde

Dans la continuité des investissements déjà réalisés pour la requalification du Cap d'Agde⁴¹, la municipalité a lancé, en 2015, un projet de reconfiguration de l'entrée de la station et

³⁹ L'État et la région Occitanie ont partagé une réflexion sur l'avenir des espaces littoraux et de leur aménagement pour tenir compte des évolutions survenues depuis la mission Racine. Ces nouveaux enjeux sont identifiés comme étant « d'ordre climatique, sociétal ou technique ».

⁴⁰ « La mission Racine a fait du tourisme le principal moteur du développement littoral en Occitanie. Or, les stations héritées de cette époque souffrent aujourd'hui d'un certain décalage entre l'offre qu'elles proposent et les aspirations des touristes comme des résidents permanents. » Le livre bleu d'Occitanie Pyrénées-Méditerranée, plan littoral 21.

⁴¹ Réhabilitation des quais, modernisation des infrastructures portuaires, aménagement d'une esplanade.

des espaces qui conduisent jusqu'au port. L'objectif est à la fois d'embellir les lieux, de faciliter la liaison entre les différents quartiers du Cap d'Agde et le centre port, et de créer un véritable cœur de la station balnéaire comportant les équipements nécessaires à une montée en gamme. Le projet intègre des infrastructures routières, la construction d'un nouveau palais des congrès, d'un casino, un hôtel quatre étoiles, des logements et résidences de tourisme, une résidence sénior, une maison des services publics, des stationnements et une ligne commerciale reliant l'ensemble au port.

Les voiries et espaces publics périphériques, le palais des congrès et le casino sont construits sous maîtrise d'ouvrage publique. Le casino a ouvert ses portes en juillet 2018. Le palais des congrès a ouvert en 2019.

En complément, la commune a lancé un appel à projets pour la cession de deux macro-lots, d'une surface de 7 128 m² et 12 425 m². Cette procédure de vente était assortie d'un cahier des charges définissant les caractéristiques attendues de l'aménagement⁴².

Le processus de mise en concurrence

La mise en concurrence sur les deux lots résulte d'une décision de la commune qui n'y était pas tenue s'agissant d'appels à projets pour lesquels :

- elle a fixé des objectifs mais n'a pas entendu préciser le contenu des propositions attendues laissant le soin aux candidats acquéreurs de proposer les solutions architecturales adaptées à la fois au cahier des charges et à leur propre besoin ;
- elle n'exerce aucun contrôle ou surveillance sur les travaux qui s'exécutent sous la seule maîtrise d'ouvrage et aux risques notamment commerciaux du promoteur.

Deux offres ont été remises.

Le projet « Iconic » présenté par le groupement Kaufman & Broad/Thésis/Wilmotte et associés a été retenu avec une offre après négociation de 10,87 M€ (initialement 10,47 M€).

Le deuxième groupement composé de Vinci immobilier (mandataire), du groupe Angelotti, de Constructa et d'A+ Architecture a été modifié en cours de procédure. Vinci immobilier (487 M€ de chiffre d'affaires) et le groupe Angelotti (2 M€ de chiffre d'affaires) se sont en effet retirés entre le dépôt de la première offre et la négociation. La proposition de prix d'acquisition a alors été portée de 9,1 M€⁴³ à 11,05 M€.

Le retrait, sans motivation, des groupes Vinci immobilier et Angelotti a affaibli l'offre du groupement auquel ils appartenaient ; bien que le prix proposé ait été plus intéressant pour la commune que celui de l'offre lauréate, elle n'a pas été retenue au regard des critères suivants : calendrier de réalisation (25 %), capacités de l'équipe, composition, capacités financières et références (15 %), respect du cahier des charges, pertinence et originalité de la stratégie et des programmes proposés (25 %). La chambre relève toutefois que le 26 mars 2019, le directeur général régional de Kaufman & Broad a annoncé que le gros œuvre de l'opération serait confié à

⁴² Une offre de commerces et de services en pied d'immeuble intégrant une surface de 500 m² pour l'implantation de la poste et d'une marie annexe, un équipement de résidence services à destination d'une population senior, des logements à vocation touristique.

⁴³ Page 39 de l'offre initiale.

la filiale construction du groupe Vinci. La commune indique que ces décisions relèvent exclusivement de stratégies d'entreprises privées dans lesquelles elle n'intervient pas.

L'appel à projet sur la cession de la parcelle pour la construction de l'hôtel a également fait l'objet d'une mise en concurrence.

Deux offres ont été déposées dont celle de Kaufman & Broad.

Elles ont été analysées sur la base de quatre critères : la qualité du projet, le prix d'acquisition, la capacité technique et les références, le calendrier de réalisation.

La proposition de Kaufman & Broad a été retenue. Le rapport d'analyse des offres rend compte d'un projet de meilleure qualité avec des capacités techniques et des références jugées plus satisfaisantes ; un prix d'acquisition supérieur de 90 000 € à l'offre concurrente⁴⁴ qui proposait une durée de travaux de 17 mois contre 18 mois.

Une augmentation limitée du coût du programme

Le coût de « Cœur de station » est estimé à 48,67 M€, soit l'investissement le plus significatif depuis 2011.

Une première autorisation de programme a été adoptée par le conseil municipal du 16 décembre 2014 pour les travaux d'infrastructure routière de l'entrée du Cap d'Agde pour un montant de 10 272 000 €, les études préalables étant prévues en 2015 pour des travaux réalisés de 2016 à 2018.

Lors du conseil municipal du 28 février 2017, le montant de l'autorisation de programme a été revalorisé pour intégrer la totalité du projet, c'est-à-dire la construction du palais des congrès, du casino et les aménagements urbains à hauteur de 46 M€. Le financement prévisionnel était alors de 14 M€, dont 10 M€ issus de la cession des macros lots, 3 M€ de subventions de l'État et de la région et 1 M€ de valorisation de l'ancien palais des congrès.

La restructuration de la voirie était évaluée à 12 258 000 €. La construction du palais des congrès et du casino ainsi que les aménagements étaient estimés à 33 804 500 €.

Au conseil municipal du 12 février 2019, le montant de l'autorisation de programme intégrant les travaux complémentaires de la zone a été porté à 48,67 M€, soit une hausse de 5,8 %. Les financements ont été également réévalués. Les recettes s'établissaient à 16,5 M€⁴⁵. Ces montants sont supérieurs au plan de financement prévisionnel arrêté par la commune.

⁴⁴ L'estimation des Domaines s'élevait à 990 000 €, l'offre de Kaufman & Broad s'établit à ce montant.

⁴⁵ 11,39 M€ issus de la cession des macro lots, 3,5 M€ de la région et de l'État (0,2 M€), 1,4 M€ de cession du palais des congrès et 8 M€ de fonds de compensation de la TVA.

tableau 7 : Plan de financement prévisionnel antérieur à l'opération (non daté)

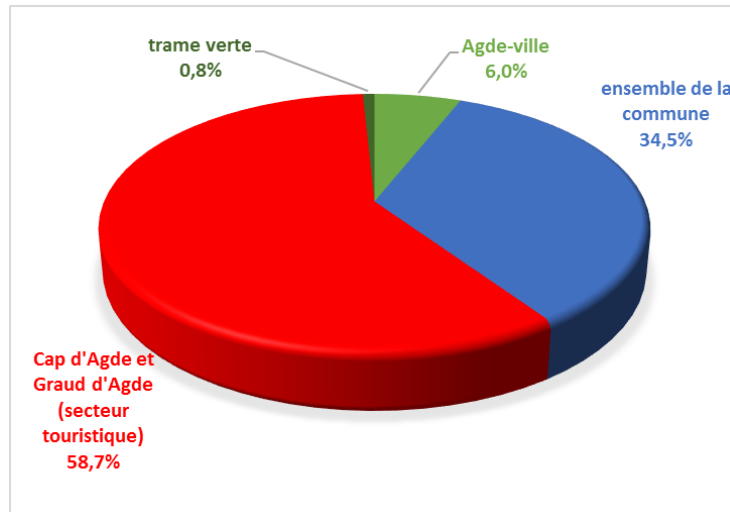
En € HT	Plan de financement prévisionnel
Subventions (Etat-Région)	3 000 000
Cession macro-lots	10 000 000
Cession palais des congrès	1 000 000
Emprunt	24 385 834
Total	38 385 834

Source : tableau communiqué par la commune

Au regard de l'enjeu financier que constitue le projet « cœur de station » notamment sur l'évolution de l'encours de dette⁴⁶, la commune aurait pu faire précéder sa décision d'investir d'une étude d'impact sur l'économie locale.

1.2.4. Des investissements principalement orientés vers les secteurs touristiques du Grau d'Agde et du Cap d'Agde

58,7 % des dépenses des plans pluriannuels d'investissement (PPI) réalisés entre 2011 et 2017 (74,32 M€), ont été destinées au secteur touristique (Cap d'Agde et Grau d'Agde) contre 6 % au centre d'Agde et 0,8 % à la trame verte délimitant la séparation entre le centre-ville et le secteur touristique. Les autres autorisations de programme concernent des opérations intéressant l'ensemble de la commune (34,5 %).

graphique 3 : Investissements réalisés selon les secteurs de la commune

Source : CRC, d'après PPI réalisé de la commune

La commune justifie ses investissements en faveur du secteur touristique par son positionnement comme première station balnéaire de France en faisant valoir que ces dépenses profitent à la population résidente. Ainsi, le nouveau palais des congrès devrait stimuler le secteur de l'hôtellerie et de la restauration y compris du centre-ville. Selon la chambre cette affirmation doit encore être démontrée en l'absence d'étude préalable d'impact.

⁴⁶ Cf. 3.3.

1.3. Une partie de la population résidente paupérisée

1.3.1. Un chômage persistant nécessitant un renforcement de l'offre de formation

1.3.1.1. Un taux de chômage très élevé

L'importance du taux de pauvreté est pour partie imputable à un taux de chômage sur le territoire de l'agglomération supérieur à la situation départementale, régionale et nationale en dépit des offres d'emplois liées au tourisme (41 % en 2017⁴⁷) qui varient selon les périodes de l'année.

L'emploi saisonnier représente 34 % des offres collectées en 2017 sur la commune⁴⁸. Les offres d'emploi sont essentiellement temporaires (62 %). Seules 21 % des offres proposées le sont en contrat à durée indéterminée et 11 % en contrats à durée déterminée de plus de six mois.

Si le taux d'actifs ayant un emploi a progressé de 49,2 % en 2010 à 50,6 % en 2015, il reste très inférieur à celui des villes moyennes (56,5 %) et plus encore à celui de la France métropolitaine (63,7 %). Le taux de chômage de la population de plus de 15 ans a ainsi fortement augmenté. Il s'établissait à 19,3 % en 2015 contre 14,5 % en 2010. Ce niveau mesuré en 2015 représente près du double de celui de la France métropolitaine à la même période, soit 10 %.

La zone d'emploi Agde-Pézenas présentait ainsi le taux de chômage le plus élevé de France en 2017 (16,9 % avec une variation de 4,2 points à la hausse entre 2010 et 2017)⁴⁹ contre 9,1 % en France métropolitaine⁵⁰.

La population du centre ancien est particulièrement exposée au chômage. Le taux de chômage y atteignait 45,9 % en 2012⁵¹ en dépit des dispositifs d'accompagnement existants : plan local pour l'insertion et l'emploi, service emploi formation intercommunal, installation de la maison de l'entreprise gérée par la CAHM, ainsi que de la mission locale.

tableau 8 : Les inégalités territoriales de la commune et de l'agglomération rapportées au département, la région et la France

données 2015	CA Hérault-Méditerranée	Agde	Hérault	Occitanie	France
Part de l'emploi salarié au lieu de travail (en %)	77,5	79	82,7	83	86,9
Variation de l'emploi total au lieu de travail : taux annuel moyen entre 2010 et 2015 (en %)	1,3	1,3	1,2	0,5	-0,0
Taux d'activité des 15 à 64 ans	71,5	70	70,3	72,5	73,7
Taux de chômage des 15 à 64 ans	22,4	27,6	17,6	15,5	14,2

Source : CRC, d'après Insee

La commune précise que ce taux élevé est imputable pour partie à la structuration du marché du travail reposant pour partie sur de l'emploi saisonnier. L'allongement de la saison et la signature de partenariats avec des stations de montagne ne permettent toutefois pas de régler totalement cette situation.

⁴⁷ Statistiques, études et évaluations, marché du travail des territoires, commune d'Agde, pôle emploi, mai 2018.

⁴⁸ La part de l'emploi saisonnier dans l'emploi salarial total représente ainsi 8,4 % pour la zone d'emploi d'Agde-Pézenas, soit une des parts régionales les plus importantes derrière les zones de Céret (8,5 %) et de Prades (19 %).

⁴⁹ DARES Résultats, *Chômage et territoires en 2017, des disparités marquées*, septembre 2018.

⁵⁰ La commune relève toutefois que le solde de créations d'entreprises est positif depuis 2011 (+ 2,93 %).

⁵¹ Dernière donnée infra-communale disponible. Source : Insee 2012, IRIS.

Le taux de chômage doit être analysé avec la réserve liée au volume de l'emploi saisonnier sur la zone d'emploi Agde-Pézenas, et donc à la variation importante du nombre de demandeurs d'emploi inscrits sur l'année⁵².

1.3.1.2. Une offre de formation à renforcer dans le domaine du tourisme

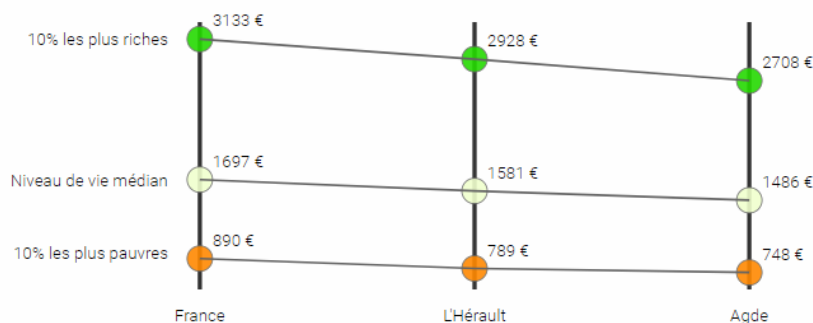
Les emplois saisonniers ne sont pas nécessairement pourvus par la population locale. Selon la commune, en 2016, 60 % des emplois saisonniers étaient occupés par des résidents (40 % en 2011) en raison des qualifications plus exigeantes attendues par les employeurs⁵³. La population agathoise présente la caractéristique d'être moins diplômée que la population départementale ou nationale⁵⁴. Pour autant, les secteurs de l'hôtellerie traditionnelle, de l'hôtellerie de plein air et de la restauration rencontrent des difficultés à pourvoir les offres d'emploi.

1.3.2. Une stabilité du taux de pauvreté en dépit de dispositifs d'accompagnement

1.3.2.1. Une population plus fragile qu'au plan départemental et national

Le taux de pauvreté en 2015 (22 %) était supérieur à celui de l'Hérault (19,4 %), de l'Occitanie (17,2 %) et à la moyenne nationale (14,69 %). Les niveaux de revenu de la population sont inférieurs à ceux du département et de la moyenne nationale.

graphique 4 : Les revenus de la population d'Agde rapportés à l'Hérault et à la France



Source : centre d'observation et de mesure des politiques d'actions sociales, d'après données Insee 2014

1.3.2.2. Des poches de pauvreté correspondant principalement au centre-ancien

Cette réalité s'appréhende de façon différente sur les trois pôles urbains.

⁵² Entre le 31 décembre 2017 et le 30 juin 2018, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégories A, B et C a diminué de 15 % (Sources : Pôle Emploi. Statistiques, études et évaluations. Commune d'Agde, février 2018 et septembre 2018).

⁵³ Seules 24 % des offres proposées en 2017 étaient destinées à des employés non qualifiés contre 55 % aux employés qualifiés, 10 % aux ouvriers qualifiés, 7 % aux manœuvres et ouvriers spécialisés et 4 % pour l'encadrement.

⁵⁴ 35,4 % de la population agathoise non scolarisée de 15 ou plus n'est dotée d'aucun diplôme contre 29,2 % pour le département de l'Hérault et 30,1 % pour la France métropolitaine. 18,6 % de la population est titulaire du seul baccalauréat tandis que 20 % détiennent un diplôme de l'enseignement supérieur (31,3 % dans l'Hérault, 28,5 % en France métropolitaine).

La zone centrale et le quartier prioritaire de la ville

La zone centrale (vieille ville, Pérou, Gare Mirabel, les Cayrets, coopérative) est caractérisée par des revenus par habitant inférieurs à la moyenne nationale. Les taux de pauvreté sont également extrêmement hétérogènes. Ils atteignent ainsi 47,5 % dans le quartier « vieille-ville-Pérou-Gare » (centre ancien) classé en quartier prioritaire de la ville, concentrant un tiers de la population en difficulté d'Agde⁵⁵.

tableau 9 : Taux de pauvreté et revenu moyen par habitant⁵⁶ par quartier d'Agde

Quartiers	Taux de pauvreté au seuil de 60 % (%)	1er quartile (€)	Médiane (€)	3e quartile (€)
Vieille Ville-Pérou-Gare	47,49	9 187	12 651	18 199
Mirabel	32,26	11 211	15 110	20 301
Les Cayrets	20,75	13 026	17 620	22 783
Coopérative	19,49	13 751	18 456	24 538
Zone Industrielle	22,15	12 839	17 265	22 327
Route de Sète	17,40	13 620	18 721	24 124
Le Cap d'Agde	24,44	12 334	17 697	24 725
Le Grau d'Agde	15,34	14 825	20 657	28 868

Source : CRC, d'après Insee

Les 3 177 habitants du quartier prioritaire de la ville présentent les caractéristiques suivantes : 11,8 % sont de nationalité étrangère (5,5 % pour l'EPCI) ; 17,7 % des familles sont monoparentales (15,7 % pour l'EPCI) ; le taux d'emploi est de 37 % (55 % pour l'EPCI), 15,6 % des actifs occupent un emploi précaire (13 % pour l'EPCI) et 24,7 % des ménages sont imposés (46,6 % pour l'EPCI).

Le contrat de ville 2015-2020 relève que ce quartier a tendance à se « ghettoïser » avec le développement d'un sentiment d'insécurité. La mobilité résidentielle est freinée par le niveau de ressources. Le taux de logements vacants atteint 22 %. À l'inverse du reste de la commune, le centre ancien connaît une décroissance démographique.

Le Cap d'Agde

Le Cap d'Agde présente un profil de revenu moyen par habitant faible en raison de la seule prise en compte de la population résidente composée notamment de retraités ayant fait le choix de faire de leur résidence secondaire, leur résidence principale.

Le Grau d'Agde

Le Grau d'Agde présente, quant à lui, un revenu moyen par habitant plus élevé en dépit de quelques poches de plus grande précarité.

Enfin, la population se caractérise par des indicateurs de santé dégradés en dépit d'un maillage sanitaire et médico-social jugé satisfaisant par l'ARS⁵⁷.

⁵⁵ Source : contrat de ville 2015-2020.

⁵⁶ Revenu par unité de consommation en euros.

⁵⁷ Cf. annexe 2.

1.3.3. Des aides publiques en faveur du centre ancien : des résultats limités nécessitant de redéfinir une nouvelle stratégie

Le centre ancien accueille une population paupérisée dans un habitat vétuste avec une vacance des locaux commerciaux de proximité⁵⁸ ainsi qu'un déficit d'équipements publics sauf dans le domaine culturel⁵⁹.

1.3.3.1. Une stratification des dispositifs d'accompagnement de la politique de la ville dont les effets demeurent limités

Un premier contrat de ville a porté sur la période 2000-2006. Un contrat urbain de cohésion sociale lui a succédé de 2007 à 2015 avant la signature d'un contrat de ville 2015-2020. Une évaluation à mi-parcours du contrat de ville indique que des financements ont été mobilisés à hauteur de 1,4 M€, dont 37 % du commissariat général à l'égalité des territoires, 23 % de la CAHM et 19 % de la commune.

Ces trois dispositifs ont été complétés par la mise en œuvre au cours des quinze années précédentes d'un périmètre de restauration immobilière, d'une convention d'aménagement avec la société d'équipement de Béziers et son littoral pour la restauration d'îlots urbains, de deux opérations programmées d'amélioration de l'habitat, un contrat enfance jeunesse depuis 1989, renégocié en 1998 et 2010, un contrat local d'accompagnement à la scolarité depuis 1996.

1.3.3.2. De nouveaux dispositifs

Le centre ancien d'Agde concentre à ce jour plusieurs politiques publiques : contrat de ville⁶⁰, approche territoriale intégrée (ATI)⁶¹ et « action cœur de ville »⁶². La CAHM a fait le choix d'un comité de pilotage unique destiné à définir une stratégie d'intervention globale. Les deux outils principaux mobilisés sont le nouveau programme national de renouvellement urbain⁶³ et « action cœur de ville ».

Le nouveau programme national de renouvellement urbain est un projet urbain soutenu par l'agence nationale pour la rénovation urbaine visant à rééquilibrer la ville, en plaçant le cœur

⁵⁸ La communauté d'agglomération a fait réaliser une étude de stratégie et de développement économique pour le quartier du nouveau programme national de renouvellement urbain « centre ancien » en 2017. Il en ressort que 49 % des locaux commerciaux sont vacants en raison de la concurrence des zones commerciales en périphérie ainsi que de celles de Montpellier et de Béziers. Le manque de stationnement constitue également un frein au maintien de l'activité commerciale de centre-ville. La configuration ancienne des rues ne permet pas d'implanter de stationnement de proximité. La commune a tenté de redynamiser le centre-ville par la présence de l'artisanat d'art : les ateliers de la perle noire dans le centre historique et la présence de la maison des métiers d'art. Les locaux achetés et rénovés par la CAHM sont mis à disposition des artisans en contrepartie de 15 € de loyer mensuel. Néanmoins, en l'absence de flux de visiteurs dans le centre-ville, seuls deux ateliers fonctionnent à temps plein.

⁵⁹ Cette partie de la commune présente un déficit d'équipements médico-sociaux, sportifs, éducatifs ainsi que de lieux destinés à l'apprentissage, à la formation et à l'emploi en raison notamment du déplacement de l'habitat vers les extensions urbaines à l'est et au sud de la ville-centre. Les équipements culturels (médiathèque, cinéma, école de musique) sont par contre situés dans le centre ancien ainsi que le centre social implanté en 2006.

⁶⁰ Le périmètre du contrat de ville est identique à celui du nouveau programme national de renouvellement urbain.

⁶¹ 1,5 M€ de financements européens ont été obtenus dans le cadre de l'appel à projet approche territoriale intégrée.

⁶² La CAHM va par ailleurs répondre à l'appel à projet du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce.

⁶³ Le protocole de préfiguration du nouveau programme national de renouvellement urbain a été signé le 1^{er} décembre 2016.

ancien au centre. La zone de la Méditerranéenne⁶⁴, le pôle multimodal de la gare et le port fluvial doivent y concourir en renforçant l'attractivité du nord de la ville. Il constitue un projet global d'un montant prévisionnel de 30 M€⁶⁵ (dont 10 M€ sont déjà engagés) dont l'objectif est de créer des polarités autour et à l'intérieur du quartier prioritaire permettant des échanges entre celui-ci et le reste du territoire de la commune.

La convention-cadre pluriannuelle « action cœur de ville » a, quant à elle, été signée le 29 octobre 2018. Son objectif est de repositionner le centre-ville d'Agde comme un moteur de dynamique économique et commerciale à l'échelle de son bassin de vie.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le développement d'Agde est la conséquence de l'essor d'un tourisme de masse, moteur principal de l'économie locale.

Trois opérations visent à renforcer la place du tourisme agathois dans le paysage occitan.

Au niveau national, le plan littoral 21 prévoit d'adapter les infrastructures à la fois aux enjeux environnementaux de l'érosion du trait de côte et à la nécessité d'offrir des structures correspondant aux standards actuels. Au niveau régional, le schéma de développement touristique de l'Occitanie pourrait conduire à cibler des interventions spécifiques. La déclinaison opérationnelle de ces deux dispositifs reste à être précisée pour pouvoir en évaluer la portée. Enfin, au niveau communal, l'opération « cœur de station » d'un montant estimé à plus de 48,67 M€ doit encore démontrer ses retombées favorables pour l'économie locale ainsi que pour la population résidente agathoise. L'économie du tourisme n'a pas à ce jour permis de diminuer les taux de pauvreté et de chômage.

2. UNE COMMUNE TRAVAILLANT EN ÉTROITE RELATION AVEC SON AGGLOMÉRATION

La CAHM regroupe des communes présentant des profils hétérogènes appartenant à sept bassins de vie différents. Toutefois, cette diversité ne constitue pas un obstacle à son fonctionnement en dépit d'une articulation des compétences parfois complexe et pouvant être simplifiée. La mise en œuvre de schémas de mutualisation des moyens entre les deux entités permet de fluidifier le fonctionnement en raison notamment de l'unicité de la chaîne de commandement⁶⁶ : le maire et le directeur général des services étant respectivement président et directeur général des services de l'intercommunalité.

⁶⁴ La reconversion de la friche industrielle la Méditerranéenne fait partie des projets soutenus par action cœur de ville. Situé à proximité du canal du Midi, du port fluvial, de la gare SNCF ainsi que de l'entrée de ville nord, le site de six hectares appartient presque en totalité à la CAHM. Auparavant occupé par une usine d'engrais, il doit faire l'objet d'une opération préalable de déconstruction et de dépollution des sols, financée par la région.

⁶⁵ Agde ne bénéficiait pas d'un programme de renouvellement urbain précédemment.

⁶⁶ La commune d'Agde détient 17 sièges du conseil communautaire sur un total de 58.

2.1. Une communauté d'agglomération regroupant des territoires très différents

2.1.1. Une communauté d'agglomération produit de la fusion de deux communautés de communes

La CAHM a été créée le 1^{er} janvier 2003 par la fusion de deux communautés de communes structurées autour d'Agde⁶⁷ et de Pézenas⁶⁸. Constituée initialement de 19 communes, l'agglomération a intégré le 1^{er} janvier 2017, la commune de Tourbes⁶⁹.

Elle regroupait 20 communes au 1^{er} janvier 2019, soit une population de 77 773 habitants (population légale 2018)⁷⁰.

Le territoire de l'agglomération présente des caractéristiques différentes entre le sud et le nord.

Le sud forme le pourtour littoral avec les trois communes de Vias, Portiragnes et Agde⁷¹. Ces collectivités accueillent une activité touristique dynamique avec un tissu urbain composé principalement de résidences secondaires. Agde est la commune la plus importante de l'agglomération avec 27 383 habitants⁷² (soit 35 %) et présente la caractéristique de constituer à elle seule sa propre aire urbaine. Avec 9 337 emplois en 2015 sur la commune, celle-ci relève en effet de la catégorie des aires urbaines moyennes⁷³. Le nombre d'emplois dans la zone est en progression de 6,7 % entre 2010 et 2015. La commune est le premier pourvoyeur d'emplois de l'agglomération.

tableau 10 : Évolution de l'emploi dans la zone d'activité d'Agde

	2010	2015	Variation
Nombre d'emplois dans la zone	8 749	9 337	6,7%
Actifs ayant un emploi résidant dans la zone	7 315	7 867	7,5%
Indicateur de concentration d'emploi	119,6	118,7	-0,8%
Taux d'activité parmi les 15 ans ou plus en %	45,4%	46,6%	

Source : Insee, juin 2018

Le rapport entre le nombre d'emplois du territoire rapporté au nombre d'actifs ayant un emploi résidant dans la zone est supérieur à 100, soit 118,7 en 2015 (- 0,8 % par rapport à 2010).

⁶⁷ Communauté de communes du Pays d'Agde.

⁶⁸ Communauté de communes du Pays de Pézenas créée en 1988.

⁶⁹ 1 579 habitants au 1^{er} janvier 2016.

⁷⁰ La CAHM comporte 20 communes membres : Adissan, Agde, Aumes, Bessan, Castelnau-de-Guers, Caux, Cazouls-d'Hérault, Florensac, Lézignan-la-Cèbe, Montagnac, Lézignan-l'Évêque, Nizas, Pézenas, Pinet, Pomerols, Portiragnes, Saint-Pons-de-Mauchiens, Saint-Thibéry, Tourbes (depuis le 1^{er} janvier 2017) et Vias.

⁷¹ Ces trois communes représentent à elles seules 46 % de la population de la CAHM. Entre 2010 et 2015, leur population a progressé plus vite que celle du territoire intercommunal (+ 7,9 % et 6,7 % pour la CAHM).

⁷² Le siège de l'EPCI est situé non à Agde mais à Saint-Thibéry.

⁷³ Les aires urbaines « moyennes » sont constituées d'un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de 5 000 à 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci (source Insee).

Le nord est, quant à lui, essentiellement rural avec un maillage de petites communes⁷⁴ notamment (Adissan, Nizas) ainsi que de bourgs centres (Bessan⁷⁵, Florensac, Montagnac). La commune de Pézenas constitue la deuxième commune la plus importante avec 8 502 habitants (10,9 %). Elle forme avec Lézignan une aire urbaine moyenne.

2.1.2. Une agglomération composée de plusieurs bassins de vie

L'agglomération est composée de sept bassins de vie. Agde, Florensac, Montagnac et Vias sont intégrés à l'EPCI. En revanche, les bassins de vie de Bessan et Pézenas sont majoritairement rattachés à la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée. Inversement, une faible part des bassins de vie de Béziers et de Paulhan est rattachée à Hérault-Méditerranée.

2.1.3. Une articulation territoriale par le schéma de cohérence territoriale du Biterrois

L'articulation entre les bassins de vie est assurée par le SCOT du biterrois présidé par le maire d'Agde⁷⁶, président de la CAHM. Cet outil de planification a pour objet de mettre en cohérence les plans locaux de l'habitat, les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales, les plans de déplacement urbains, les schémas de développement commercial et les schémas de développement économique de cinq établissements de coopération intercommunale.

Le SCOT du 27 juin 2013, complété le 11 octobre 2013, poursuit six objectifs principaux : construire un nouveau fonctionnement touristique ; conforter et diversifier l'économie du territoire et son armature commerciale ; dynamiser son attractivité par le développement d'un urbanisme adapté, ainsi que par la qualité de vie quotidienne ; structurer le territoire autour de ses centralités ; affirmer un projet de développement cohérent sur l'ensemble du littoral et préserver la qualité environnementale.

Le SCOT du Biterrois intègre 87 communes représentant 270 000 habitants regroupés dans cinq EPCI différents⁷⁷ avec des réseaux de mobilités structurant le territoire : voiries autoroutières (A9 et A75), aéroport, voie ferrée et future ligne à grande vitesse.

⁷⁴ Les autres communes sont dites « multi-polarisées au sens de l'Insee, soit des « communes situées hors des grandes aires urbaines, des moyennes aires, des petites aires, hors des communes multi-polarisées des grandes aires urbaines dont au moins 40 % des actifs occupés résidents travaillent dans plusieurs aires, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant ».

⁷⁵ Bessan et Saint-Thibéry forment une petite aire urbaine au sens de l'Insee, soit « un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle (unité urbaine) de 1 500 à 5 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci ».

⁷⁶ Le périmètre du SCOT du Biterrois a été fixé par arrêté préfectoral le 11 juin 2003.

⁷⁷ Depuis le 1^{er} janvier 2017, les sept EPCI appartenant au SCOT ont été regroupés en cinq EPCI : la CAHM et la communauté d'agglomération Béziers Méditerranée et les communautés de communes les Avant-Monts, Sud-Hérault et la Domitienne.

2.2. Une répartition des compétences entre les communes et la communauté d'agglomération pouvant être renforcée

Le champ d'intervention de la communauté d'agglomération

Trois compétences ont été transférées à la CAHM à compter du 1^{er} janvier 2017 en application des dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 : l'eau⁷⁸, l'assainissement, la promotion du tourisme et la création d'offices de tourisme.

Outre les sept compétences obligatoires, la CAHM exerçait au 1^{er} janvier 2019 à la fois des compétences optionnelles et supplémentaires.

Elle consacrait la majorité de ses dépenses de fonctionnement en 2017 à la compétence collecte et traitement des ordures ménagères (31,4 %), aux actions économiques et commerciales (18,9 %) et à la propreté urbaine (12,8 %). Les dépenses d'équipement de l'agglomération étaient, quant à elles, principalement dirigées vers les actions économiques (39,1 %) et le logement (22,1 %).

Les relations financières entre Agde et l'agglomération

Les relations financières entre Agde et son agglomération passent par trois biais : l'attribution de compensation, le versement de fonds de concours et la mise à disposition de personnels⁷⁹.

L'attribution de compensation versée par l'agglomération à la commune a diminué en 2012 suite au transfert de compétence du centre aquatique⁸⁰ (- 19,21 %) puis entre 2016 et 2017 (37,4 %) avec le transfert à la CAHM des compétences promotion du tourisme et création d'offices de tourisme et ainsi que des zones d'activités des sept Fonts et de la Prunette⁸¹.

tableau 11 : Évolution de l'attribution de compensation entre Agde et son agglomération

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	var. période
Montant de l'AC versée par l'EPCI à Agde	887 528	716 962	716 962	716 962	716 962	716 962	449 108	-49,4%

Source : balance des comptes

Les fonds de concours ont notamment été versés par la commune à l'EPCI à hauteur de 3,82 M€⁸² au bénéfice de la communauté d'agglomération pour construire le centre aquatique communautaire l'Archipel sur le territoire d'Agde alors que la compétence optionnelle de « la construction, aménagement, entretien et gestions d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire » est attribuée à l'agglomération depuis 2003. La gestion du centre aquatique

⁷⁸ Le transfert de l'« eau » au titre des compétences optionnelles et de l'« assainissement » au titre des compétences facultatives de l'EPCI a entraîné la clôture des budgets annexes eau et assainissement au 31 décembre 2016. Les actifs et le personnel ont été mis à disposition de l'agglomération au 1^{er} janvier 2017. La commune reste cependant propriétaire des actifs. Ceux-ci ont été intégrés à l'état de l'actif du compte du budget principal mais pas au bilan.

⁷⁹ Cf. 4.2.4.1.

⁸⁰ Le montant défalqué de 217 680 € correspond au coût de fonctionnement de la piscine d'Agde constaté en 2010, dernière année de mise en service.

⁸¹ Les transferts de compétence eau et assainissement relevant de deux SPIC équilibrés en charges et en recettes n'ont pas généré de transfert de charges.

⁸² Le versement du fonds de concours est prévu par une convention du 16 novembre 2009 prévoyant le versement annuel de 382 353 € jusqu'en 2025, soit un montant total de 6,5 M€ versé par la commune à l'agglomération.

l'Archipel a été par ailleurs confiée par l'agglomération à la commune par une convention du 15 novembre 2012. Cette pratique n'appelle pas d'observation sur le plan de la régularité.

L'articulation des compétences entre l'agglomération et la commune pourrait cependant être améliorée dans les domaines de l'urbanisme et de l'habitat et de la voirie. Enfin, la décision de ne pas transférer à la communauté d'agglomération la médiathèque municipale d'Agde apparaît contestable au regard de l'intérêt communautaire de l'équipement.

2.2.1. Une politique du logement à réorienter

La paupérisation d'une partie de la population résidente est renforcée par l'existence d'une zone d'habitat privé indigne et insalubre. Au regard de cette situation, il apparaît que le programme local de l'habitat (PLH) ne répond que de façon partielle aux besoins de la population et nécessite d'être ajusté. Des leviers peuvent être actionnés pour améliorer la politique du logement.

2.2.1.1. Un programme local de l'habitat devant être ajusté

Les hypothèses ayant servi de base au PLH sont à réactualiser. La mise en œuvre du programme n'a pas permis de répondre aux besoins de la population résidente notamment en terme de logements sociaux. La commune a en effet énoncé des principes dans son PLH qui n'ont pas trouvé de traduction concrète à son niveau. Les objectifs en termes de mixité n'ont pas été atteints et les besoins en logements sociaux ne sont pas satisfaits.

Un programme local de l'habitat ayant sous-évalué la croissance démographique et n'ayant pas intégré la modification de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain

L'équilibre social de l'habitat est une compétence exercée par la CAHM depuis 2006 au titre des compétences obligatoires.⁸³ Dans ce cadre, le PLH en vigueur a été adopté par le conseil communautaire en février 2012. Prévu pour s'achever en 2016, il a été prolongé jusqu'en février 2020 par délibération du conseil communautaire du 29 mai 2018⁸⁴. Par ailleurs, depuis 2010, la CAHM est délégataire des aides à la pierre. Cette délégation est de type 3⁸⁵ depuis 2012.

Dès le bilan intermédiaire établi en 2014, la CAHM constatait que le taux de croissance démographique de la commune d'Agde serait supérieur aux prévisions (1 % par an). En 2015, le nombre d'habitants de la commune s'élevait déjà à 26 045 soit 3 000 habitants de plus que prévu, entraînant ainsi une déconnexion avec les créations de logements prévues. La loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 avait par ailleurs porté le taux minimum de logements sociaux à 25 %.

Le futur PLH à mettre en œuvre à compter de février 2020 devra intégrer à la fois les nouveaux enjeux liés à la croissance de la population et au nouveau seuil de réalisation de logements sociaux.

⁸³ Elle concerne le PLH, la politique du logement d'intérêt communautaire, les actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire, les réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat, l'action par des opérations d'intérêt communautaire en faveur du logement des personnes défavorisées, l'amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.

⁸⁴ La délibération en date du 29 mai 2018 indique que l'élaboration du PLH intercommunal engagée par le conseil communautaire en 2016 est suspendue du fait du projet de loi portant sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique).

⁸⁵ La CAHM instruit les dossiers de demande de financement et gère les enveloppes pour le compte de l'Agence nationale de l'habitat et de l'État (parc public et parc privé).

Des logements répondant imparfaitement aux besoins de la population résidente

Le parc de résidences principales a progressé plus vite que le parc de résidences secondaires. La part de logements vacants a diminué, témoignant d'une tension du marché immobilier. Toutefois, le parc demeure très largement constitué de résidences secondaires. Les loyers des résidences principales demeurent plus élevés que dans le reste de l'agglomération⁸⁶ sauf dans le centre ancien où ils ont diminué entre 30 à 40 % depuis 2008.

Un parc constitué majoritairement de résidences secondaires

Les 48 026 logements⁸⁷ sont essentiellement constitués de résidences secondaires ou occasionnelles (69,1 %) et plus marginalement de résidences principales (28 %). 2,9 % sont vacants. Le parc résidentiel se situe à 67 % au Cap d'Agde, 18 % dans le centre ancien et ses faubourgs et 13 % au Grau d'Agde. Mais le parc résidentiel du Cap d'Agde est constitué à 90 % de résidences secondaires (68 % au Grau d'Agde). Les logements vacants sont concentrés sur le centre ancien d'Agde où ils représentent 22 % des logements⁸⁸.

tableau 12 : Résidences principales et résidences secondaires

	2010	2015	Evolution
Logements	44 604	48 026	7,67%
Résidences principales	11 577	13 427	15,98%
Résidences secondaires et logements occasionnels	31 568	33 193	5,15%
Logements vacants	1 459	1 405	-3,65%
Part des résidences principales	25,96%	27,96%	7,72%
Part des résidences secondaires et des logements occasionnels	70,77%	69,12%	-2,34%
Part des logements vacants	3,27%	2,93%	-10,52%

Source : CRC d'après Insee

La commune ne souhaite pas favoriser la conversion des résidences secondaires en résidences principales pour préserver l'orientation touristique du Cap d'Agde et du Grau d'Agde. De surcroît ces résidences secondaires ne sont pas adaptées à un habitat permanent, compte tenu notamment de leurs petites surfaces et de leurs faibles performances énergétiques. Elle a cependant identifié une tendance de retraités à transformer leur résidence secondaire en résidence principale au Cap d'Agde⁸⁹.

Des logements privés vétustes dans le centre ancien

L'ancienneté de ce parc et ses caractéristiques ont contribué à sa dégradation⁹⁰. 42 % des logements du centre-ville d'Agde relèvent des catégories cadastrales 7 et 8, c'est-à-dire des

⁸⁶ Les prix du marché de l'immobilier restent plus élevés à Agde (10,7 € le m²) que sur le territoire de la CAHM (9,9 € le m²). Source : CAHM. *Étude pré-opérationnelle pour la mise en place de dispositifs pour la rénovation de l'habitat privé*, Urbanis, mai 2017.

⁸⁷ Source : Insee 2015.

⁸⁸ Source : CAHM.

⁸⁹ Entretien de fin de contrôle avec le maire d'Agde du 21 février 2019.

⁹⁰ 389 copropriétés ont été repérées comme fragiles et dégradées par l'Agence nationale de l'habitat et par la CAHM (CAHM, protocole de préfiguration Agence nationale pour la rénovation urbaine, Urbanis 22 janvier 2016). Ces copropriétés suscitent des difficultés supplémentaires lors des opérations de réhabilitation en raison de la multiplicité des propriétaires.

logements au niveau de confort précaire, contre 2,23 % à l'échelle du reste de la CAHM⁹¹. 38 % des résidences principales sont considérées comme du parc privé potentiellement indigne, contre 6 % à l'échelle d'Agde⁹². En 2012, un immeuble s'est effondré dans le centre ancien.

Depuis 2011, huit arrêtés de péril imminent ont été prononcés.

Le parc de logements est très majoritairement privé et locatif. Les loyers y sont très faibles.⁹³ Le quartier concentre de petits logements⁹⁴, souvent sur-occupés et 37 % des logements vacants de la ville. 83 % des ménages installés dans le centre ancien d'Agde sont éligibles à un logement social de type prêt locatif à usage social⁹⁵. L'offre de logements sociaux⁹⁶ sur le secteur est très limitée et le parc privé fait office de parc social de fait. Pour autant, la faiblesse des loyers dans le centre ancien ne saurait constituer un palliatif acceptable à l'insuffisance du nombre de logements sociaux en raison de leur caractère dégradé.

Pour inciter les particuliers bailleurs à rénover leurs logements, un permis de louer⁹⁷ est mis en place par la CAHM à partir de 2019. Les propriétaires des centres anciens d'Agde et de Pézenas qui souhaitent mettre en location leur appartement doivent désormais demander une autorisation, le logement est alors visité par un agent de l'EPCI. Les propriétaires qui n'obtiennent pas l'autorisation peuvent être accompagnés par le service habitat de la CAHM afin de réaliser les travaux nécessaires⁹⁸.

La commune a bénéficié par ailleurs de deux opérations programmées d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain⁹⁹ multi-sites dont la maîtrise d'ouvrage est devenue intercommunale¹⁰⁰. Ces opérations sont prévues par une convention tripartite pour la période 2011-2016. Elle associe la communauté d'agglomération en tant que maître d'ouvrage, l'État et l'Agence nationale de l'habitat. Un renouvellement de la convention a été réalisé pour la période 2018-2023¹⁰¹. Ces opérations ont eu pour objet de favoriser la rénovation des logements et des façades. Elles n'ont pas été mobilisées pour réduire le taux de logements vacants, cet objectif n'étant pas identifié dans la convention passée avec l'Agence nationale de l'habitat.

⁹¹ CAHM. *Étude pré-opérationnelle pour la mise en place de dispositifs pour la rénovation de l'habitat privé*, Urbanis, mai 2017.

⁹² En 2015, le nombre de logements du parc privé potentiellement indigne est évalué à 1 446 pour la commune d'Agde. Source : Fichier Filocom Hérault Méditerranée.

⁹³ Source : *Étude de marché du logement du centre ancien d'Agde*, Sémaphores pour la CAHM, septembre 2017. Cette étude situe le prix de location d'un appartement de 35 m² à 6,43 €/m² et d'un appartement de 90 m² à 5,80 €/m², ce qui est très inférieur aux loyers moyens d'Agde (10,7 €/m²).

⁹⁴ 53 % des résidences principales du centre-ville ont moins de trois pièces. C'est le cas de 68 % des logements vacants du centre-ville. Source : CAHM. *Étude pré-opérationnelle pour la mise en place de dispositifs pour la rénovation de l'habitat privé*, Urbanis, mai 2017.

⁹⁵ Étude de marché du logement du centre-ancien d'Agde.

⁹⁶ 98 logements sociaux sur le centre ancien.

⁹⁷ Créé par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové et précisé par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, le permis de louer permet à une intercommunalité d'imposer des démarches administratives à un propriétaire qui envisage de mettre en location un logement dans l'objectif de lutter contre l'habitat indigne.

⁹⁸ La CAHM a également créé à Agde une maison de l'habitat, service de proximité pour la population. Elle a par ailleurs développé des partenariats avec les Compagnons Bâisseurs, la confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment, l'agence immobilière à vocation sociale ou la Fondation Abbé Pierre pour l'accompagnement social, le repérage ou un appui aux bailleurs.

⁹⁹ Deux études de projets « résorption de l'habitat insalubre irrémédiable ou dangereux » et « traitement de l'habitat insalubre irrémédiable ou dangereux, et des opérations de restauration immobilière ont également été lancées sur Agde, mais les îlots visés comportaient un fort taux de résidences secondaires et de logements vacants et se sont avérés inéligibles aux aides de l'Agence nationale de l'habitat.

¹⁰⁰ Depuis 2010, la CAHM est délégataire des aides à la pierre en application de l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitat.

¹⁰¹ Le centre ancien d'Agde a été inclus de manière temporaire (2018-2019) dans l'opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain multi-sites 2018-2023, le temps que soient abouties les études portées dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain.

Enfin, le classement en servitude de protection AC 1 autour des monuments historiques impose qu'au sein d'un périmètre de 500 mètres autour des bâtiments, toutes les interventions qui modifient l'aspect d'un immeuble soient soumises à l'avis de l'architecte des bâtiments de France. Cette contrainte, si elle participe de la préservation de l'aspect extérieur du patrimoine, rend cependant plus complexe la mise en œuvre d'éventuelles opérations de démolition/reconstruction justifiées pour les habitats insalubres et inadaptés au logement présents dans le centre-ancien.

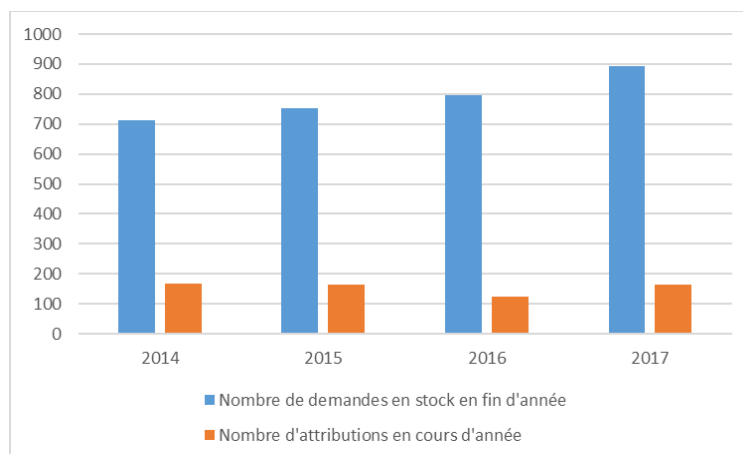
Le logement social : un levier insuffisamment actionné

La commune considère que la demande est globalement satisfaite. Ce point de vue ne se vérifie pas dans les faits. Une partie de la population agathoise attend de pouvoir accéder à un logement social en présence d'une offre insuffisante.

Une demande croissante de la population d'accéder à un logement social

La demande insatisfaite de logements locatifs sociaux à Agde ne cesse d'augmenter¹⁰². Les demandes en stock sont ainsi passées de 711 en 2014 à 892 en 2017 (+ 25,5 %) alors que dans le même temps, le nombre d'attribution a légèrement diminué passant de 169 en 2014 à 165 en 2017 (- 2,4 %).

graphique 5 : Nombre de demandes de logements locatifs sociaux en attente d'une réponse en fin d'année et nombre d'attributions de logements sociaux



Source : infocentre nunique

En 2017, 61 % des demandes ont moins d'un an et 19 % ont deux ans et plus. Le taux de pression sur la demande en logement social s'établissait en 2017 à 4,81 sur la ville centre. Ce taux est cependant inférieur de celui de la communauté d'agglomération, soit 5,51 demandes pour une attribution¹⁰³.

¹⁰² Les demandes exprimées à Agde représentent 51 % du total de l'agglomération (56 % des attributions).

¹⁰³ Source : *Les chiffres clés de l'habitat et du logement en Languedoc-Roussillon*, direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, novembre 2015.

Des loyers plus élevés que dans les établissements publics de coopération intercommunale de l'ouest du département

Les loyers au m² du parc social de la CAHM se situent majoritairement au-delà de 4 €¹⁰⁴, à la différence de ceux des EPCI de l'ouest du département de l'Hérault qui sont en-deçà de ce seuil. Sur la ville centre, le loyer médian atteignait 5,74 €/m² en 2017. Cette situation est imputable au caractère récent des logements du parc locatif social. 50 % ont en effet été construits après 2000 dans le cadre de l'effort de rattrapage du retard du taux de logement social.

Ces loyers sont donc moins accessibles aux ménages à très faibles revenus. Ceux-ci peuvent être incités soit à se tourner vers les bailleurs privés du centre ancien, soit à quitter la commune.

Un nombre de constructions de logements sociaux insuffisant

Le taux d'équipement en logements sociaux de la commune au 1^{er} janvier 2008 était de 5,68 %¹⁰⁵.

Si entre 2011 et 2013, la commune a rempli son objectif triennal de création de logements sociaux, fixé à 340 (104,4 % de l'objectif) dans la période 2014-2016, l'atteinte des objectifs n'a été que de 39,8 % (soit 285 logements sur un objectif de 716).

Le préfet a été conduit à procéder à un constat de carence le 16 avril 2018 (portant sur la période triennale 2014-2016). Cet arrêté constate que le PLH n'a pas été mis à jour des objectifs révisés de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Le taux de majoration du prélèvement sur les ressources fiscales de la commune a été fixé à 200 %. Enfin, les droits de réservation ont été transférés à l'État.

tableau 13 : Prélèvement sur recettes imputable au non-respect de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain

en €	2014	2015	2016	2017	var. an. moy
Prélèvement sur recettes	509 803	417 536	410 142	506 148	-0,2%

Source : balance des comptes de la commune (données 2018 incluant la majoration de 200 % non disponible)

La commune d'Agde a contesté l'arrêté précité devant le tribunal administratif de Montpellier. L'examen du recours est en cours d'instruction. La commune précise qu'elle n'est pas en capacité de répondre à l'obligation de création de logements sociaux fixée par l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain. Elle indique qu'une partie du territoire de la commune est située en zone rouge du plan de prévention du risque inondation ou en zone de bruit ; que le foncier disponible sur le territoire est rare et à un prix élevé et que les montants des financements et de la garantie d'emprunt ont baissé.

Au 1^{er} janvier 2017, le taux de logements sociaux de la commune était de 7,85 % (soit 1 339 logements), rendant l'objectif de 4 039 logements sociaux en 2025 particulièrement difficile à atteindre (soit 914 logements à réaliser entre 2017 et 2019). Le PLU¹⁰⁶ définit, pour sa part, un objectif de réalisation de 978 logements sociaux à l'horizon 2025 pour un total de 2 450 résidences

¹⁰⁴ Source : agence départementale d'information sur le logement de l'Hérault, *Les marges locales*, décembre 2017.

¹⁰⁵ Volume non communiqué.

¹⁰⁶ Le PLU en vigueur a été adopté par le conseil municipal en 2016 et mis à jour en 2018.

principales supplémentaires (40 %) contre la création de 1 025 logements touristiques¹⁰⁷. Il y a donc une discordance entre l'objectif légal et le PLU communal.

Dans le cadre du dispositif prévu par l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation¹⁰⁸, la commune a présenté également une demande d'exemption du dispositif relatif à la solidarité et au renouvellement urbain¹⁰⁹. Agde n'ayant pas été intégrée au décret d'exemption n° 2017-1810 du 28 décembre 2017, une requête en annulation de ce décret a été introduite devant le Conseil d'État.

Une implantation des futurs logements sociaux préférentiellement à Agde ville

Le PLU prévoit que 77 % des logements sociaux à construire seront situés à Agde ville, pour 60 % des logements permanents à construire. Le taux de logements sociaux prévus sur ce secteur est de 50 %, certains projets de construction comportent même 100 % de logements sociaux.

À l'inverse, sur le Cap d'Agde, le pourcentage de construction de logements sociaux est de 21 %. Au Grau d'Agde, le taux est de 40 %. Au Cap d'Agde et au Grau d'Agde, certains projets ne comportent que de l'habitat touristique (entrée du Cap d'Agde, Île des loisirs). La commune indique qu'elle n'envisage pas de favoriser la résidentialisation de la station du Cap d'Agde, celle-ci devant conserver une dominante touristique.

Le choix de maintenir une séparation des populations résidentes et touristiques limite la capacité de la commune à recourir aux réserves foncières disponibles dans les zones littorales pour favoriser la mixité infra-communale, pour augmenter l'offre de logements sociaux et enfin se mettre en conformité avec les dispositions de la loi.

2.2.1.2. Des leviers susceptibles d'être actionnés

Trois orientations peuvent être mises en œuvre conjointement par la commune, l'agglomération et les autres communes-membres pour mieux répondre aux attentes de la population en matière de logement : l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal et d'habitat ; la prise de participation dans une société de construction de logement social ; la mobilisation des réserves foncières disponibles.

Un pilotage unique de la compétence habitat et urbanisme à mettre en œuvre

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, portant sur l'accès au logement et un urbanisme rénové, prévoyait que les communautés d'agglomération devenaient compétentes de plein droit pour élaborer un plan local intercommunal d'urbanisme à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la publication de la loi, sauf si dans les trois mois précédents le terme de ce délai, au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposaient.

¹⁰⁷ Le PLU de la commune d'Agde s'appuie sur les prévisions et les objectifs du PLH pour affirmer qu'il répond aux objectifs quantitatifs de construction de logements sociaux. Néanmoins, le PLU adopté en 2016 s'appuie sur des objectifs définis pour un PLH initialement prévu pour s'achever en 2016 et élaboré dans le respect d'une réglementation prévoyant alors un taux de logements sociaux de 20 %. La croissance de la population a été de même sous-estimée par rapport à l'évolution constatée.

¹⁰⁸ Issu de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017.

¹⁰⁹ L'exemption demandée en 2017 est applicable en 2018 et 2019.

Par délibération du 28 février 2017, la commune s'est opposée au transfert de la compétence relative au PLU, « considérant qu'il appartient à la commune et au conseil municipal de déterminer librement l'organisation de son cadre de vie en fonction de ses spécificités locales ».

Le refus de transfert de PLU à l'échelon intercommunal ne favorise pas l'articulation entre l'urbanisme communal et l'habitat relevant de l'agglomération¹¹⁰.

La commune indique que la question du transfert de la compétence urbanisme à l'EPCI se posera lors du renouvellement des conseils municipaux ainsi que du conseil communautaire en 2020.

Pour la chambre, l'adoption d'un plan local d'urbanisme intercommunal et d'habitat permettrait pourtant d'aborder l'ensemble des aspects de l'urbanisme et du logement dans un même document cohérent et révisé selon une fréquence identique¹¹¹.

Recommandation

2. Favoriser le transfert de la compétence urbanisme à la communauté d'agglomération. *Non mise en œuvre.*

La nécessité de disposer d'un organisme de construction et de gestion de logement social

La commune et l'agglomération ne disposent pas d'une capacité à orienter directement la construction de logements sociaux. Une prise de participation de la commune et de l'agglomération dans une société anonyme de construction de logement social permettrait de disposer d'un levier utile pour de futurs programmes.

Des réserves foncières à mobiliser

La commune dispose de réserves foncières pour développer l'offre de logement social. Le PLH en vigueur identifie en effet 91,38 hectares urbanisables alors que le besoin de construction identifié en 2012 était de 25 hectares¹¹². La commune indique qu'elle mobilisera ces réserves foncières et que des emplacements ont été identifiés dans le cadre du PLU approuvé en 2018.

Dans le respect des objectifs de limitation de consommation foncière prévus par le SCOT, le PLU d'Agde adopté en 2016 classe plus de 131 hectares en zone à urbaniser à vocation d'habitat dont 63 hectares sont directement valorisables et constructibles. En considérant l'ensemble des surfaces concernées par une vocation résidentielle, le PLU projette un usage de 95 hectares cessibles.

Il appartient à la commune de faire le choix d'un usage des espaces constructibles permettant de concilier l'obligation de construire des logements sociaux et la demande de résidences secondaires.

¹¹⁰ Alors même que l'instruction du droit des sols est assurée par la communauté d'agglomération.

¹¹¹ Aux termes de l'article L. 153-2 du code de l'urbanisme, l'EPCI compétent devra engager une procédure de d'élaboration d'un PLU intercommunal au plus tard lorsqu'est engagée la révision générale d'un PLU sur son territoire.

¹¹² Cette estimation a été construite en 2012 sur la base d'un taux de croissance de la population de 1 % par an (soit une population projetée en 2016 de 23 019). Le PLH intercommunal fixait à la commune un objectif de 1 331 résidences principales à produire, dont 200 en reconquête de l'existant, soit 222 par an, le pourcentage de logements sociaux fixé par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains était alors en 2012 de 20 % et non de 25 %. L'objectif triennal 2011-2013 de logements sociaux était de 340.

Une convention quadripartite d'une durée maximale de six ans est en cours de signature entre l'établissement public foncier Occitanie, l'État, la ville d'Agde et la CAHM permettant à l'établissement public foncier d'acquiescer du foncier en vue de réaliser des opérations de logements sociaux pour contribuer au rattrapage du retard de la commune. Le montant prévisionnel de l'engagement financier de l'établissement public foncier est de 1,5 M€. Cette démarche pourrait être complétée par une transformation des logements anciens en logements sociaux. La commune précise que si cette démarche est souhaitable, elle se heurte souvent à des difficultés financières.

2.2.2. Les réseaux de transport : une démarche en cours de définition sous la responsabilité de la communauté d'agglomération

2.2.2.1. De grandes infrastructures de transports à proximité, de multiples opérateurs non coordonnés

La commune d'Agde bénéficie de la proximité de grands axes routiers (autoroutes A9 et A75), de l'aéroport Béziers Cap d'Agde et d'une gare SNCF sur l'axe Perpignan/Montpellier et Toulouse/Montpellier par Béziers.

Ces infrastructures de transport constituent un atout pour la commune qui se trouve ainsi directement reliée aux métropoles régionales de Toulouse et de Montpellier ainsi qu'au reste du territoire national. La desserte de l'ensemble des communes de l'agglomération est également assurée par un réseau de transport proposé par la CAHM.

2.2.2.2. Une stratégie mobilité en cours de définition

Des transports publics aux mobilités : un élargissement du spectre d'intervention de l'agglomération

La compétence de la communauté d'agglomération a été élargie en matière de transports avec l'entrée en vigueur de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015. Dotée d'une compétence initiale limitée aux seuls transports urbains, la CAHM est désormais « autorité organisatrice de transport » au sens de l'article L. 1221-1 du code des transports. À ce titre, elle concourt « au développement des modes de déplacement terrestres non motorisés et des usages partagés des véhicules terrestres à moteur » (article L. 1231-1 du code des transports).

La mise en œuvre de cette compétence appelle deux observations.

Tout d'abord, le plan de déplacement global a été arrêté en 2008 et ne répond plus aux enjeux de la mobilité tels que définis par la loi du 7 août 2015. En dépit de son caractère facultatif, celui-ci pourrait être actualisé.

La commune devrait solliciter cette actualisation auprès de la communauté d'agglomération.

Ensuite, le schéma directeur des modes doux est confronté à une limite liée à l'articulation entre les orientations posées par l'agglomération non-opposables aux communes, et pour laquelle un chargé de mission a été recruté, et la création de pistes cyclables relevant de la seule compétence voirie des communes. L'action de la CAHM est incitative et repose sur la seule bonne volonté des

acteurs. Elle pourrait être renforcée à l'occasion d'un transfert de la compétence voirie à la communauté d'agglomération. Ce transfert présenterait l'intérêt pour la communauté d'agglomération de gérer de manière cohérente les compétences voiries, mobilités et l'élaboration du plan climat air énergie territorial devant entrer en vigueur dès 2020.

Une contrainte : des ressources limitées

Aux termes des dispositions des articles L. 2333-64 et suivants du CGCT, « les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social, peuvent être assujetties à un versement destiné au financement des transports en commun lorsqu'elles emploient au moins onze salariés [...] dans le ressort d'un EPCI compétent pour l'organisation de la mobilité, lorsque la population de l'ensemble des communes membres de l'établissement atteint le seuil indiqué ».

Le montant de ce versement transport est plafonné par l'article L. 2333-67 du CGCT à 0,8 % dans le cadre de la CAHM après intégration de la majoration de 0,2 % en raison du classement touristique notamment de la commune d'Agde. L'agglomération a ainsi perçu un produit de versement transport de 2 463 866 € au titre de l'exercice 2017. Le résultat financier n'a été équilibré qu'après prise en compte de produits exceptionnels de 182 241 € et de 487 833 € de subventions d'exploitations du budget principal.

Le rendement du versement transport est en effet limité par le profil des entreprises présentes sur le territoire de l'agglomération. 47,4 % des entreprises sont constituées d'un effectif inférieur à 10 salariés¹¹³ contre 19,8 % au plan national, soit un écart de 27,6 points. Ce faible rendement nécessite une participation récurrente du budget principal.

tableau 14 : Profil des entreprises de la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée rapporté à la situation nationale

Communauté d'agglomération Hérault Méditerranée					France		Ecart CAHM - France	
Nombre d'entreprises		Nombre d'entreprises		Total	Entreprises	Entreprises	Entreprises	Entreprises
de 1 à 9 salariés	en %	+ de 10 salariés	en %		de 1 à 9 salariés (%)	de + de 10 salariés (%)	de 1 à 9 salariés (%)	de + de 10 salariés (%)
6 597	47,4%	7 324	52,6%	13 921	19,8%	80,2%	+ 27,6 pts	-27,6 pts

Source : Insee

Une stratégie : la constitution d'un pôle multimodal à la gare SNCF d'Agde

Le 26 novembre 2018, un protocole d'intention a été signé entre la communauté d'agglomération, la ville d'Agde, l'État, la région Occitanie, le département de l'Hérault, SNCF gare et connexion, SNCF réseau et SNCF immobilier afin d'élaborer un projet de pôle d'échange multimodal. Il doit faciliter les mobilités sur le territoire et interconnecter les différents modes de transport situés à proximité de la gare. Ce protocole prévoit également la création d'une gare routière proche du centre-ville.

La commune devrait proposer qu'une aire de covoiturage soit intégrée au projet dans la mesure où ce dispositif n'existe pas encore sur son territoire.

¹¹³ Donnée relative aux entreprises de 11 salariés et plus non disponible.

L'enjeu est de limiter le recours au véhicule personnel alors que 61 % des déplacements au sein de la communauté d'agglomération se font ainsi (contre 58 % à l'échelle départementale).

Cette démarche s'inscrit dans la cadre du volet mobilités du SCOT du Biterrois en cours de révision dans lequel la communauté d'agglomération est partie prenante. Elle demeure toutefois à préciser ne s'agissant que d'un protocole d'intention. Une étude pour définir un projet, et un calendrier, cofinancée par les signataires du protocole d'intention¹¹⁴ est en cours. Elle doit s'étaler sur une durée de huit mois.

2.2.3. La médiathèque municipale d'Agde : un équipement d'intérêt communautaire non transféré à la communauté d'agglomération

La CAHM exerce depuis 2003 au titre des compétences optionnelles, celle en matière de construction, aménagement et gestion des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire¹¹⁵.

La médiathèque d'Agde appelée « maison des savoirs » relève cependant de la commune¹¹⁶. Le fonds documentaire¹¹⁷ de cette médiathèque est supérieur à celui des autres médiathèques de l'intercommunalité. Il justifie d'un intérêt communautaire et devrait être transféré à ce titre à l'agglomération. Le respect des principes de spécialité et d'exclusivité ne permet pas à la commune de maintenir dans son actif un établissement relevant d'une compétence transférée.

Au surplus, cette absence de transfert crée une différence de prise en charge des usagers dans l'accès aux médiathèques. Si les habitants de l'agglomération peuvent adhérer au réseau des 11 médiathèques communautaires pour un prix de 15 € pour les adultes et gratuitement pour les moins de 18 ans, ils n'ont pas accès à celle d'Agde aux mêmes conditions. Considérés comme des « extérieurs », un tarif de 25 €¹¹⁸ leur est appliqué.

Les habitants d'Agde ne sont, quant à eux, pas concernés par le dispositif applicable au reste de l'agglomération bien que contribuant financièrement au réseau des médiathèques communautaires.

Selon la chambre la médiathèque devrait constituer un équipement communautaire et son maintien au niveau communal constitue une anomalie sauf à vouloir persévérer dans le maintien de tarifs différenciés.

La CAHM indique qu'elle étudiera l'intégration de la médiathèque dans le dispositif de droit commun. L'accès aux médiathèques de la communauté comme à celle d'Agde devra être rendu gratuit dès 2020.

¹¹⁴ Montant prévisionnel de l'étude : 85 000 € HT, dont 11 928 € à la charge de la commune ainsi qu'un montant équivalent pour la communauté d'agglomération.

¹¹⁵ Ont été reconnues d'intérêt communautaire les médiathèques de Pézenas, Caux, Aumes, Montagnac, Nizas, Cazouls d'Hérault, Lézignan la Cèbe, Saint-Thibéry, Pomerols et Vias.

¹¹⁶ La CAHM est issue de la fusion de deux communautés de communes l'une autour d'Agde, l'autre autour de Pézenas. Les médiathèques du Nord du territoire étaient gérées par l'intercommunalité, à l'inverse de celles du sud du territoire. Les médiathèques de Vias et Portiragnes sont également restées municipales.

¹¹⁷ 61 400 livres imprimés. Source : rapport annuel 2017, ministère de la culture.

¹¹⁸ L'accès à la médiathèque est par contre gratuit pour les résidents d'Agde.

2.3. Un schéma de mutualisation des moyens entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale en cours de déploiement

2.3.1. Les objectifs de mutualisation arrêtés dans le schéma

En application de l'article L. 5211-39-1, un schéma de mutualisation 2016-2020 a été adopté par le conseil communautaire le 4 avril 2016¹¹⁹. Au-delà des transferts d'effectifs liés aux transferts de compétences, ce schéma prévoit une mutualisation des systèmes d'information, de l'observatoire fiscal à l'échelle communautaire, des achats, ordonnancement, garage, magasin et ressources humaines dans le cadre de mises à disposition individuelles, de prestations de services, de groupements de commande ou de la création de services communs. Celui-ci a été actualisé en 2018.

2.3.2. Les mutualisations effectuées

Depuis 2014, la commune a initié ou participé à différentes formes de coopérations au sein du territoire intercommunal : prestations de services de l'observatoire fiscal¹²⁰ mis en place par la commune d'Agde (2014), groupement de commandes gaz et électricité (2014), mise à disposition du service de médecine préventive d'Agde auprès de la CAHM (2014), groupement de commande géolocalisation des véhicules entre la CAHM et Agde (2015), conventions de prestations de services entre la ville d'Agde et les autres communes-membres concernant les archives communales (2015), groupement de commande pour les travaux d'aménagement d'espaces verts (2015).

La commune a ensuite mis à disposition partielle de la CAHM à titre gratuit plusieurs cadres de la ville : le directeur général adjoint chargé des services techniques (30 % de son temps de travail du 9 mars 2015 au 31 décembre 2016), le responsable des espaces verts (du 9 mars 2015 au 31 décembre 2016, le directeur général des services pour 30 % de son temps de travail du 1^{er} janvier au 31 décembre 2016). Une mutualisation croisée a été effectuée sur la même période entre deux agents de la ville d'Agde et deux agents de la CAHM de la direction des achats et de la logistique.

Au 1^{er} janvier 2017, cinq services communs ont été créés d'une part, avec l'ordonnancement, la maintenance mécanique et les magasins qui ont conduit, d'après la commune, au transfert de 26 agents¹²¹ à la CAHM et d'autre part, les services achats et marchés avec deux agents gérés par la ville d'Agde. Le directeur général des services d'Agde a également été mis à disposition de la CAHM pour 40 % de son temps de travail. En juillet 2017, le responsable des systèmes d'information de la ville a été mis à disposition de la CAHM à hauteur de 50 %.

L'analyse des données portant sur le suivi des effectifs en équivalents temps-plein (ETP) extraits de la paye par la commune ne permet pas de mesurer l'impact de ces mutualisations ; les données produites n'étant pas cohérentes avec les annexes des comptes administratifs¹²².

¹¹⁹ Ce schéma a été adopté par le conseil municipal d'Agde le 19 avril 2016.

¹²⁰ L'observatoire fiscal identifie notamment les problèmes d'adressage. 8 520 problèmes ont été identifiés sur le territoire de la CAHM en 2017, dont 439 sur la commune d'Agde. Un applicatif des permis de construire a également été développé, permettant d'identifier les permis inconnus des services fiscaux. L'observatoire a également pour mission d'identifier les locaux mal catégorisés et les piscines mal tarifées. L'observatoire fiscal d'Agde est devenu en 2017 un service de la communauté d'agglomération proposant des prestations de services aux communes de son territoire.

¹²¹ Source : *Rapport 2017 sur l'avancée du schéma de mutualisation des services*, CAHM.

¹²² Cf. 3.1.3.

2.3.3. Les perspectives de nouvelles mutualisations

Le schéma de mutualisation actualisé pour la période 2018-2020 prévoit la création des services communs concernant la médecine préventive, les systèmes d'information et les ressources humaines.

La chambre relève que la mutualisation de services avec l'intercommunalité participe d'une logique d'économie de moyens devant être poursuivie.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune d'Agde travaille en relation étroite avec la communauté d'agglomération. La matérialisation de cette coopération est particulièrement visible grâce au schéma de mutualisation des moyens entre les deux entités. Ce schéma participe d'une logique d'économie de moyens.

Le cumul des fonctions du maire d'Agde avec la présidence de l'agglomération constitue également un facteur déterminant d'équilibre. Cette situation repose néanmoins sur un équilibre politique pouvant être remis en cause lors du renouvellement de l'exécutif. Le transfert de la compétence urbanisme à l'agglomération permettrait d'élaborer un plan local d'urbanisme intercommunal et d'habitat. Cet outil de planification, s'il s'accompagnait de prise de participation dans un organisme de construction et de gestion de logements sociaux ou de la création d'une telle structure avec la communauté d'agglomération, serait de nature à mobiliser des réserves foncières afin de stimuler la nécessaire construction de logements sociaux pour répondre aux besoins de la population.

3. LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LE CONTRÔLE INTERNE DES RÉGIES

Le respect des principes de continuité d'activité, de permanence des méthodes, d'intangibilité du bilan d'ouverture et de non compensation n'appellent pas de commentaires¹²³. En revanche, cinq observations peuvent être formulées : elles portent sur l'information budgétaire et financière au stade du rapport d'orientation budgétaire, le respect du principe de prudence, l'absence d'inventaire physique et l'incomplétude de l'inventaire comptable, le transfert d'une partie d'emprunt d'un budget annexe vers le budget principal et enfin le contrôle interne des régies de recettes.

3.1. La qualité de l'information budgétaire et financière

3.1.1. Des rapports d'orientation budgétaire à compléter

Le débat d'orientation budgétaire représente la première étape du cycle budgétaire des collectivités et les obligations afférentes sont définies notamment par les articles L. 2121-8 L. 2121-12 et L. 2312-1 du CGCT.

¹²³ La commune dispose d'une comptabilité d'engagement impliquant une indépendance des exercices.

Ce débat constitue une formalité substantielle et doit être accompagné de la présentation du rapport d'orientation budgétaire prévu par l'article L. 2312-1 du code précité. La commune satisfait à cette obligation. Mais, à la suite de l'entrée en vigueur, le 24 juin 2016, de l'article D. 2312-3 du CGCT, certaines informations sont insuffisamment détaillées.

La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes n'est pas exhaustive. Au surplus, le rapport aurait dû contenir les orientations en matière d'autorisation de programme.

Le profil de l'encours de dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget n'est pas détaillé dans le rapport.

L'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget n'est pas non plus mentionnée.

La collectivité doit enrichir son rapport d'orientation budgétaire conformément aux dispositions de l'article D. 2312-3 du CGCT¹²⁴. La commune s'est engagée à la fin 2019 à tenir compte de cette observation et à modifier le rapport d'orientation budgétaire en mentionnant l'exhaustivité des projets d'investissement et leur impact sur l'équilibre financier de la collectivité. De même, le suivi des différents soldes intermédiaires de gestion seront également présentés de manière rétrospective et prospective.

3.1.2. Des prévisions budgétaires en fonctionnement satisfaisantes

Les prévisions de recettes et de dépenses sont satisfaisantes. Ainsi, en 2017 les taux de réalisation étaient respectivement de 104,07 % pour les recettes et de 99,02 % pour les dépenses de fonctionnement.

3.1.3. Le pilotage de la masse salariale et de la situation financière

La commune dispose de tableaux de bord de suivi de la situation financière ainsi que de la masse salariale. Ceux-ci pourraient être enrichis d'un suivi des effectifs en ETP. Des discordances apparaissent en effet entre les données produites par la commune et extraites de la paye et celles figurant en annexe au compte administratif.

tableau 15 : Le suivi des effectifs en équivalent temps-plein

ETPT du budget principal	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	var. annuelle moy.
ETPT d'après comptes administratifs	NC		937,0	925,0	914,0	957,7	922,0	-0,4%
ETPT d'après données extraites de la paye par la commune	875,1	861,0	892,8	906,1	901,3	921,2	898,1	0,4%
Ecart	sans objet		44,2	18,9	12,7	36,5	23,9	sans objet

Source : CRC, d'après comptes administratifs et données produites par la commune

Les données produites dans les bilans sociaux biannuels conformes au modèle de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur ne permettent pas, quant à elles, d'appréhender la notion d'ETP.

¹²⁴ La qualité de rédaction des annexes du compte administratif n'appelle en revanche aucune observation.

La commune doit actualiser son tableau des emplois pour faire correspondre ses effectifs à ses besoins.

3.2. L'absence de constitution de provisions pour risque

L'instruction budgétaire et comptable M14 précise que : « le compte 1511 enregistre les provisions destinées à couvrir la sortie de ressources probables résultant des litiges (dommages et intérêts, indemnités, frais de procès). Cette provision est constituée dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la collectivité, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter, en fonction du risque financier encouru. Elle est maintenue et ajustée si nécessaire, jusqu'à ce que le jugement soit devenu définitif ».

Une seule provision pour risque et charge avait été constituée antérieurement à 2011 pour 117 900 € pour couvrir les risques liés aux contentieux. Elle a été reprise à juste titre en 2011 pour couvrir 125 212 € de dépenses. Depuis, aucune nouvelle provision n'a été constituée. Or, entre 2012 et 2017, la commune a dépensé 731 939 € pour couvrir ses frais de contentieux.

tableau 16 : Évolution des frais de contentieux

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul 2012 / 2017
Frais de contentieux	125 212	110 424	107 660	145 976	124 024	121 377	122 480	731 939

Source : CRC

La commune indique qu'elle entend constituer des provisions pour faire face au risque auquel elle est exposée. 72 k€ ont été constitués au budget supplémentaire du 16 juillet 2019. Cette inscription devait être complétée par 50 k€ dans le cadre de la décision modificative de novembre 2019. Enfin, à compter de 2020, une provision annuelle de 120 k€ sera proposée au vote du conseil municipal.

La commune doit évaluer le risque et poursuivre la constitution de provision jusqu'à la couverture complète du risque.

3.3. Un inventaire physique et comptable discordant avec l'état de l'actif

L'image fidèle du patrimoine de la collectivité locale, inscrit à son bilan, nécessite que la commune « doit être en mesure de fournir toutes les informations nécessaires à leur correct enregistrement comptable¹²⁵ ».

La tenue de l'inventaire permet de retracer l'entrée des biens au patrimoine de la collectivité.

À défaut de disposer d'un inventaire physique, la commune a constitué un inventaire comptable partiel. Les immobilisations étaient valorisées au 31 décembre 2017 pour un montant net après amortissement de 316 560 430 €. À l'état de l'actif du comptable, celui-ci était valorisé à hauteur de 458 91 811 € nets.

L'inventaire comptable de l'ordonnateur présentait au 31 décembre 2017 une discordance de 142 341 381 € avec l'état de l'actif net du comptable (146 014 674 € brut).

¹²⁵ Comité national de fiabilité des comptes locaux, juin 2014, p. 7.

La chambre recommande à la commune de se rapprocher du comptable public afin de mettre un terme aux discordances observées. La commune indique qu'elle procèdera à des corrections d'écritures à compter de 2020 afin de réduire l'écart identifié par la chambre.

Recommandation

3. Mettre les inventaires physique et comptable ainsi que l'état de l'actif en concordance conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14. *Non mise en œuvre.*

3.4. Le transfert d'un emprunt du budget annexe du golf au budget principal

La commune dispose d'un budget annexe relatif au golf municipal. Des travaux d'extension de celui-ci ont été réalisés. Ceux-ci se sont achevés en fin d'année 2013.

Pour financer ces travaux, la commune a mobilisé le 19 février 2013 un emprunt de 3,5 M€. Le 1^{er} janvier 2015, elle a procédé à une reprise partielle de l'emprunt affecté au budget annexe pour un montant de 1,4 M€ ; une partie des investissements réalisés par le budget annexe devant faire l'objet d'une requalification en investissements au titre d'aménagements structurels au bénéfice de la commune. Cette opération a eu pour effet de diminuer l'encours de dette du budget annexe du montant correspondant et d'augmenter simultanément celui du budget principal.

Cette opération appelle les observations suivantes :

- la part de l'actif réalisée grâce à la mobilisation de la part de l'encours de dette précité n'a été transférée du budget annexe vers le budget principal qu'au 1^{er} janvier 2016. Ce transfert tardif a conduit, sur l'exercice 2015, à augmenter l'encours de dette du budget principal sans que l'actif ne soit mis à jour ;
- le résultat de la section d'exploitation du budget annexe du golf s'est amélioré depuis 2014 de 195,6 % en moyenne annuelle en raison de la diminution des charges financières imputables à l'emprunt. Le déficit du résultat financier a ainsi diminué de 21,1 %. Le versement de la subvention d'exploitation du budget principal vers le budget annexe du golf, proscrite par l'article L. 2224-2 du CGCT s'agissant d'un service public industriel et commercial, a dès lors été rendu inutile par le transfert de la partie des emprunts précités. La collectivité devrait cesser de verser une subvention d'exploitation.

tableau 17 : Le résultat de la section d'exploitation du budget annexe du golf (M49)¹²⁶

en €	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Chiffre d'affaires	1 519 976	1 516 653	1 583 507	1 609 501	1,9%
- Consommations intermédiaires	477 210	450 753	588 848	504 047	1,8%
- Impôts taxes et versements assimilés	37 231	7 954	8 048	9 919	-35,7%
= Valeur ajoutée	1 005 534	1 057 946	986 611	1 095 535	2,9%
- Charges de personnel	623 291	611 930	626 496	644 517	1,1%
+ Subvention d'exploitation	35 987	38 063	42 258	23 912	-12,7%
+/- Autres charges de gestion	-3 244	-3 245	-3 662	-3 796	5,4%
Excédent brut d'exploitation	414 986	480 834	398 711	471 134	4,3%
+/- Résultat financier	-163 499	-63 339	-88 084	-80 250	-21,1%
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	6 638	4 220	-14 817	-57 625	N.C.
= CAF brute avant impôts sur bénéfices	258 125	421 715	295 809	333 258	8,9%
- Dotations nettes aux amortissements	254 149	255 500	211 335	208 223	-6,4%
+/- Values de cessions	0	0	0	400	N.C.
- Impôts sur les bénéfices ou assimilés	0	0	0	- 22 699	N.C.
= Résultat section d'exploitation	3 976	166 215	84 474	102 736	195,6%

Source : CRC d'après comptes de gestion

3.5. Un contrôle des régies par l'ordonnateur à mettre en œuvre

La commune n'a pas réalisé de contrôle ni sur pièces, ni sur place de ses régies. Jusqu'en juin 2019, elle indiquait que « les services de la commune ne contrôlent pas les régies » ce qui est inexact. En application de l'article R. 1617-17 du CGCT, les régisseurs de recettes, d'avances ou mixtes sont soumis aux contrôles conjoints du comptable public et de l'ordonnateur.

La municipalité dispose de 21 régies, dont certaines présentent des enjeux financiers importants.

tableau 18 : Recettes de principales régies

En € TTC	2016
Contrôle des accès règlementés	3 123 923
Exploitation du Domaine Public	908 322
Taxe de Séjour	2 084 533
Espace Aquatique	759 922
Balnéothérapie	436 341

Source : données du comptable

La commune précise qu'une réunion avec les services de la direction générale des finances publiques a permis de lancer un plan de contrôle des régies partagé selon deux axes : contrôle de gestion des régies par le service financier et contrôle d'opportunité sur le suivi comptable des régies.

¹²⁶ Le budget annexe du golf était géré avant 2014 selon la nomenclature M14.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'information financière délivrée à l'assemblée délibérante pourrait être enrichie dans le rapport d'orientation budgétaire. La fiabilité des données patrimoniales figurant au bilan peut être améliorée par la mise en place d'un inventaire physique et comptable concordant avec l'état de l'actif du comptable. Enfin, au passif, la commune devra mieux prendre en compte le principe de prudence et la constitution de provisions afférentes.

4. LA SITUATION FINANCIÈRE

La situation financière de la commune a été réalisée avant l'épidémie liée au Covid-19.

4.1. Périmètre de l'analyse financière

L'analyse repose principalement sur le budget principal afin de permettre une comparaison entre les exercices (95,64 % des recettes de fonctionnement de 2018). Toutefois, il est fait référence pour leur impact sur le budget principal, aux budgets annexes eau et assainissement, clôturés au 31 décembre 2016 suite au transfert de cette compétence à la CAHM, aux budgets annexes du programme d'aménagement d'ensemble des Cayrets et de la zone d'aménagement concerté de Richelieu, clôturés le 31 décembre 2014, ainsi qu'aux budgets annexes du golf, de l'île des loisirs¹²⁷, créé en 2012 et du centre aquatique de l'Archipel¹²⁸, créé en 2011.

tableau 19 : Budget principal et budgets annexes en 2018

Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement 2018	
			en €	%
Budget principal	AGDE	M14	80 699 612	95,64%
Budget annexe	GOLF-AGDE	M4	1 512 270	1,79%
Budget annexe	CENTRE AQUATIQUE DE L'ARCHIPEL-AGDE	M14	2 058 973	2,44%
Budget annexe	ILE DES LOISIRS-AGDE	M14	109 205	0,13%
		Somme totale	84 380 060	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

L'intégration en 2015 des recettes d'investissement des budgets annexes dissous (zone d'aménagement concerté de Richelieu et programme d'aménagement d'ensemble des Cayrets) a accru le niveau du fonds de roulement. De même, le transfert au 1^{er} janvier 2015 d'une partie de l'emprunt mobilisé pour l'extension du golf (1,4 M€) a renforcé le passif du haut de bilan¹²⁹.

Enfin, les subventions de fonctionnement versées par le budget principal aux services publics industriels et commerciaux ont concerné l'office de tourisme avant son transfert à la communauté d'agglomération.

¹²⁷ Le budget annexe concerne les opérations de requalification et d'aménagement de cet espace.

¹²⁸ Le centre aquatique de l'Archipel est un équipement communautaire dont la gestion a été confiée par la CAHM à la commune d'Agde pour une durée de 15 années par convention de gestion du 15 novembre 2012.

¹²⁹ Cf. 3.4.

4.2. L'excédent brut de fonctionnement

4.2.1. Un excédent brut en progression

L'excédent brut de fonctionnement du budget principal, résultant de la déduction des charges de gestion des produits de gestion, a progressé de 3,4 % en moyenne annuelle. Ce résultat est la conséquence d'une croissance des produits de gestion (1,4 %) supérieure à celle des charges de gestion (1 %).

tableau 20 : Excédent brut de fonctionnement du budget principal rapporté aux produits de gestion

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion	63 033 351	63 827 575	65 641 564	65 035 396	66 569 864	66 579 582	68 949 363	69 588 531	1,4%
- Charges de gestion	52 767 821	54 172 555	54 685 797	56 124 049	56 420 974	56 387 744	57 065 467	56 626 033	1,0%
= Excédent brut de fonctionnement	10 265 530	9 655 020	10 955 766	8 911 347	10 148 890	10 191 838	11 883 896	12 962 498	3,4%
en % des produits de gestion	16,3%	15,1%	16,7%	13,7%	15,2%	15,3%	17,2%	18,6%	

Source : CRC, d'après comptes de gestion de la commune d'Agde

4.2.2. Une situation atypique au regard des produits et des charges de fonctionnement des communes de strates comparables

Agde, ville moyenne surclassée dans la strate des communes de 80 à 100 000 habitants présente une situation financière atypique au regard de ses produits et de ses charges de fonctionnement tant par rapport à la strate de la direction générale des finances publiques la plus proche de la notion démographique de villes moyennes (20 à 50 000 habitants) qu'à celle des communes de plus de 50 000 habitants¹³⁰. Ainsi, les moyennes des produits de fonctionnement depuis 2011 des communes des deux strates précitées ne représentent respectivement que 53,4 % et 51,1 % de la moyenne des produits de fonctionnement d'Agde. De même, les charges de fonctionnement ne représentent que 54,9 % et 58,8 % des charges d'Agde sur la même période.

Cette situation est imputable à la singularité touristique de la commune d'Agde. Celle-ci tire des revenus de cette activité, et notamment au plan fiscal de la présence de résidences secondaires. De même, cette activité a pour corollaire des charges de fonctionnement ainsi que des dépenses d'équipement plus élevées¹³¹.

4.2.3. L'évolution des produits de gestion

La part des produits « flexibles » (produits dépendant principalement des décisions de gestion de la commune) dans les produits de gestion est passée de 75,6 % en 2011 à 80 % en 2018 alors que dans le même temps les produits « rigides » (produits ne dépendant pas des décisions de gestion de la commune) ont diminué (de 23,5 % à 19,7 % des produits de gestion).

Cette situation est imputable à une diminution des ressources institutionnelles de 1,8 % en moyenne annuelle qui a été plus que compensée par la hausse de l'ensemble des autres produits¹³² : ressources fiscales propres (1,8 %) et ressources d'exploitation (5,6 %). L'augmentation des

¹³⁰ La strate des communes de 80 à 150 000 habitants est scindée par la direction générale des finances publiques en deux sous-strates correspondant à 50 à 100 000 habitants et la strate des communes de plus de 100 000 habitants. Les comparaisons ont été établies avec la strate la plus proche de la situation de la commune, soit de 50 à 100 000 habitants.

¹³¹ Cf. 4.3.4.

¹³² À l'exception de la valorisation des travaux en régie (- 11,3 % en variation annuelle moyenne). La baisse est plus importante depuis 2014 (- 289 510 €).

ressources fiscales est la conséquence de la revalorisation nationale des bases et de l'augmentation de la population. Les taux sont demeurés, quant à eux, inchangés sur la période.

tableau 21 : Les produits de gestion

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	42 783 399	43 509 276	44 477 696	43 691 000	45 362 067	46 153 746	47 768 851	48 522 669	1,8%
+ Ressources d'exploitation	4 877 774	5 010 467	5 082 898	5 298 327	5 832 199	6 073 375	7 523 997	7 122 423	5,6%
= Produits "flexibles" (a)	47 661 174	48 519 743	49 560 594	48 989 327	51 194 267	52 227 120	55 292 848	55 645 092	2,2%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	13 943 014	14 110 783	14 422 316	14 251 426	13 533 558	12 324 336	12 054 422	12 273 861	-1,8%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	887 528	873 857	1 058 831	1 241 723	1 445 580	1 636 181	1 338 682	1 416 337	6,9%
= Produits "rigides" (b)	14 830 542	14 984 640	15 481 147	15 493 149	14 979 138	13 960 517	13 393 104	13 690 198	-1,1%
Production immobilisée, travaux en régie	541 636	323 192	599 823	552 920	396 460	391 945	263 410	253 242	-10,3%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	63 033 351	63 827 575	65 641 564	65 035 396	66 569 864	66 579 582	68 949 363	69 588 531	1,4%

Source : CRC, d'après comptes de gestion de la commune d'Agde

4.2.4. Les charges de gestion

Les charges de gestion ont augmenté de 1 % en moyenne annuelle (+ 3,8 M€ sur la période). Cette hausse est pour l'essentiel imputable aux charges de personnel (+ 4,5 M€) et aux autres charges de gestion (+ 0,7 M€) mais elle a été partiellement compensée par la réduction des subventions de fonctionnement (- 1,2 M€).

tableau 22 : Évolution des charges de gestion

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	12 559 108	12 878 743	12 203 853	12 307 895	12 295 119	12 159 916	12 497 529	12 452 426	-0,1%
+ Charges de personnel	29 087 464	29 540 207	30 616 337	31 763 853	32 717 075	33 115 127	33 239 023	33 610 239	2,1%
+ Subventions de fonctionnement	7 788 645	8 346 152	7 966 362	7 839 334	7 539 320	7 232 367	6 613 301	6 569 652	-2,4%
+ Autres charges de gestion	3 332 605	3 407 453	3 899 245	4 212 966	3 869 460	3 880 333	4 715 614	3 993 717	2,6%
= Charges de gestion	52 767 821	54 172 555	54 685 797	56 124 049	56 420 974	56 387 744	57 065 467	56 626 033	1,0%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

4.2.4.1. Les charges de personnel

Des rémunérations en hausse en dépit d'effectifs permanents stables

En 2018, l'emploi titulaire représentait 87,1 % des dépenses consacrées aux rémunérations, contre 12 % aux contractuels. Les charges de personnel ont augmenté de 2,1 % en variation annuelle moyenne, soit à un rythme légèrement inférieur aux rémunérations du personnel (2,3 %). Cette situation est notamment la conséquence d'une moindre évolution des charges sociales (1,9 % en moyenne annuelle).

tableau 23 : Évolution des charges totales de personnel

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	14 301 633	14 718 767	15 076 051	15 599 924	16 142 479	17 326 948	17 160 623	16 122 148	1,7%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	3 996 993	4 179 234	4 215 674	4 407 521	4 323 610	4 321 214	4 387 579	4 552 733	1,9%
+ Autres indemnités	359 313	373 167	368 291	374 557	356 811	208 782	185 989	414 843	2,1%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	18 657 939	19 271 168	19 660 016	20 382 001	20 822 899	21 856 943	21 734 191	21 089 725	1,8%
en % des rémunérations du personnel*	89,9%	89,9%	89,0%	89,3%	88,8%	88,7%	88,2%	87,1%	
Rémunération principale	1 822 509	1 658 939	1 993 913	1 630 131	1 588 993	1 555 908	1 664 057	2 374 402	3,9%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	154 045	238 170	261 407	278 613	294 146	286 968	446 542	521 417	19,0%
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	1 976 554	1 897 109	2 255 320	1 908 743	1 883 139	1 842 876	2 110 599	2 895 819	5,6%
en % des rémunérations du personnel*	9,5%	8,9%	10,2%	8,4%	8,0%	7,5%	8,6%	12,0%	
Autres rémunérations (c)	114 885	259 681	180 933	533 973	737 539	953 144	809 302	223 405	10,0%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	20 749 377	21 427 959	22 096 269	22 824 718	23 443 578	24 652 963	24 654 093	24 208 949	2,2%
Atténuations de charges	131 876	92 787	247 388	153 364	128 863	95 509	33 435	51 391	-12,6%
= Rémunérations du personnel	20 617 501	21 335 172	21 848 881	22 671 354	23 314 715	24 557 454	24 620 657	24 157 558	2,3%
Rémunérations du personnel	20 617 501	21 335 172	21 848 881	22 671 354	23 314 715	24 557 454	24 620 657	24 157 558	2,3%
+ Charges sociales	7 829 591	7 672 320	8 147 777	8 517 606	8 862 651	7 966 113	8 117 643	8 929 712	1,9%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	434 995	333 155	460 638	405 713	412 272	380 026	389 401	420 221	-0,5%
+ Autres charges de personnel	41 128	15 072	0	0	0	0	0	0	-100,0%
= Charges de personnel interne	28 923 215	29 355 719	30 457 295	31 594 672	32 589 638	32 903 592	33 127 701	33 507 491	2,1%
Charges sociales en % des CP interne	27,1%	26,1%	26,8%	27,0%	27,2%	24,2%	24,5%	26,6%	
+ Charges de personnel externe	164 248	184 488	159 042	169 181	127 437	211 534	111 322	102 748	-6,5%
= Charges totales de personnel	29 087 464	29 540 207	30 616 337	31 763 853	32 717 075	33 115 127	33 239 023	33 610 239	2,1%
CP externe en % des CP total	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	0,4%	0,6%	0,3%	0,3%	

Source : CRC d'après comptes de gestion

L'augmentation des rémunérations a été supérieure à l'évolution des effectifs en ETP (0,4 % en moyenne annuelle).

tableau 24 : Effectifs de la commune en équivalent temps-plein travaillé¹³³

ETPT	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	var. annuelle moy.
titulaires	758,5	754,9	790,6	768,9	768,5	772,1	764,9	0,1%
non-titulaires	107,0	91,2	82,3	101,3	84,7	92,9	98,6	-1,3%
emplois d'insertion	8,3	14,0	16,9	33,5	45,2	53,7	31,6	25,1%
apprentis	1,4	1,0	3,0	2,4	2,8	2,5	3,0	13,3%
total	875,1	861,0	892,8	906,1	901,3	921,2	898,1	0,4%

Source : CRC d'après tableaux de synthèse des effectifs de la commune et données de la commune

Cette situation est due à trois facteurs¹³⁴ : l'évolution des coût moyens des titulaires (+ 2,9 % en moyenne annuelle) et des contractuels (+ 2,5 %) ; la hausse des autres rémunérations¹³⁵, soit principalement les emplois d'insertion (+ 694 417 € entre 2011 et 2017)¹³⁶ ; l'augmentation du régime indemnitaire des contractuels (+ 19,4 % en moyenne annuelle, soit 292 497 € sur la période) et des titulaires (+ 0,8 % en moyenne annuelle, soit 217 263 €).

tableau 25 : Évolution des coûts moyens des personnels titulaires et non-titulaires¹³⁷

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Coût moyen d'un titulaire	18 856	19 499	19 069	20 289	21 005	22 441	22 435	2,9%
Coût moyen d'un non-titulaire (hors apprentis et emplois d'insertion)	18 481	20 806	27 404	18 850	22 223	19 844	21 406	2,5%

Source : CRC, d'après comptes de gestion et données communales

¹³³ Données 2018 non disponibles.¹³⁴ Sur la période 2011-2017. Données 2018 non disponibles.¹³⁵ La diminution des effectifs de contractuels (- 8,4 ETP sur la période) est compensée par la hausse des effectifs de titulaires (+ 6,4 ETP) et d'apprentis (+ 1,6 ETP).¹³⁶ Celles-ci font l'objet d'un remboursement partiel.¹³⁷ Données 2018 non disponibles.

Ces observations sont cependant faites sous réserve des discordances constatées entre les données extraites par la commune de sa paye et les annexes des comptes administratifs¹³⁸.

Les mises à disposition de personnel communaux

Ces constats doivent être complétés par la prise en compte du solde des personnels mis à disposition par la commune. En 2017, la commune indique avoir mis à disposition 16,1 ETP auprès de 29 organismes (17 organismes de droit privé pour 15,3 ETP ; la communauté d'agglomération pour 0,3 ETP¹³⁹ et la Sodéal pour 0,5 ETP). La commune bénéficiait elle-même de 0,7 ETP mis à disposition par le CCAS (0,5 ETP) et un groupement d'employeurs (0,2 ETP).

tableau 26 : Évolution des équivalents temps-plein ainsi que des rémunérations prises en charge par la commune¹⁴⁰

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	var. annuelle moy. (2012/2017)
ETP mis à disposition auprès de la commune (A)	-	0,5	0,5	0,5	1,5	1,5	0,7	7,9%
Montant en euros remboursés par la commune (C)	- €	8 725 €	22 139 €	15 346 €	21 719 €	39 592 €	19 931 €	18,0%
ETP mis à disposition par la commune (B)	-	6,3	8,4	9,6	10,9	11,2	16,1	20,6%
Montant en euros remboursés à la commune (D)	- €	229 217 €	297 879 €	262 133 €	351 017 €	375 631 €	579 852 €	20,4%
Solde des ETP mis à disposition (A-B)	-	- 5,8	- 7,9	- 9,1	- 9,4	- 9,7	- 15,4	21,5%
Solde des ETP mis à disposition en euros (C-D)	- €	- 220 493 €	- 275 739 €	- 246 787 €	- 329 298 €	- 336 039 €	- 559 921 €	20,5%

Source : CRC, d'après données communales

Une discordance apparaît entre les données de suivi des personnels mis à disposition et les remboursements effectifs figurant dans les comptes de gestion pour les exercices 2011 (pas de suivi de la commune sur cet exercice), 2012, 2015 et dans une moindre mesure 2017¹⁴¹. Par ailleurs, le directeur général des services techniques mutualisé entre la communauté d'agglomération et la commune ne fait pas l'objet de remboursements au titre de sa mise à disposition¹⁴² alors même que cette faculté est ouverte par la convention de mise à disposition depuis 2017.

La commune pourrait se rapprocher de la communauté d'agglomération en vue de procéder au remboursement de l'ensemble des temps des personnels mis à disposition.

tableau 27 : Les charges de personnel nettes des remboursements pour mise à disposition

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Charges totales de personnel	29 087 464	29 540 207	30 616 337	31 763 853	32 717 075	33 115 127	33 239 023	33 610 239	2,1%
- Remboursement de personnel mis à disposition	110 588	230 217	297 879	262 133	393 902	375 631	580 929	639 508	28,5%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	28 976 876	29 309 989	30 318 458	31 501 720	32 323 173	32 739 496	32 658 095	32 970 730	1,9%
en % des produits de gestion	46,0%	45,9%	46,2%	48,4%	48,6%	49,2%	47,4%	47,4%	

Source : CRC d'après comptes de gestion

Les charges de personnel nettes des remboursements des mises à dispositions ont progressé de 2,1 % en moyenne annuelle. Cette évolution est inférieure à l'augmentation des dépenses de personnel du bloc communal au cours de la même période, soit 3,9 % en variation annuelle moyenne¹⁴³.

¹³⁸ Cf. 3.1.3.

¹³⁹ Remboursement de 0,3 M€ en raison du transfert de la compétence eau et assainissement.

¹⁴⁰ Données 2018 non disponibles.

¹⁴¹ Données 2018 non disponibles.

¹⁴² Cf. 2.3.2.

¹⁴³ Source : Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales*, 2018.

4.2.4.2. Les subventions de fonctionnement

La collectivité a diminué les subventions de fonctionnement de 2,4 % en moyenne annuelle, soit - 1,2 M€ depuis 2011. Cette baisse est imputable aux subventions accordées aux personnes de droit privé (- 10,3 % en moyenne annuelle) en dépit d'une hausse des subventions accordées aux personnes de droit public (+ 1,2 %).

tableau 28 : Évolution des subventions de fonctionnement

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	7 788 645	8 346 152	7 966 362	7 839 334	7 539 320	7 232 367	6 613 301	6 569 652	-2,4%
Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)	4 751 395	5 218 754	6 342 181	6 267 607	6 011 431	5 862 772	5 369 232	5 173 805	1,2%
Dont subv. autres établissements publics	51 709	45 736	15 100	19 141	0	0	0	0	-100,0%
Dont subv. aux personnes de droit privé	2 985 541	3 081 662	1 609 081	1 552 587	1 527 889	1 369 595	1 244 068	1 395 847	-10,3%

Source : CRC d'après comptes de gestion

Les subventions accordées aux personnes de droit privé

Entre 2011 et 2016, le nombre d'associations subventionnées a augmenté de 2,7 % en moyenne annuelle (166 associations subventionnées en 2016 contre 145 en 2011). Le montant moyen des subventions versé par association a quant à lui diminué de 16,7 % passant de 20 590 € en 2011 à 8 251 € en 2016. L'année 2013 a constitué un point de rupture dans la politique municipale de subventionnement. Le montant total des subventions accordées est ainsi passé de 3,08 M€ en 2012 à 1,6 M€ en 2013 pour s'établir à 1,24 M€ en 2017, soit une baisse annuelle moyenne de 13,6 % (- 58,3 % sur l'ensemble de la période).

Le niveau des subventions accordées aux associations est hétérogène. Quatre associations bénéficient d'un niveau d'aide nettement supérieur aux autres : le rugby olympique agathois, le Racing club olympique agathois, le comité des œuvres sociales d'Agde et le comité des fêtes d'Agde. Ces quatre associations ont perçu globalement 4,14 M€ entre 2011 et 2017, soit 31 % des 13,37 M€ consacrés à l'ensemble des associations sur la période. Ces associations ont signé des conventions d'objectifs avec la commune qui n'appellent pas d'observations.

Les subventions accordées aux personnes de droit public

Les subventions aux établissements publics ont progressé de 422 k€ sur la période avec toutefois une diminution importante depuis 2013 (- 1,2 M€), année où elles avaient atteint leur niveau le plus élevé.

De 2013 à 2016, des subventions ont été attribuées à l'office de tourisme. Elles ont toutefois diminué de 700 k€ entre 2013 et 2016 jusqu'au transfert de l'office de tourisme à l'intercommunalité au 1^{er} janvier 2017, date à laquelle la subvention a été supprimée.

Sur la période, la subvention versée au CCAS a représenté 71,8 % de celles versées aux établissements rattachés.

tableau 29 : Subventions versées aux établissements rattachés

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	var. annuelle moy.
Caisse des écoles	701 900	721 900	725 900	748 900	700 200	689 100	674 100	706 100	0,1%
CCAS	4 023 522	4 229 854	3 776 560	3 876 504	3 900 000	3 987 772	4 288 560	4 238 500	0,7%
Budgets annexes administratifs	25 973	120 000	120 000	120 000	120 000	120 000	406 572	229 205	36,5%
Office du tourisme		147 000	1 719 721	1 522 203	1 291 231	1 065 900			
Total général	4 751 395	5 218 754	6 342 181	6 267 607	6 011 431	5 862 772	5 369 232	5 173 805	1,2%

Source : CRC d'après comptes de gestion et budget principal 2018

4.2.4.3. Autres charges de gestion courante

Les autres charges de gestion ont augmenté de 2,6 % en moyenne annuelle sur la période (+ 1,3 M€). Cette progression est imputable à la participation au « contrat enfance » applicable à compter de 2013.

tableau 30 : Évolution des autres charges de gestion courantes

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	3 332 605	3 407 453	3 899 245	4 212 966	3 869 460	3 880 333	4 715 614	3 993 717	2,6%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

4.3. Le financement des investissements

4.3.1. De l'excédent brut de fonctionnement à la capacité d'autofinancement brute

La capacité d'autofinancement (CAF) brute a progressé de 0,8 % en moyenne annuelle, soit à un rythme moins rapide que l'excédent brut de fonctionnement.

tableau 31 : La formation de la capacité d'autofinancement brute

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	10 265 530	9 655 020	10 955 766	8 911 347	10 148 890	10 191 838	11 883 896	12 962 498	3,4%
+/- Résultat financier	-1 954 641	-2 077 299	-2 249 897	-2 083 585	-1 971 391	-1 593 759	-1 705 167	-1 693 181	2,0%
+/- résultat exceptionnel	2 366 244	157 994	904 985	3 989 003	360 330	40 071	223 139	-14 267	N.C.
= CAF brute	10 677 133	7 735 715	9 610 854	10 816 765	8 537 829	8 638 150	10 401 868	11 255 050	0,8%
en % des produits de gestion	16,9%	12,1%	14,6%	16,6%	12,8%	13,0%	15,1%	16,2%	

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Le résultat financier s'est amélioré de 2 % en raison de la baisse des taux d'intérêt applicable aux emprunts souscrits par la commune intervenue à compter de 2014.

Le résultat exceptionnel a, quant à lui, été principalement affecté par deux recettes : 2 059 592 € en 2011 correspondant à des dégrèvements de taxe foncière sur les propriétés bâties relatifs aux ports de plaisance pour les années 2005 à 2010¹⁴⁴ ; 3 501 999 € en 2014 correspondant à une récupération de fonds de compensation de la TVA dans le cadre d'un partenariat public/privé portant sur l'éclairage public.

¹⁴⁴ En 2006 et ce jusqu'en 2010, la commune agissant pour le compte de l'État, a contesté auprès des services fiscaux, les impositions à la taxe foncière sur les propriétés bâties relatives aux différents ports de plaisance au motif qu'elles auraient été évalués par la méthode des barèmes. La commune a déposé une réclamation contentieuse auprès du centre des impôts fonciers visant à retenir une évaluation foncière des ports par voie d'appréciation directe et a sollicité la réduction de ses cotisations de taxe foncière sur les propriétés bâties. En date du 4 avril 2011, la commune a obtenu les dégrèvements sollicités de taxe foncière. Ceux-ci ont été affectés au résultat exceptionnel 2011.

4.3.2. La couverture de l'annuité en capital de la dette

La CAF brute a permis de couvrir l'annuité en capital de la dette.

L'augmentation de l'annuité en capital de la dette de 4,9 % en moyenne annuelle est la conséquence de la croissance de l'encours de dette, à la suite des investissements réalisés par la commune et de la reprise partielle d'un emprunt du budget annexe du golf en 2015. Cette hausse a provoqué une baisse de CAF nette (- 6,1 % en moyenne annuelle, - 1,7 M€ entre 2011 et 2018). Cependant, depuis 2015, la CAF nette s'est reconstituée partiellement, soit une augmentation de 2,1 M€ pour s'établir à 3,4 M€ en 2018.

tableau 32 : Évolution de la capacité d'autofinancement nette

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
CAF brute	10 677 133	7 735 715	9 610 854	10 816 765	8 537 829	8 638 150	10 401 868	11 255 050	77 673 365
- Annuité en capital de la dette	5 609 242	6 011 247	6 451 001	6 896 258	7 197 606	6 595 870	7 067 608	7 848 568	53 677 401
= CAF nette ou disponible (C)	5 067 891	1 724 469	3 159 853	3 920 507	1 340 223	2 042 280	3 334 260	3 406 482	23 995 964

Source : CRC, d'après comptes de gestion

4.3.3. Un financement propre disponible ayant couvert plus de la moitié des dépenses d'équipement

Le financement propre disponible a représenté 80,52 M€ sur la période. Il a été constitué pour 24 M€ par la CAF nette et pour 56,53 M€ par les autres recettes d'investissement (hors emprunt).

tableau 33 : Le financement propre disponible

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
CAF nette ou disponible (C)	5 067 891	1 724 469	3 159 853	3 920 507	1 340 223	2 042 280	3 334 260	3 406 482	23 995 964
TLE et taxe d'aménagement	488 794	440 317	517 007	521 739	738 326	371 134	118 260	349 944	3 545 520
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 281 605	1 590 045	2 390 213	3 012 819	2 071 235	1 429 742	1 932 974	4 107 953	17 816 586
+ Subventions d'investissement reçues	648 600	1 658 803	1 180 618	1 480 850	865 507	232 271	89 509	3 694 857	9 851 017
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	486 777	376 750	296 401	365 608	430 674	406 044	514 349	355 515	3232116,96
+ Produits de cession	364 373	3 111 981	4 055 441	803 850	1 048 944	1 582 653	2 850 050	8 179 799	21 997 091
+ Autres recettes	0	3 000	2 700	0	0	0	1 500	72 864	80 064
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	3 270 148	7 180 897	8 442 380	6 184 866	5 154 685	4 021 844	5 506 642	16 760 933	56 522 395
= Financement propre disponible (C+D)	8 338 039	8 905 366	11 602 233	10 105 373	6 494 908	6 064 124	8 840 902	20 167 415	80 518 359
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y.c. txv en régie)	78,5%	52,0%	58,1%	75,7%	66,7%	43,1%	32,1%	75,8%	

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Les autres recettes d'investissement sont constituées principalement par les produits de cession (22 M€), le fonds de compensation de la TVA (17,82 M€) et les subventions d'investissement reçues (9,85 M€).

Le dynamisme des produits de cession est imputable à une politique volontariste de cessions de terrains et d'actifs immobiliers en vue de la réalisation de projets immobiliers par des promoteurs et notamment les cessions des deux macro-lots à la société Kaufman & Broad dans le cadre de l'opération « cœur de station »¹⁴⁵. La première tranche de la cession des deux macro-lots a en effet été encaissée le 6 septembre 2018 pour un montant de 6,052 M€. Une seconde devait être cédée pour 4,4 M€ à l'issue de la signature de la vente définitive de la deuxième tranche en fin d'année 2019.

¹⁴⁵ Cf. 1.2.3.3.

Enfin, les deux principaux contributeurs des subventions d'investissement demeurent le département de l'Hérault (24,5 %) et le conseil régional (21,1 %). Leur participation s'est réduite significativement entre 2015 et 2016, soit respectivement - 302 517 € pour le département (- 98,8 %) et - 346 725 € pour le conseil régional (- 86,7 %). Cette diminution imputable à la baisse des dotations a eu pour effet de limiter les financements croisés de ces deux collectivités sur des aides ponctuelles en investissement. Cette baisse n'a pas été compensée par d'autres financeurs. Le niveau des subventions perçues par la commune a ainsi diminué de 697 775 € entre 2015 et 2016 (- 52,2 %). Toutefois, le montant des amendes de police, qui constituent 26,2 % du total des produits des subventions depuis 2011, s'est établi à 364 850 € en 2017, soit le niveau le plus haut atteint depuis 2013.

tableau 34 : Évolution des subventions d'investissement reçues

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul	Cumul en %
Amendes de police	329 858	376 750	278 401	353 608	358 039	318 939	364 850	2 380 445	26,2%
Département	479 453	469 438	401 718	556 257	306 090	3 573	1 854	2 218 383	24,5%
Région		741 664	374 697	341 257	400 000	53 275	4 461	1 915 354	21,1%
Autres	171 033	81 888	308 372	525 171		119 919	76 055	1 282 437	14,1%
Etat	155 033	335 813	113 831	70 166	159 417	55 505	7 139	896 904	9,9%
Plan d'aménagement d'ensemble					112 544	87 105	149 499	349 148	3,8%
Communauté d'agglomération		30 000	-					30 000	0,3%
Total	1 135 377	2 035 553	1 477 019	1 846 458	1 336 090	638 315	603 858	9 072 670	100,0%

Source : CRC, d'après grands livres

Le financement propre disponible a permis de couvrir 57,9 % des dépenses d'équipement réalisées entre 2011 et 2018 (139 M€).

4.3.4. Un plan d'investissement ambitieux ayant conduit à une augmentation conséquente (58 %) de l'encours de dette

Le niveau des dépenses d'équipement excède celui de la strate des 20 à 50 000 habitants ainsi que celle des 50 à 100 000 habitants.

Entre 2011 et 2016, la moyenne des communes de la strate 20 à 50 000 habitants a investi 52,1 % des dépenses moyennes d'équipement par habitant d'Agde. Cet écart s'atténue par rapport à la strate des communes de plus de 50 000 habitants. La moyenne des dépenses d'équipement par habitant s'est établie ainsi entre 2011 et 2016 à 55,8 % de celles d'Agde.

tableau 35 : Les dépenses d'équipement par habitant d'Agde rapportées aux strates comparables¹⁴⁶

Depense en euros par habitant	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	moyenne 2011/2016	Moy. dépenses invest. strate / moy. dépenses invest. Agde	Dépenses invest. strate / dépenses invest. Agde (2017)
Agde	529	736	842	589	427	594	1 075	620		
moy. strate 20 à 50 000 hab.	327	351	379	328	278	273	323	323	52,1%	30,0%
moy. strate 50 à 100 000 hab.	375	366	406	335	301	292	326	346	55,8%	30,3%

Source : CRC, d'après la direction générale des finances publiques

Si les écarts ainsi relevés entre les dépenses d'équipement par habitant sont corrélés avec ceux relevés entre les produits et charges de fonctionnement sur la période 2011-2016, en revanche l'exercice 2017 marque un décrochage important. Les moyennes des dépenses d'équipement des deux strates se sont établies à 30 % de celles d'Agde, soit un écart s'établissant entre 20 et 28 points respectivement du ratio de produits et charges de fonctionnement précité¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Données 2018 non disponibles.

¹⁴⁷ Cf. 4.2.2.

4.3.5. Le recours à l'emprunt et le prélèvement sur le fonds de roulement

Le besoin de financement¹⁴⁸, s'est établi depuis 2011 à 66,3 M€. Ce besoin a été couvert par 70,5 M€ de nouveaux emprunts. Le fonds de roulement a été abondé à hauteur de la différence, soit 4,1 M€.

tableau 36 : L'arbitrage entre le recours à l'emprunt et le prélèvement sur le fonds de roulement

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
Financement propre disponible	8 338 039	8 905 366	11 602 233	10 105 373	6 494 908	6 064 124	8 840 902	20 167 415	80 518 359
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	78,5%	52,0%	58,1%	75,7%	66,7%	43,1%	32,1%	75,8%	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	10 626 188	17 134 959	19 957 435	13 341 892	9 733 229	14 079 233	27 546 631	26 614 246	139 033 814
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	834 643	651 228	717 125	1 010 820	959 353	1 193 487	966 091	895 990	7 228 737
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-9 556	18 686	221 458	0	0	-2 760	0	0	227 828
- Participations et inv. financiers nets	20 400	-11 438	121 935	98 523	107 465	0	0	0	336 885
+/- Variation autres dettes et cautionnem	0	0	-2 500	-2 500	0	0	0	0	-5 000
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-3 133 636	-8 888 070	-9 413 220	-4 343 362	-4 305 138	-9 205 836	-19 671 821	-7 342 821	-66 303 904
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	-327 886	86 086	0	138 651	0	0	0	-103 149
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-3 133 636	-9 215 956	-9 327 134	-4 343 362	-4 166 488	-9 205 836	-19 671 821	-7 342 821	-66 407 053
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	4 010 000	8 246 000	11 143 000	650 000	5 000 000	10 810 000	18 463 000	12 200 000	70 522 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	876 364	-969 956	1 815 866	-3 693 362	833 512	1 604 164	-1 208 821	4 857 179	4 114 947

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Cette mobilisation des emprunts appelle les deux constats suivants :

- en 2011 et en 2013, puis en 2015 et en 2016, la commune a mobilisé des emprunts au-delà de son besoin de financement afin de reconstituer le fonds de roulement sur lequel un prélèvement a été effectué en 2012, 2014 et 2017 (respectivement 0,97 M€ ; 3,7 M€ et 1,2 M€) ;
- pour les seules années 2017 et 2018, le montant des emprunts nouveaux s'élève à 30,7 M€ et 12,2 M€¹⁴⁹, soit 43,3 % de la totalité des emprunts de la période afin de financer l'opération « cœur de station ».

4.4. La situation patrimoniale

4.4.1. Un fonds de roulement net global en augmentation

Le fonds de roulement net global¹⁵⁰ est constitué de la différence entre les ressources stables et les emplois stables. Depuis 2011, la croissance des ressources stables (6,7 % en moyenne annuelle) a été proche de celle des emplois immobilisés (6,6 %).

La commune a traversé deux périodes.

De 2011 à 2014, à l'exception de l'exercice 2013, elle a eu tendance à réduire son fonds de roulement en prélevant 970 k€ en 2012 et 3,7 M€ en 2014. Ainsi, en 2014 les ressources stables

¹⁴⁸ Ainsi que 336 885 € au titre des participations et investissement financiers, 227 828 € au titre du solde de dons, subventions et prises de participation en nature reçus et 5 000 € d'autres dettes et cautionnement.

¹⁴⁹ Hors indemnité de renégociation d'emprunt de 292 742 € (compte 6688).

¹⁵⁰ Les modalités de calcul du fonds de roulement net global et du besoin en fonds de roulement diffèrent légèrement de celles de la direction générale des finances publiques. Ces différences n'influent toutefois pas sur le calcul de la trésorerie.

étaient quasi-équivalentes aux emplois stables. Le fonds de roulement net global ne représentait que 0,8 jours de charges courantes.

À compter de 2015, la commune a mobilisé de nouveaux emprunts dépassant son besoin de financement à l'exception de l'exercice 2017. Le fonds de roulement net global est ainsi repassé de 0,8 jours de charges courantes en 2014 à 51,4 jours en 2018.

tableau 37 : Évolution du fonds de roulement net global

au 31 décembre en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Ressources stables	287 434 451	301 933 751	322 281 540	330 138 934	355 098 520	369 723 306	447 310 103	452 835 920	6,7%
- Emplois immobilisés	284 460 017	299 929 273	318 461 196	330 011 952	352 462 755	365 483 378	443 960 009	444 626 868	6,6%
= Fonds de roulement net global	2 974 434	2 004 478	3 820 344	126 982	2 635 765	4 239 929	3 350 094	8 209 052	15,6%
en nombre de jours de charges courantes	19,8	13,0	24,5	0,8	16,5	26,7	20,8	51,4	

Source : CRC, d'après comptes de gestion

4.4.1.1. Des ressources stables en croissance

L'augmentation des ressources stables est imputable principalement à la progression de l'encours de dette (+ 5 % en moyenne annuelle), aux dotations, réserves et affectations (+ 7,5 %) ¹⁵¹ ainsi qu'aux subventions perçues (+ 5,1 %).

tableau 38 : Évolution des ressources stables¹⁵²

au 31 décembre en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Dotations, réserves et affectations	162 849 721	173 983 926	182 802 282	193 861 993	208 298 287	217 981 349	257 530 415	270 587 253	7,5%
+ Droit de l'affectant	20 837	20 837	20 837	20 837	20 837	20 837	20 837	20 837	0,0%
- Neutralisations des amortissements, provisions et dépréciations et régularisation en situation nette des provisions pour R&C sur emprunts à risques	0	0	0	0	0	0	1 124 277	1 124 277	N.C.
+/- Différences sur réalisations	2 430 586	3 344 846	5 561 586	5 567 002	6 465 766	6 503 095	7 895 131	15 162 690	29,9%
+/- Résultat (fonctionnement)	9 100 842	5 908 436	7 525 153	8 861 721	6 375 618	6 427 568	8 142 797	8 997 905	-0,2%
+ Subventions	46 977 951	49 013 504	50 490 523	52 336 981	61 155 000	61 793 315	70 281 030	66 447 545	5,1%
+ Provisions pour risques et charges	0	0	147 000	0	0	0	0	0	N.C.
= Ressources propres élargies	221 379 936	232 271 548	246 547 381	260 648 533	282 315 507	292 726 163	342 745 933	360 091 953	7,2%
+ Dettes financières (hors obligations)	66 054 514	69 662 203	75 734 159	69 490 401	72 783 014	76 997 144	104 564 170	92 743 967	5,0%
Ressources stables	287 434 451	301 933 751	322 281 540	330 138 934	355 098 520	369 723 306	447 310 103	452 835 920	6,7%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Un financement de près d'un tiers de l'encours de dette par le recours aux ouvertures de crédits long terme ainsi que par un partenariat public/privé

L'augmentation de la dette entre 2011 et 2017 a été permise par une augmentation de l'encours constitué des emprunts long terme auprès des établissements bancaires (+ 13,1 % en moyenne annuelle). L'encours est ainsi passé de 34,43 M€ à 71,9 M€ en 2017 (+ 37 %, 47 M€). En 2018, il a diminué de 11,82 M€. Cette diminution est la conséquence de la reprise en 2017 par le budget principal de l'encours de dette imputable aux budgets annexes eau et assainissement pour 16,17 M€, puis du transfert à la communauté d'agglomération en 2018.

¹⁵¹ Pour la commune d'Agde, la variation des dotations, réserves et affectations est imputable à la croissance de l'excédent de fonctionnement capitalisé. Celui-ci est passé de 99,6 M€ en 2011 à 162,5 M€ en 2017 (+ 61,9 M€).

¹⁵² En 2017, la commune a procédé à des « neutralisations et régularisations » d'actif pour 1 124 277 € correspondant à des mises à la réforme d'actifs immobilisés.

tableau 39 : Le stock de dettes

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	58 563 749	66 054 514	69 662 203	75 734 159	69 490 401	72 783 014	76 997 144	104 564 170	8,6%
- Annuité en capital de la dette	5 609 242	6 011 247	6 451 001	6 896 258	7 197 606	6 595 870	7 067 608	7 848 568	4,9%
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	0	0	-2 500	-2 500	0	0	0	0	N.C.
+ Intégration de dettes	9 090 007	1 372 935	1 377 458	0	5 490 219	0	16 171 634	-16 171 634	N.C.
+ Nouveaux emprunts	4 010 000	8 246 000	11 143 000	650 000	5 000 000	10 810 000	18 463 000	12 200 000	17,2%
= Encours de dette du BP au 31 décembre	66 054 514	69 662 203	75 734 159	69 490 401	72 783 014	76 997 144	104 564 170	92 743 967	5,0%

Source : CRC d'après comptes de gestion

Si l'encours constitué des ouvertures de crédits long terme¹⁵³ a régressé de 26,8 % entre 2011 et 2015. Depuis 2015 la commune a remobilisé 8,6 M€ supplémentaires (+ 51,5 % entre 2015 et 2017).

Enfin, l'encours de dette mobilisé dans le cadre du partenariat public/privé relatif à l'éclairage public¹⁵⁴ après une croissance de 17,7 % entre 2011 et 2013, s'est érodé en passant de 10,4 M€ en 2013 pour s'établir à 7,33 M€ en 2017 (- 29,6 %).

tableau 40 : Évolution de la composition de l'encours de dette

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	var. annuelle moy.
Emprunts long terme en euros	34 425 818	38 912 325	46 094 129	42 403 129	47 099 931	49 038 576	71 897 107	75 325 701	11,8%
Emprunt avec option de tirage sur ligne de trésorerie	22 785 906	20 966 158	19 146 411	17 326 662	16 685 740	19 753 345	25 283 951	10 888 556	-10,0%
Dépôts et cautionnements reçus	3 717	3 717	6 217	8 717	8 717	8 717	8 717	8 717	12,9%
Dette partenariat public / privé autres prêteurs	8 839 074	9 684 002	10 401 002	9 675 093	8 921 426	8 138 906	7 326 395	6 482 593	-4,3%
Total	66 054 514	69 662 203	75 734 159	69 490 401	72 783 014	76 997 144	104 564 170	92 743 967	5,0%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

En 2018, la dette financière était constituée à 81,2 % d'emprunts en euros souscrits auprès des établissements bancaires, à 11,7 % d'options de tirage sur ligne de trésorerie (crédits long terme renouvelable)¹⁵⁵ et à 7 % par la dette constituée dans le cadre du contrat de partenariat public/privé portant sur l'éclairage public.

L'évolution de la capacité de désendettement

La capacité de désendettement a régulièrement augmenté depuis 2014 en passant de 6,4 ans à 10,1 ans en 2017 (soit une augmentation de 58,3 % entre 2011 et 2017). Celle-ci a toutefois été ramenée à 8,2 ans en 2018 à la suite du transfert de la part de l'encours de dette des budgets eau et assainissement à la communauté d'agglomération.

tableau 41 : Évolution de la capacité de désendettement du budget principal

en nombre d'années	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Capacité de désendettement	6,2	9,0	7,9	6,4	8,5	8,9	10,1	8,2

Source : CRC, d'après comptes de gestion

La commune devra faire face à plusieurs opérations d'investissement dans les prochaines années. Le programme « cœur de station » prévoit la réalisation de 8,33 M€ de dépenses supplémentaires en 2019 puis 0,56 M€ entre 2020 et 2021.

¹⁵³ Les ouvertures de crédits long terme ou crédits long terme renouvelable sont des emprunts associant un crédit long terme classique et la possibilité de recourir à des droits de tirages comparables dans leur finalité à une ligne de trésorerie.

¹⁵⁴ Rapport d'observations définitives de la commune d'Agde du 29 juin 2011.

¹⁵⁵ La commune d'Agde dispose d'une capacité à mobiliser des contrats d'emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie lui permettant d'augmenter son fonds de roulement net global dans des conditions financières intéressantes afin d'améliorer son niveau de trésorerie alors même que son besoin financement a été croissant pour faire face notamment à l'opération d'investissement relative à « cœur de station ».

Trois autres opérations devraient conduire à des dépenses d'équipements supplémentaires : « action cœur de ville », nouveau programme de renouvellement urbain et la réalisation du pôle d'échange multimodal.

La commune devrait par ailleurs bénéficier de recettes issues :

- de la deuxième tranche de la cession des macro-lots, soit un montant de 4,4 M€ en fin d'exercice 2019 ;
- de produits de cession de 1 M€ dans le cadre de la vente d'un terrain pour la réalisation d'un hôtel de luxe s'intégrant au projet d'entrée de station ;
- du fonds de compensation de la TVA découlant notamment de l'opération d'entrée de station. La commune d'Agde estime le montant à percevoir à 2,47 M€ en 2019 et à 1,46 M€ entre 2020 à 2022.

Le PPI prospectif (2018-2023) n'intègre pas l'ensemble de ces opérations. Il doit être réactualisé en conséquence et tenir compte du niveau réel des dépenses d'équipement réalisées en 2018, soit 27,5 M€ contre une prévision inscrite de 34 M€. Les dépenses d'équipement n'ayant pas été réalisées en 2018 pourraient être décalées au cours des exercices suivants.

tableau 42 : Programmation pluriannuelle d'investissement 2018¹⁵⁶-2023

en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul
Total dépenses prévisionnelles	34 037 872	18 622 853	9 292 687	1 787 972	1 243 192	1 160 353	66 144 929
Total recettes prévisionnelles	17 470 500	12 305 500	4 454 000	33 000	-	-	34 263 000

Source : CRC, d'après PPI communal

La commune devra donc faire face à de nouveaux investissements dont la portée n'est pas aujourd'hui totalement appréhendée. De nouveaux emprunts devraient ainsi être souscrits et augmenter l'encours de dette. La commune entend ne pas dépasser un ratio de désendettement de 10 ans.

Le pilotage de l'investissement

La commune dispose d'un PPI prospectif sur six ans.

Le plan est actualisé et voté chaque année suivant la règle des autorisations de programme et des crédits de paiement. Il appelle deux observations.

Les autorisations de programme identifiées par un libellé et un objet ne constituent que 74,32 M€ des dépenses réalisées sur un total de 113,46 M€. Les 39,14 M€ restants sont regroupés dans une autorisation de programme sans libellé ni objet précis. La commune précise que les opérations regroupées dans cette autorisation de programme font l'objet d'un suivi interne inspiré des dispositions prévues aux articles L. 2311-3 et R. 2311-9 du CGCT sans que pour autant, ces opérations ne fassent l'objet d'un vote spécifique de l'assemblée délibérante.

¹⁵⁶ Données 2018 prévisionnelles.

tableau 43 : La réalisation des plans pluriannuels d'investissement¹⁵⁷

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul
Total autorisations de programme votées	6 929 332	10 889 485	14 890 366	4 145 680	4 813 192	9 550 806	23 101 665	74 320 526
Hors autorisations de programme votées	3 989 563	6 773 421	5 184 372	7 231 485	5 482 930	5 327 209	5 147 647	39 136 628
Total PPI réalisé	10 918 895	17 662 906	20 074 737	11 377 165	10 296 123	14 878 015	28 249 312	113 457 154

Source : CRC, d'après PPI de la commune d'Agde

Les montant inscrits dans les PPI réalisés diffèrent de 0,9 % sur la période des montants inscrits tant dans les comptes administratifs que dans les comptes de gestion¹⁵⁸.

tableau 44 : Écart entre plans pluriannuels d'investissement réalisés et comptes administratifs et de gestion

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul
Dépenses d'équipement réelles nettes	10 084 552	16 811 767	19 357 612	12 788 972	9 336 770	13 687 288	27 283 221	109 350 182
+ Subventions d'équipement versées en numéraire nettes	834 643	651 228	717 125	1 010 820	959 353	1 190 727	966 091	6 329 987
+ Désinvestissements ou annulations de mandats	-10 046	199 911	0	0	0	0	0	189 864
+ Travaux en régie	541 636	323 192	599 823	552 920	396 460	391 945	263 410	3 069 385
= Dépenses d'équipement (y compris tvx en régie)	10 626 188	17 134 959	19 957 435	13 341 892	9 733 229	14 079 233	27 546 631	112 419 567
Total PPI réalisé	10 918 895	17 662 906	20 074 737	11 377 165	10 296 123	14 878 015	28 249 312	113 457 154
Ecart PPI - compte administratif (CA) ou compte de gestion (CG)	292 708	527 947	117 302	-1 964 727	562 893	798 782	702 681	1 037 586
<i>en % du CA ou CG</i>	<i>2,8%</i>	<i>3,1%</i>	<i>0,6%</i>	<i>-14,7%</i>	<i>5,8%</i>	<i>5,7%</i>	<i>2,6%</i>	<i>0,9%</i>

Source : CRC, d'après PPI de la commune et comptes administratifs et de gestion

La création de nouvelles autorisations de programme permettrait de mieux identifier l'objet des dépenses d'équipement et de faire coïncider les dépenses d'équipement figurant dans le PPI avec les comptes administratifs et de gestion.

4.4.1.2. L'évolution des emplois immobilisés

Les emplois immobilisés ont augmenté de 6,6 % en raison des immobilisations en cours¹⁵⁹ et des immobilisations corporelles imputables aux investissements réalisés.

tableau 45 : Évolution des emplois immobilisés

au 31 décembre en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	208 815 478	221 670 461	227 630 962	232 463 509	235 468 781	240 948 726	286 299 947	245 838 849	2,4%
<i>dont subventions d'équipement versées</i>	<i>2 089 454</i>	<i>2 504 259</i>	<i>2 956 422</i>	<i>3 629 537</i>	<i>4 181 982</i>	<i>4 904 605</i>	<i>5 372 265</i>	<i>5 757 420</i>	<i>15,6%</i>
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	<i>557 091</i>	<i>582 948</i>	<i>541 367</i>	<i>595 716</i>	<i>777 884</i>	<i>2 752 622</i>	<i>4 509 256</i>	<i>5 001 181</i>	<i>36,8%</i>
<i>dont immobilisations corporelles</i>	<i>205 875 038</i>	<i>218 300 797</i>	<i>223 728 780</i>	<i>227 735 340</i>	<i>229 898 534</i>	<i>232 681 118</i>	<i>275 338 265</i>	<i>234 000 086</i>	<i>1,8%</i>
<i>dont immobilisations financières</i>	<i>293 895</i>	<i>282 458</i>	<i>404 393</i>	<i>502 916</i>	<i>610 381</i>	<i>610 381</i>	<i>1 080 162</i>	<i>1 080 162</i>	<i>20,4%</i>
+ Immobilisations en cours	61 961 680	62 106 023	74 766 135	81 486 948	101 073 734	108 617 016	141 745 030	155 366 074	14,0%
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	13 662 023	15 804 067	15 804 067	15 804 067	15 804 067	15 804 067	15 804 067	43 313 584	17,9%
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	20 837	20 837	18 233	15 629	13 025	10 421	7 817	5 213	N.C.
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA, CCAS et caisse des écoles)	0	327 886	241 800	241 800	103 149	103 149	103 149	103 149	N.C.
= Emplois immobilisés	284 460 017	299 929 273	318 461 196	330 011 952	352 462 755	365 483 378	443 960 009	444 626 868	6,6%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

En 2018, les immobilisations propres nettes ont diminué de 40,46 M€ en raison d'une baisse de 41,34 M€ des immobilisations corporelles imputable au transfert des actifs des budgets annexes d'eau et d'assainissement à la communauté d'agglomération.

¹⁵⁷ Données 2018 non disponibles.

¹⁵⁸ Les montants inscrits au compte administratif et comptes de gestion sont cependant concordants.

¹⁵⁹ L'intégration des immobilisations en cours n'appelle pas d'observation.

4.4.2. Un besoin en fonds de roulement en diminution

Le besoin en fonds de roulement global s'est établi en moyenne entre 2011 et 2017 à 3,15 M€, atteignant son niveau le plus élevé en 2013 (4,58 M€) et le plus bas en 2018 (1,22 M€).

L'évolution du besoin en fonds de roulement a été marquée depuis 2011 par une hausse de l'encours fournisseur passé de 2 M€ à 4,63 M€ (+ 132 %) et une diminution des dettes à court terme et créances détenues par la commune. La commune a diminué son besoin en fonds de roulement de 68 %.

tableau 46 : Évolution du besoin en fonds de roulement

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne
Stocks	27 500	28 058	33 230	31 948	40 816	44 525	43 734	42 729	36 567
+ Redevables et comptes rattachés	1 660 787	1 975 959	4 114 088	2 667 189	3 226 155	3 263 093	1 770 675	2 807 354	2 685 663
<i>Dont redevables</i>	<i>796 348</i>	<i>954 565</i>	<i>2 839 780</i>	<i>1 639 705</i>	<i>2 468 648</i>	<i>2 241 641</i>	<i>685 079</i>	<i>1 602 592</i>	<i>1 653 545</i>
- Encours fournisseurs	1 998 137	3 111 897	2 151 119	1 843 338	2 242 496	4 498 345	2 747 830	4 629 370	2 902 816
<i>Dont fournisseurs d'immobilisations</i>	<i>235 852</i>	<i>900 969</i>	<i>941 263</i>	<i>896 766</i>	<i>992 861</i>	<i>1 882 907</i>	<i>1 258 471</i>	<i>2 790 738</i>	<i>1 237 478</i>
= Besoin en fonds de roulement de gestion	-309 850	-1 107 880	1 996 199	855 799	1 024 475	-1 190 726	-933 421	-1 779 286	-180 586
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>-2,1</i>	<i>-7,2</i>	<i>12,8</i>	<i>5,4</i>	<i>6,4</i>	<i>-7,5</i>	<i>-5,8</i>	<i>-11,1</i>	<i>-1</i>
- Dettes et créances sociales	882	345	6 753	8 085	85 693	34 214	10 358	0	18 291
- Dettes et créances fiscales	-9 892	-42 112	277 980	225 750	251 868	19 604	39 342	37 249	99 974
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	-719 351	-192 847	202 208	-115 978	-120 865	524 312	294 509	-654 255	-97 783
- Autres dettes et créances	-3 423 610	-4 110 205	-3 077 283	-2 312 904	-3 648 748	-3 813 358	-4 003 081	-2 381 220	-3 346 301
= Besoin en fonds de roulement global	3 842 120	3 236 939	4 586 541	3 050 846	4 456 526	2 044 502	2 725 450	1 218 939	3 145 233
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>25,6</i>	<i>21,0</i>	<i>29,4</i>	<i>19,1</i>	<i>27,9</i>	<i>12,9</i>	<i>16,9</i>	<i>7,6</i>	

Source : CRC, d'après comptes de gestion

4.4.3. Une gestion active de la trésorerie

La trésorerie nette présente la caractéristique d'avoir été négative entre 2011 et 2015. Sur cette période, la commune n'a pu faire face à ses échéances que grâce à des lignes de trésorerie court terme mais remboursées à l'échéance¹⁶⁰ (sur des durées comprises entre six à 10 mois) contrairement aux crédits long terme renouvelables. Depuis 2016, ces lignes de trésorerie sont remboursées au 31 décembre.

La trésorerie nette est devenue positive en 2016 et en 2017 en s'établissant à 3,9 jours de charges courantes soit un niveau faible.

tableau 47 : Évolution de la trésorerie nette et du solde du compte au trésor

au 31 décembre en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	2 974 434	2 004 478	3 820 344	126 982	2 635 765	4 239 929	3 350 094	8 209 052	15,6%
- Besoin en fonds de roulement global	3 842 120	3 236 939	4 586 541	3 050 846	4 456 526	2 044 502	2 725 450	1 218 939	-15,1%
= Trésorerie nette	-867 687	-1 232 461	-766 197	-2 923 863	-1 820 761	2 195 426	624 643	6 990 113	N.C.
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>-5,8</i>	<i>-8,0</i>	<i>-4,9</i>	<i>-18,3</i>	<i>-11,4</i>	<i>13,8</i>	<i>3,9</i>	<i>43,7</i>	
+ Ligne de trésorerie	1 300 000	1 500 000	2 300 000	3 000 000	2 350 000	0	0	0	-100,0%
= Solde du compte au trésor	432 313	267 539	1 533 803	76 137	529 239	2 195 426	624 643	6 990 113	48,8%

Source : CRC, d'après comptes de gestion

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la commune a été caractérisée depuis 2011 par une amélioration de l'excédent brut de fonctionnement. La capacité d'autofinancement brute a progressé faiblement

¹⁶⁰ Ces lignes de trésorerie permettent à la commune de faire face à une avance de trésorerie de 2,3 M€ consentie en 2010 et 2011 à la société d'économie mixte Viatera (anciennement société d'équipement de Béziers et son littoral) dans le cadre d'une opération de restauration immobilière en centre-ville. Cette avance doit être remboursée par le bénéficiaire en 2020.

passant de 10,68 M€ en 2011 à 11,26 M€ en 2018 avec des variations au cours de cette période. Le point le plus bas ayant été atteint en 2012 avec 7,74 M€. La CAF nette, a diminué de 6,1 % en moyenne annuelle en raison de l'augmentation du remboursement de l'annuité de capital de la dette (+ 4,9 %). Cette évolution est la conséquence d'une forte augmentation de l'encours de la dette de 40,4 %. Les nouveaux emprunts (70,53 M€) ont permis de couvrir la totalité du besoin de financement et d'abonder le fonds de roulement net global à hauteur de 4,11 M€.

5. LA RESTAURATION COLLECTIVE

5.1. Précision méthodologique

La restauration collective fait l'objet d'une délégation de service public qui concerne à la fois les usagers de la commune d'Agde et ceux du CCAS. Les données chiffrées relatives aux usagers du CCAS sont mentionnées lorsqu'elles sont connues, mais seule l'activité de restauration réalisée pour le compte de la commune fait l'objet d'une analyse dans le cadre de l'enquête.

Une première convention de délégation de service public a été conclue le 23 mai 2008 avec la société Sogères¹⁶¹, puis à compter du 13 juin 2013, après remise en concurrence, avec la société SHCB¹⁶².

5.2. Les usagers dans la restauration collective

5.2.1. Un service de restauration constitué principalement par la restauration scolaire

La restauration collective sur le territoire communal s'adresse à deux types d'usagers.

La ville assure la restauration à destination des enfants des écoles maternelles et élémentaires, des personnels enseignants, d'animation et de services des écoles et enfin des usagers et personnels des centres d'hébergement.

Le CCAS assure la restauration des enfants et personnels des crèches municipales ainsi que des accueils de loisirs maternels, des usagers et personnels des foyers de personnes âgées et des usagers bénéficiaires du portage à domicile.

Le nombre de repas¹⁶³ servis a progressé de 5,73 % sur la période. Les prestations réalisées pour les usagers de la commune ont progressé de 11,57 % alors que celles effectuées pour les usagers du CCAS ont diminué de 4,54 %, induisant une baisse du nombre de repas entre 2016-2017 et 2017-2018.

Les repas servis dans les centres d'accueil de loisirs et d'hébergement ont diminué à partir de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires en 2014-2015. La semaine de quatre jours ayant été rétablie à Agde dès la rentrée 2017, la tendance s'est inversée.

¹⁶¹ La société Sogères est une société par actions simplifiée. Elle fait partie du groupe Sodexo.

¹⁶² La SHCB est une société par actions simplifiée à associé unique. Son chiffre d'affaires était de 33,1 M€ en 2017 (21,7 M€ en 2015). La SHCB exploite 11 cuisines centrales principalement en Auvergne-Rhône-Alpes et en Occitanie (Narbonne, Nîmes, Agde) et sert 55 000 repas par jour.

¹⁶³ Le nombre de repas intègre les petits déjeuners en centre d'hébergement, les goûters, pique-niques et repas des personnels.

tableau 48 : Répartition des repas servis¹⁶⁴ aux usagers de la commune et du CCAS

		2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	Evolution 2013/2018
Commune	Ecoles	163 716	171 475	178 374	178 700	181 078	10,60%
	Centre de loisirs	22 489	22 490	21 946	21 886	23 337	3,77%
	Hébergement	2 038	1 706	2 553	8 639	5 613	175,42%
<i>Sous-total commune</i>		<i>188 243</i>	<i>195 671</i>	<i>202 873</i>	<i>209 225</i>	<i>210 028</i>	<i>11,57%</i>
CCAS	Foyers	22 672	23 539	23 056	20 609	21 588	-4,78%
	Portage	38 241	39 631	42 880	40 709	34 937	-8,64%
	Crèches	30 568	31 229	32 497	33 970	30 804	0,77%
<i>Sous-total CCAS</i>		<i>91 481</i>	<i>94 399</i>	<i>98 433</i>	<i>95 288</i>	<i>87 329</i>	<i>-4,54%</i>
Annexes		1 515			1 426	-	
Total		281 239	290 070	301 306	305 939	297 357	5,73%

Source : CRC d'après rapports du délégataire.

Les repas servis aux usagers de la commune (écoles, centre d'accueil de loisir et d'hébergement, et centre d'hébergement) représentent en 2017-2018 70,6 % des repas, les repas scolaires y comptent à eux seuls pour 60,1 %.

tableau 49 : Répartition des repas servis aux usagers de la restauration scolaire

	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	Evolution 2013/2018
Ecoles maternelles	50 867	54 917	56 875	57 404	58 699	15,40%
Ecoles élémentaires	107 999	112 142	116 695	115 803	116 934	8,27%
Adultes	4 913	4 416	4 961	5 301	5 420	10,32%
Prestations spéciales	- 63	-	129	192	25	
Total	163 716	171 475	178 660	178 700	181 078	10,60%

Source : CRC d'après rapports du délégataire

Les adultes sont à la fois les personnels enseignants et les personnels d'encadrement.

5.2.2. L'accès à la restauration

La commune considère que la capacité d'accueil des lieux de restauration scolaire est suffisante. Les écoles élémentaires fonctionnent en self-service, ce qui permet d'accueillir plus d'élèves.

5.2.2.1. Une fréquentation de la restauration scolaire en progression mais inégale sur le territoire

Le nombre de repas a progressé davantage que la population scolaire. Cette dernière est en décroissance sur 2017-2018, alors que le nombre de repas a continué d'augmenter. Le nombre de repas servis aux adultes est également en hausse (+ 10,32 %).

¹⁶⁴ Des incohérences ont été constatées sur le nombre de repas servis entre les différents tableaux du rapport du délégataire au titre de l'exercice 2015-2016.

tableau 50 : Nombre d'enfants inscrits dans les écoles maternelles et élémentaires de la commune

	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	Variation 2013/2018
Ecoles maternelles	709	732	752	757	729	2,82%
Ecoles élémentaires	1 318	1 282	1 364	1 375	1 332	1,06%
Total	2 027	2 014	2 116	2 132	2 061	1,68%

Source : CRC d'après données de la commune

La fréquentation des restaurants scolaires est en progression aussi bien dans les écoles maternelles que dans les écoles élémentaires.

tableau 51 : Taux de fréquentation de la restauration scolaire entre 2014-2015 et 2017-2018

	Octobre 2014/2015	Octobre 2017/2018	Avril 2014/2015	Avril 2017/2018
Ecoles maternelles	49,34%	52,25%	49,90%	53,90%
Ecoles élémentaires	56,91%	63,27%	58,65%	58,90%

Source : CRC d'après données de la commune

Des écarts significatifs de fréquentation existent toutefois selon la localisation des écoles. Les écoles du centre ancien (écoles maternelles Jean Moulin et Marie Curie, écoles élémentaires Anatole France et Jules Ferry) ont des taux de fréquentation très inférieurs à la moyenne¹⁶⁵, malgré la politique tarifaire de la commune qui propose des tarifs très bas pour les familles défavorisées.

À l'inverse, les trois écoles du secteur littoral connaissent des taux de fréquentation plus élevés que la moyenne¹⁶⁶.

5.2.2.2. Un accès qui pourrait être élargi par des offres alternatives

La convention de délégation de service public impose au délégataire de prévoir des plats de substitution pour tous les repas avec porc.

La commune n'a cependant pas fait le choix de proposer des menus sans viande. Elle n'envisage pas de s'inscrire dans le cadre de l'expérimentation législative prévue par la loi du 30 octobre 2018¹⁶⁷. Celle-ci prévoit en effet que pour une durée de deux ans, les gestionnaires, publics ou privés, des services de restauration collective scolaire sont tenus de proposer, au moins une fois par semaine, un menu végétarien.

Les enfants qui ne souhaitent pas consommer de viande doivent donc se limiter aux autres aliments proposés ou ne pas utiliser le service de restauration lorsque les aliments ne sont pas dissociables dans l'assiette. Cette position peut constituer un frein à l'accès à ce service.

Il n'existe pas non plus de menus destinés aux personnes souffrant d'allergies alimentaires. Pour autant, un projet d'accueil individualisé a été mis en œuvre. Celui-ci permet aux familles de

¹⁶⁵ En octobre 2017-2018 : 32,91 % à l'école maternelle Jean Moulin, 39,88 % à l'école maternelle Marie Curie, 53,24 % à l'école élémentaire Anatole France, 55,87 % à l'école élémentaire Jules Ferry.

¹⁶⁶ En octobre 2017-2018 : 56,99 % à l'école maternelle Victor Hugo, 69,55 % à l'école maternelle du littoral, 67,66 % à l'école maternelle Jules Verne, 72,04 % à l'école élémentaire Victor Hugo, 63,36 % à l'école élémentaire du littoral, 77,77 % à l'école élémentaire Jules Verne.

¹⁶⁷ La loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

confectionner des repas pour les enfants et de les déposer auprès du personnel municipal. Le projet d'accueil individualisé est financé par les familles au prix de 1,41 €.

5.2.3. Une offre de service diversifiée

La convention de délégation de service public concerne des usagers très divers, du nourrisson à la personne âgée. Le délégataire produit des repas différents selon l'utilisateur concerné : enfants de 5 à 9 mois, de 9 à 15 mois, de 15 à 36 mois, menus pour les scolaires, pour les foyers et pour le portage de repas à domicile. Pour les repas scolaires en self et pour ceux destinés aux personnes âgées, différentes entrées, fromages et dessert doivent être proposés. Pour les centres de loisirs, des pique-niques et goûters sont préparés, ainsi que, pour le centre d'hébergement, des petits déjeuners.

Le délégataire s'est également engagé sur la qualité des produits, sur l'utilisation de produits locaux et de produits des différentes gammes. Les rapports de la SHCB ne comportent que l'indication du pourcentage d'utilisation des produits locaux et de 1^{ère} gamme ce qui ne permet pas au délégant de vérifier le respect des utilisations des produits des autres gammes.

Néanmoins, le tableau de synthèse figurant au rapport permet de constater que le délégataire ne respecte pas la totalité de ses obligations en la matière. Pour l'année scolaire 2017-2018, le pourcentage d'utilisation de produits locaux, même s'il est, pour certaines composantes des repas, supérieur aux engagements de la SHCB, est parfois très inférieur à ceux-ci : 13 % au lieu de 57 % pour les entrées protidiées, 38 % au lieu de 100 % pour le bœuf, 6 % au lieu de 50 % pour les fruits cuits. Pour l'engagement portant sur les produits de 1^{ère} gamme, le constat est identique : 69 % au lieu de 90 % pour les entrées protidiées, 72 % au lieu de 100 % pour le veau et 13 % au lieu de 100 % pour les crèmes dessert.

La commune doit exiger de son délégataire le respect de ses engagements contractuels en matière de qualité des produits.

La commune n'a pas demandé à son délégataire d'utiliser des produits issus de l'agriculture biologique, cette exigence lui semblant difficilement conciliable avec la priorité accordée aux produits locaux. Elle précise que le prochain contrat portant sur la restauration pourrait intégrer une part de produits issus de l'agriculture raisonnée et/ou biologique.

5.2.4. L'équilibre nutritionnel et la protection de la santé

Le cahier des charges de la délégation de service publique prévoit la présence quotidienne d'une diététicienne sur l'ensemble des sites de restauration. Celle-ci a une mission de contrôle, de formation, d'assistance, de conseil et d'animation.

Les menus sont établis par le délégataire pour des cycles de huit semaines. Ils sont présentés aux commissions de restauration de la ville et du CCAS, en présence de la diététicienne.

La ville d'Agde est par ailleurs adhérente au programme « vivons en forme »¹⁶⁸. Dans ce cadre, une analyse qualitative et quantitative, selon les recommandations du groupement d'étude des marchés en restauration collective et de nutrition, des menus proposés par la SHCB est réalisée. Les comptes rendus du comité de pilotage de programme relèvent que « les normes sont la plupart du temps respectées. ».

5.3. La gestion déléguée du service de restauration collective

5.3.1. Un changement de délégataire en 2013

La procédure d'attribution de la délégation de service public lancée par la commune le 16 novembre 2012¹⁶⁹ portait sur une durée maximale de sept ans, ramenée à six ans après présentation de variantes par les candidats.

L'article 11 du règlement de consultation des entreprises prévoyait qu'après une phase d'admission des offres, une négociation serait engagée entre la commune et les candidats. Le même article prévoyait qu'un procès-verbal de la ou des auditions des candidats serait établi sous la signature du maire ou de son représentant ayant conduit la négociation.

Les deux candidatures déposées ont été admises. Il s'agissait de celle de la Sogères, délégataire sortant, ainsi que celle de la SHCB.

Les critères de jugement des offres étaient composés pour 60 points par des critères qualitatifs¹⁷⁰ et par 40 points par des critères économiques¹⁷¹.

Avant négociation, l'offre de la Sogères (80,15 points) arrivait devant celle de la SHCB (74,22 points).

Toutefois, après négociation, l'offre de la SHCB a été augmentée de 13,63 points (+ 1 point sur le projet d'amélioration de la cuisine centrale, + 6 points sur la qualité des produits) avec un total de 87,85 points. Celle de la Sogères a été également augmentée de 5,38 points pour s'établir à 85,53 points.

Les auditions réalisées n'ont pas donné lieu à procès-verbal en contradiction avec le règlement de consultation. La phase de négociation s'est déroulée, pour l'essentiel, par le biais d'échanges de courriers et de courriels¹⁷². Aucun compte-rendu ni procès-verbal des échanges ne permettent d'établir la cohérence de la notation effectuée par la commune ainsi que la démonstration que l'offre de la SHCB était la plus performante au regard du règlement de la consultation.

¹⁶⁸ Le programme « vivons en forme » est proposé par l'association « Fédérons les villes pour la santé » qui a pour objectif d'accompagner les collectivités territoriales dans la mise en œuvre d'actions de santé publique. Dans le cadre de ce programme, le suivi de l'indice de masse corporelle des enfants des écoles d'Agde est réalisé et des actions de sensibilisation des enfants et des parents à l'équilibre nutritionnel sont menées.

¹⁶⁹ Celle-ci a été passée sous le régime juridique prévu par les articles L. 1411-1 à L. 1411-19 et R. 1411-1 à R. 1411-8 du CGCT dans leur rédaction en vigueur à cette période.

¹⁷⁰ La proposition d'amélioration de la cuisine centrale était valorisée pour 10 points, la qualité des menus pour 10 points, et la qualité des produits utilisés 20 points.

¹⁷¹ Le bordereau des prix était apprécié pour une valeur de 30 points, le niveau des investissements pour quatre points, et la proposition de redevance pour les repas extérieurs pour six points.

¹⁷² Ces courriers et courriels ont été transmis au contrôle de légalité de la préfecture.

La collectivité n'a pas assuré la traçabilité des échanges avec les candidats en cours de négociation. Il n'est dès lors pas possible de démontrer que l'égalité de traitement entre eux a été assurée. Par ailleurs, le rapport d'analyse des offres ne permet pas de justifier l'évolution des notes sur la partie qualitative représentant 60 % de la note finale.

Recommandations

4. Assurer une meilleure traçabilité des échanges avec les candidats lors de procédures de négociation de délégation de service public. *Non mise en œuvre.*

5. Motiver précisément le choix des offres retenues dans le rapport d'analyse des offres. *Non mise en œuvre.*

5.3.2. Une modification des conditions de production en cours de contrat

5.3.2.1. Les modalités initiales de la délégation de service public

La commune d'Agde disposait jusqu'en 2017 d'une cuisine centrale¹⁷³ construite au début des années 1990¹⁷⁴ dans le cadre d'un contrat de concession d'une durée de 15 ans. La convention conclue en 2013 pour une durée de six ans constituait une convention d'affermage au bénéfice conjoint de la commune et du CCAS¹⁷⁵.

Le service de restauration collective concédé par la commune consiste en la fabrication et la livraison de repas en liaison froide, le délégataire assurant la confection des repas dans les locaux de la cuisine centrale puis le transport sur les sites concernés. La collectivité assure, quant à elle, la surveillance des enfants pendant le repas.

Pour les repas scolaires, le prix est perçu par le délégataire auprès des familles ou bénéficiaires. Il facture ensuite mensuellement à la collectivité le prix des repas diminué du prix facturé auprès des usagers. Les autres prestations sont facturées directement par la ville.

¹⁷³ La capacité de la cuisine centrale est de 350 000 repas par an (source : annexe 14.7 de la convention).

¹⁷⁴ La cuisine centrale est entrée le 1^{er} janvier 1993 dans l'inventaire de la commune.

¹⁷⁵ Par délibération du 4 octobre 2012, le CCAS a confié à la commune le soin de lancer en son nom et pour son compte une procédure de délégation de service public prenant également en charge les besoins du CCAS pour ses propres usagers, le CCAS étant un établissement public administratif doté d'une personnalité juridique distincte de celle de la commune. Si le CCAS a pris acte du choix du nouveau délégataire, il n'existe aucune convention entre la ville et le CCAS formalisant le mandat donné à la ville pour la passation et par la suite l'exécution de la convention de délégation, ainsi que les relations financières entre la collectivité et l'établissement public. De surcroît, si une possibilité de groupement entre autorités concédantes est désormais prévue par l'article 26 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 [2], elle n'existait pas au moment du lancement de la procédure ni au moment de la conclusion de la convention entre la commune et le délégataire. La convention de délégation actuellement en vigueur arrivant à son terme à la fin de l'année scolaire 2018-2019, la ville d'Agde, le CCAS, la ville d'Aumes et la ville de Castelnau-de-Guers ont décidé de former un groupement d'autorités concédantes. Selon les termes de la convention de groupement qui sera signée, les membres donneront mandat à la commune d'Agde, en qualité de coordonnateur, pour conduire la procédure de concession et conclure le contrat.

tableau 52 : Prestations assurées par le délégataire

	Scolaire	Accueils de loisirs	Centre d'hébergement	Foyers personnes âgées	Portage à domicile	Crèches et accueil de loisirs maternelle
Elaboration des menus	X	X	X	X	X	X
Commande des repas	X					
Production des repas	X	X	X	X	X	X
Livraison des repas	X	X	X	X		X
Encaissement et gestion des impayés	X					

Source : convention de la délégation de service publique

Selon les conditions prévues initialement par la convention, la SHCB versait deux redevances pour l'affermage de 35 000 € HT et pour l'utilisation de la cuisine centrale pour la préparation de repas à destination d'une clientèle extérieure composée d'une partie fixe de 25 000 € HT et d'une part variable de 8 % du chiffre d'affaires HT réalisée auprès des tiers.

Si la production de repas à destination d'une clientèle extérieure ne constituait qu'une faculté prévue par le cahier des charges puis par la convention, le règlement de consultation attribuait six points au critère économique lié au pourcentage de redevance proposé pour les repas extérieurs¹⁷⁶. Après négociation, la SHCB s'était engagée sur une production de 85 000 repas par an induisant 45 808 € de redevance¹⁷⁷ à ce titre, ce qui était formalisé à l'annexe 14.7 de la convention.

5.3.2.2. L'ouverture de sa propre cuisine par le délégataire en cours de contrat

En juillet 2014, la SHCB a ouvert sa propre cuisine à Sauvian dans l'objectif de produire 6 000 repas par jour destinés aux collectivités localisées dans un rayon de 100 kilomètres¹⁷⁸. Cette ouverture a réduit le nombre des repas produits par la SHCB dans la cuisine de la commune d'Agde. Ceux-ci sont passés entre l'année scolaire 2013-2014 et l'année 2014-2015 de 205 343 à 43 977, soit 41 023 repas de moins que le seuil prévisionnel de 85 000 figurant au contrat. En revanche, le nombre de repas produits dans la cuisine du délégataire à Sauvian a progressé de 498 540 (2015-2016) à 1 305 394 (2017-2018)¹⁷⁹.

tableau 53 : Nombre et prix unitaire des repas produits à la cuisine centrale pour des clients extérieurs

	2013/2014		2014/2015	
	Nombre de repas	Prix unitaire du repas	Nombre de repas	Prix unitaire du repas
Montblanc	30 485	2,93	31 939	2,66
CCAS Narbonne	27 449	3,89	0	0
Pomerols	7 294	2,96	12 038	2,96
SIVOM de Vinassan	140 115	3,04	0	0
Total	205 343	3,13	43 977	2,74

Source : rapports annuels de la SHCB et annexes à l'avenant n° 3 pour 2015-2016

¹⁷⁶ Cf. 5.3.1. La SHCB devançait la Sogères de 1,5 points sur ce critère.

¹⁷⁷ 25 000 € de redevance fixe à laquelle s'ajoute 20 808 € de redevance forfaitaire.

¹⁷⁸ La construction a bénéficié de l'aide de la communauté d'agglomération Béziers Méditerranée pour un montant de 50 000 € et du département de l'Hérault pour un montant de 80 000 €.

¹⁷⁹ Source : rapports annuels de la SHCB.

En 2013-2014, le nombre de repas produits par la SHCB pour des clients extérieurs à la cuisine centrale d'Agde était largement supérieur au prévisionnel (205 343 au lieu de 85 000). Le nombre total de repas produits¹⁸⁰ à la cuisine centrale était ainsi supérieur à la capacité maximale de celle-ci. Le prix unitaire moyen de ces repas était de 3,13 €¹⁸¹, les prix les plus bas étant ceux facturés aux communes de Montblanc et de Pomerols. En 2014-2015, les seuls clients extérieurs de la SHCB pour les repas produits à la cuisine centrale d'Agde étaient les communes de Montblanc et de Pomerols¹⁸², pour un prix unitaire moyen de 2,74 €. Le CCAS de Narbonne, dont le marché de restauration collective pour le portage de repas avait été attribué à la SHCB en décembre 2013 n'apparaît plus parmi les clients extérieurs.

Le chiffre d'affaires lié aux repas produits pour les clients extérieurs a ainsi diminué de 81,3 % induisant une baisse de la redevance versée à la commune de 54,4 %.

tableau 54 : Redevance pour clients extérieurs versée par la société SHCB à la commune

En € HT	2013/2014	2014/2015	Variation
Chiffre d'affaires clients extérieurs	643 683	120 671	-81,3%
Redevance fixe	25 000	25 193	
Part variable	51 495	9 654	-81,3%
Redevance pour clients extérieurs	76 495	34 846	-54,4%

Source : rapports annuels du délégataire

5.3.2.3. Une modification substantielle des conditions d'exécution

La convention de délégation a fait l'objet de trois avenants. L'avenant n° 3 du 29 mars 2016 appelle un développement¹⁸³ dans la mesure où les conditions de production des repas ont été modifiées.

La commune et le délégataire ont en effet convenu que la production des repas ne se ferait plus dans les locaux de la cuisine centrale d'Agde mais directement dans la cuisine du délégataire à Sauvian. La commune justifie ce choix par « l'arrivée sur le marché de la restauration collective dans la région de nouveaux opérateurs qui disposent de leurs propres cuisines de production, couplée aux nuisances générées par la cuisine centrale ainsi qu'aux futurs travaux à y réaliser »¹⁸⁴. La commune souhaitait également bénéficier ainsi d'une baisse significative du prix de l'ordre de 50 centimes par repas en moyenne, de l'optimisation du service, et de la possibilité de valoriser sa propriété.

Trois observations peuvent être formulées.

¹⁸⁰ 485 067 au lieu de 350 000 dont 279 724 pour la commune et le CCAS et 205 343 pour les clients extérieurs.

¹⁸¹ Tant en 2013-2014 qu'en 2014-2015, les prix unitaires moyens facturés par la SHCB à ses clients extérieurs sont inférieurs à ceux facturés à la commune (4,63 € et 4,56 €).

¹⁸² La restauration scolaire de ces deux communes est actuellement assurée par la SHCB (source : sites internet des communes de Montblanc et de Pomerols).

¹⁸³ L'avenant n° 1 du 5 décembre 2013 précisait et complétait la convention initiale par différentes annexes et des modifications liées à l'activité faisant suite au démarrage du contrat. L'avenant n° 2 du 14 octobre 2015 a diminué le pourcentage de la part variable due par le délégataire sur le chiffre d'affaires perçu auprès des clients extérieurs de 8 à 4 %. Cet avenant n'a cependant pas été appliqué dans la mesure où il a été rapidement suivi de l'avenant n° 3.

¹⁸⁴ Source : avenant n° 3.

L'avenant n° 3 modifie substantiellement les conditions d'exécution du contrat d'exploitation

L'avenant conclu le 29 mars 2016 modifie les fondements de la délégation conclue sur le principe de l'affermage de la cuisine centrale municipale. La redevance d'affermage (à l'exception d'une redevance de 1 000 € pour la mise à disposition d'un local à destination des familles¹⁸⁵) est ainsi supprimée ainsi que la part fixe et la part variable de la redevance pour la production de repas à destination des clients extérieurs. Les obligations liées aux travaux et aménagements, au gros entretien renouvellement et à l'entretien courant sont supprimées.

L'avenant n° 3 a également modifié le bordereau des prix unitaires. Initialement, ce bordereau comportait trois tranches prévoyant des prix différents selon le nombre de repas total annuel produit. L'avenant ne conserve qu'une seule tranche.

Il comporte enfin une clause de non-concurrence par laquelle la commune d'Agde s'engage à faire en sorte qu'en cas de vente ou de location de la cuisine centrale il n'y ait aucune activité ayant pour effet de concurrencer le délégataire pendant une durée de six ans. Cette clause de non-concurrence a ainsi une durée supérieure à celle de la délégation de service public restant à courir. Si les clauses de non-concurrence peuvent être licites, la durée au-delà du terme de la convention de délégation est manifestement excessive puisqu'elle interdit de fait à la collectivité d'utiliser ses propres outils de production au moment du renouvellement de la délégation.

Le 19 avril 2016, le conseil municipal a décidé de la cession du terrain et du bâtiment de la cuisine centrale pour un montant de 553 k€ permettant de laisser la place à un ensemble de commerces.

La commune considère que le changement de lieu de production des repas a permis de ne pas engager de nouveaux investissements. Par ailleurs des recettes liées à la cession du foncier de l'ancienne cuisine ont été perçues. Elle estime que le contrat demeure une convention de délégation de service public en raison des recettes d'exploitation touchées par la société et de la prise en charge du risque d'impayé. La commune relève par ailleurs, que la durée du contrat n'a pas été modifiée, que l'avis de la commission de délégations de service public a été recueilli au préalable, que cet avenant a été neutre financièrement pour les usagers et que dès lors elle pouvait légitimement signer cet avenant n° 3 sans nouvelle procédure de publicité et de mise en concurrence. Enfin, s'agissant de la clause de non concurrence pendant six ans, elle indique qu'il s'agit d'un compromis passé avec le délégataire.

La chambre considère que la modification juridique du contrat doit entraîner la modification de son économie. Si les conditions de l'avenant n° 3 peuvent paraître avantageuses pour la collectivité et neutres pour les usagers, il n'en demeure pas moins que l'économie générale du contrat a été modifiée, le contrat perdant sa nature de convention d'affermage en l'absence d'équipement à exploiter en dépit d'un risque faible lié aux impayés des usagers. Au surplus, la clause de non concurrence sur six ans n'apparaît pas justifiée par une réelle contrepartie existant du côté de l'exploitant.

¹⁸⁵ La collectivité met à disposition de l'exploitant un local dans les bureaux de la direction de l'éducation pour permettre au délégataire d'assurer une permanence pour l'accueil des usagers.

Un objectif de baisse du prix unitaire du repas non atteint

L'avenant n° 3 aurait dû conduire à une diminution du prix unitaire du repas¹⁸⁶ que le conseil municipal estimait à 50 centimes en moyenne.

Sur la base du montant des repas facturés¹⁸⁷, le prix unitaire du repas a diminué de 11,19 % pour les repas de la commune et du CCAS et de 10,96 % pour les seuls repas de la commune.

Après prise en compte de l'impact de la quasi-suppression de la redevance versée, la variation n'est plus que de - 2,96 % pour les repas de la commune et du CCAS. Pour la seule commune (hors CCAS), le prix unitaire du repas a augmenté de 3,06 %.

tableau 55 : Le prix unitaire facturé à la commune après déduction de la redevance

	2013/2014		2014/2015		2015/2016		2016/2017		2017/2018		Evolution 2013/2018	
	Commune +CCAS	Commune	Commune +CCAS	Commune	Commune +CCAS	Commune	Commune +CCAS	Commune	Commune +CCAS	Commune	Commune +CCAS	Commune
Nombre de repas	281 239	188 243	290 070	195 671	301 306	202 873	305 939	209 225	297 357	210 028	5,73%	11,57%
Montant facturé	1 302 367	813 335	1 322 656	824 988	1 360 454	845 757	1 264 593	807 934	1 222 912	807 993	-6,10%	-0,66%
Coût unitaire du repas	4,63	4,32	4,56	4,22	4,52	4,17	4,13	3,86	4,11	3,85	-11,19%	-10,96%
Redevance versée par le délégataire à la commune	111 495	111 495	70 115	70 115	23 899	23 899	1 000	1 000	1 000	1 000	-99,10%	-99,10%
Montant facturé après déduction de la redevance	1 190 872	701 840	1 252 541	754 873	1 336 555	821 858	1 263 593	806 934	1 221 912	806 993	2,61%	14,98%
Coût unitaire du repas après déduction de la redevance	4,23	3,73	4,32	3,86	4,44	4,05	4,13	3,86	4,11	3,84	-2,96%	3,06%

Source : rapports annuels du délégataire

La chambre relève que l'avenant n° 3 n'a pas permis de diminuer le prix des repas facturés à la commune.

Une baisse du coût des matières utilisées par l'exploitant concomitantes à la diminution du coût unitaire du repas facturé à la collectivité

Si le nombre des repas produits par le délégataire a augmenté de 5,73 % sur la période, le coût des matières qu'il utilise a diminué, quant à lui, de 9,48 %. Pour chaque repas, le coût des matières a diminué de 2,04 € à 1,74 €.

tableau 56 : Coût des matières utilisées par l'exploitant

	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	Evolution 2013/2018
Nombre de repas	281 239	290 070	301 306	305 939	297 357	5,73%
Coût des matières utilisées par l'exploitant	572 921	547 013	563 202	568 007	518 620	-9,48%
Coût des matières utilisées par repas	2,04	1,89	1,87	1,86	1,74	-14,38%

Source : rapports annuels du délégataire

La collectivité devrait s'assurer que cette diminution n'est pas liée à une baisse de la qualité et que le délégataire respecte ses engagements en la matière.

¹⁸⁶ Le prix unitaire du repas est calculé avant déduction des encaissements effectués directement par le délégataire auprès des familles dans le cadre de la restauration scolaire.

¹⁸⁷ Le coût unitaire de repas ainsi calculé dépend du nombre de repas de chacune des 17 catégories de tarifs qui varient de 3,27 € pour les bébés de 6 à 9 mois des crèches à 5,18 € pour le portage du midi.

5.3.2.4. Des rapports du délégataire à enrichir

Les rapports du délégataire doivent comporter les informations prévues à l'article R. 1411-7 du CGCT puis par l'article 33 du décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016 entré en vigueur le 1^{er} avril 2016.

Un compte annuel de résultat de l'exploitation rappelant les données présentées l'année précédente doit notamment y figurer. Or, si un compte d'exploitation est bien produit, il ne reprend pas les données de l'année antérieure. De plus, il n'est pas présenté sous la forme d'un compte de résultat et ne comporte pas le détail des produits. La part directement encaissée par le délégataire auprès des bénéficiaires n'est ainsi mentionnée à aucun endroit dans le rapport. Si la collectivité dispose mensuellement de ces données, le rapport est destiné à l'information de l'organe délibérant et du public. Ces informations devraient donc apparaître clairement.

Les rapports ne comportent pas non plus d'inventaire des biens désignés au contrat comme biens de retour et de reprise du service délégué.

Par ailleurs, l'article 42.2 de la convention de délégation de service public prévoit que certaines informations relatives à l'exécution du service soient mentionnées dans le rapport annuel. Parmi les informations requises, certaines ne figurent pas dans les rapports du délégataire : les sommes perçues auprès des usagers et celles versées par le délégant, la quantité de denrées achetées par type de gammes¹⁸⁸, les tableaux de contrôle des engagements contractuels pour les produits frais, un état récapitulatif annuel sur les statistiques par plat, le suivi des plans d'action en faveur du développement durable, la quantité de fluides, l'évolution du nombre de repas distribués selon leur catégorie, l'effectif du service et la qualification des agents, les adaptations ou travaux à envisager.

L'absence de ces informations ne permet pas au délégant d'avoir les éléments indispensables à l'appréciation de la qualité du service et au respect des engagements contractuels du délégataire, alors même que la qualité des produits utilisés était par exemple le critère le plus important d'appréciation de la valeur technique de l'offre (20 points) lors de la procédure de mise en concurrence.

La commune devrait exiger de son délégataire de compléter ses rapports avec les informations prévues par la réglementation précitée ainsi que par la convention.

5.4. L'équilibre économique et financier de la restauration collective

5.4.1. La politique tarifaire

La restauration scolaire

La commune d'Agde applique des tarifs de restauration scolaire modulés en fonction du quotient familial. Le tarif le plus bas est de 0,50 €, le plus élevé de 4 €. Le tarif le moins élevé est très inférieur à celui pratiqué par les communes de l'ouest du département de l'Hérault¹⁸⁹.

¹⁸⁸ Ne sont mentionnées que les denrées de la 1^{ère} gamme.

¹⁸⁹ Source : Midi Libre, 30 septembre 2018, dossier sur le tarif de la cantine scolaire municipale dans le Biterrois.

Les tarifs de la restauration scolaire ont été modifiés à quatre reprises. Une baisse des tarifs a été réalisée au 1^{er} septembre 2013. À compter du 1^{er} janvier 2017 une hausse significative a été adoptée par le conseil municipal. Ce sont sur les tranches de quotient familial les plus basses que la collectivité a opéré les plus fortes augmentations (+ 178 % entre 2012 et 2017 sur le tarif applicable aux usagers dont le quotient familial mensuel est inférieur à 152 €). La collectivité a motivé son choix d'augmentation des tarifs par le coût élevé restant à sa charge, soit 865 000 € incluant la fabrication des repas ainsi que les dépenses de personnel et de restauration.¹⁹⁰ L'augmentation la plus importante porte sur la première tranche, qui ne représente pourtant que 3 % à 5 % des repas servis. L'incidence d'une telle augmentation qui touche les familles les plus fragilisées est néanmoins très faible pour la collectivité¹⁹¹.

tableau 57 : Tarifs de la restauration scolaire appliqués sur la période

Quotient familial mensuel	De septembre 2012 au 31 août 2013 (en €)	Du 1er septembre 2013 au 31 août 2016	Du 1er septembre 2016 au 31 décembre 2016 (en €)	Du 1er janvier 2017 au 31 décembre 2018 (en €)	Depuis le 1er janvier 2018	Evolution 2012/2017
<151,99	0,18	0,17	0,17	0,50	0,50	178%
Entre 152 € et 220,99 €	0,83	0,78	0,78	1,05	1,10	33%
Entre 221 € et 249,99 €	1,44	1,37	1,38	1,60	1,65	15%
Entre 250 € et 272,99 €	2,05	1,95	1,96	2,20	2,30	12%
Entre 273 € et 340,99 €	2,47	2,35	2,37	2,65	2,75	11%
Entre 341 € et 501,99 €	2,89	2,74	2,76	3,05	3,15	9%
Entre 502 € et 603,99 €	3,29	3,13	3,16	3,45	3,55	8%
> 604 €	3,72	3,54	3,57	3,90	4,00	8%
Majoration pour repas non prévus	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0%
Enfants hors communes	3,72	3,54	3,57	4,00	4,10	10%
Repas occasionnel	5,21	5,21	5,26	5,50	5,50	6%
Repas enseignant	5,21	5,00	5,00	5,00	5,00	-4%

Source : CRC d'après décisions du maire et délibérations

Au 1^{er} janvier 2018, une hausse de 5 à 10 centimes a été appliquée à toutes les tranches à l'exception de la plus basse. Après une baisse des tarifs en 2016, la collectivité a donc appliqué une série de hausses successives. Seul le prix du repas des enseignants a diminué (- 4 %). Ces hausses n'ont pas eu d'impact sur le nombre de repas servis.

La hausse des tarifs au 1^{er} janvier depuis 2017 et non plus par année scolaire oblige par ailleurs le délégataire à appliquer une multiplicité de tarifs (50 tarifs différents pour la seule année 2016-2017 au cours de laquelle deux augmentations sont intervenues, 16 tarifs pour l'année 2017-2018). Cette pratique complexifie l'analyse des effets des hausses tarifaires pour le délégant et le délégataire et rend la politique tarifaire de la collectivité moins lisible pour l'utilisateur.

Les repas servis aux usagers auxquels sont appliqués les tarifs correspondant aux sept tranches de quotient familial les plus basses représentent la moitié de la consommation des repas alors que le tarif le plus élevé représente la moitié des repas.

¹⁹⁰ Délibération du 30 novembre 2016 relative à la modification des tarifs de la restauration scolaire.

¹⁹¹ Pour cette tranche, le reste à charge de la commune a diminué, pour un nombre de repas équivalent, de 2 997 €.

Les centres de loisirs et d'hébergement

Les tarifs de la restauration dans les centres de loisirs et d'hébergement sont intégrés dans le tarif de la journée. Sur la base du tarif de la demi-journée intégrant ou non le repas, le tarif du repas est de 2 €, quelle que soit la tranche de quotient familial applicable.

Les personnels d'encadrement et d'animation

Les repas pris par les agents du personnel d'animation ou le personnel de restauration scolaire constituent un avantage en nature assujéti aux paiements de cotisations sociales. En centre d'accueil de loisir et d'hébergement, le repas est gratuit pour le personnel d'animation celui-ci étant présent toute la journée sur la structure. La commune achète ce repas au délégataire au prix de 4,39 €.

5.4.2. Un financement accru de la restauration scolaire par les familles

Les augmentations de tarifs décidées par la collectivité depuis 2016 cumulées avec la diminution du coût unitaire du repas scolaire ont permis de diminuer le coût supporté par la collectivité de 50,74 %. En contrepartie, le financement supporté par les familles a augmenté de 26 %.

tableau 58 : Le financement par les familles

	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	Evolution 2013/2018
Nombre de repas scolaires	159 204	166 911	173 853	173 488	175 733	10,38%
Montant encaissé auprès des familles et des enseignants	439 639	455 462	484 887	522 635	553 722	25,95%
Reste à charge de la commune	298 234	282 633	259 562	169 308	146 910	-50,74%
Prix unitaire encaissé par le délégataire	2,76	2,73	2,79	3,01	3,15	14,10%
Prix unitaire du repas	4,63	4,42	4,28	3,99	3,99	-13,98%

Source : CRC d'après données de la commune

Le montant des impayés a par ailleurs augmenté significativement depuis les augmentations de tarifs de 2016.

tableau 59 : Montant des impayés

En € HT	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	Evolution 2013/2018
Chiffre d'affaires de la DSP	1 302 366	1 326 188	1 360 454	1 294 593	1 222 912	-6,10%
Montant encaissé auprès des familles	439 639	455 462	484 887	522 635	553 722	25,95%
Montant encaissé auprès des familles/ chiffre d'affaires de la DSP (en %)	33,76%	34,34%	35,64%	40,37%	45,28%	
Montant des impayés	6 670	8 004	9 850	20 287	32 826	392,14%
Montant des impayés/chiffre d'affaires de la DSP (en %)	0,51%	0,60%	0,72%	1,57%	2,68%	
Montant des impayés/montant encaissé auprès des familles	1,5%	1,8%	2,0%	3,9%	5,9%	

Source : rapports du délégataire

Le délégataire a la responsabilité de la gestion des encaissements et de la relance des impayés. Toutefois, la commune peut décider de prendre en charge les prestations impayées au titre d'un traitement social sur la base de la liste nominative des impayés qui lui est communiquée par la SHCB.

5.4.3. Le coût d'un repas

Le coût d'un repas n'a pu être identifié par la commune que pour la restauration scolaire, qui constitue toutefois l'essentiel de la restauration collective. Elle n'a pas été en capacité d'isoler, en dehors des charges de personnels, les charges de fonctionnement ou d'investissement liées aux restaurants scolaires, celles-ci n'étant pas distinguées au sein du budget des écoles.

Les charges de personnel¹⁹² de service à table et de surveillance ont progressé de 13,31 % sur la période pour des ETP ayant augmenté de 7,31 %. Les ETP consacrés au service à table ont diminué, la collectivité ayant adopté un fonctionnement en self des restaurants scolaires pour les écoles élémentaires.

tableau 60 : Équivalents temps-plein et coût du personnel municipal des restaurants scolaires

		2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017
Nombre de repas servis		161 152	158 829	166 903	173 562	172 932	7,31%
Service à table et surveillance	En ETP	27,54	30,44	30,08	31,21	31,21	13,31%
	En €	991 480	1 095 947	1 083 044	1 123 529	1 123 421	13,31%
dont service à table	Nombre ETP chargés du service à table	2,46	2,00	1,97	2,03	1,96	-20,34%
	Coût en € chargé	88 425	71 999	70 820	72 964	70 437	-20,34%
dont surveillance	Nombre ETP chargés de la surveillance	25,08	28,44	28,12	29,18	29,25	16,60%
	Coût en € chargé	903 055	1 023 948	1 012 224	1 050 565	1 052 984	16,60%

Source : données de la commune

Le montant facturé par le délégataire a en revanche diminué de 1,70 % alors que le nombre de repas servis a augmenté, permettant ainsi au coût unitaire d'un repas de baisser de 0,43 %. En 2017, le montant des charges de personnels représente 6,09 €, le solde, soit 4,66 €, correspondant au montant facturé par le délégataire.

tableau 61 : Coût d'un repas scolaire

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017
Service à table et surveillance	991 480	1 095 947	1 083 044	1 123 529	1 123 421	13,31%
Montant facturé par la SHCB	747 929	745 183	768 158	737 335	735 178	-1,70%
Coût total	1 739 409	1 841 130	1 851 202	1 860 864	1 858 599	6,85%
Coût unitaire d'un repas	10,79	11,59	11,09	10,72	10,75	-0,43%

Sources : données de la commune

¹⁹² Les charges de personnels et le nombre de repas servis ont été produits par la commune d'Agde sur la base de l'année civile. Les montants facturés par le délégataire ont également été rattachés aux années civiles concernés. Néanmoins, le nombre de repas servis figurant dans les tableaux présentés par la commune ne correspond pas exactement à ceux des tableaux de facturation. Le coût unitaire du repas a été calculé sur la base du nombre de repas indiqué dans les tableaux relatifs aux charges de personnel.

ANNEXES

annexe 1 : Les compétences de la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée

Outre les sept compétences obligatoires, la CAHM exerçait au 1^{er} janvier 2019 à la fois des compétences optionnelles et supplémentaires.

- Les compétences obligatoires :
 - développement économique (compétence exercée tout au long de la période de contrôle à l'exception des zones d'activités transférées au 1^{er} janvier 2017) ;
 - aménagement de l'espace communautaire ;
 - gestion des milieux aquatiques, et prévention des inondations ;
 - équilibre social de l'habitat ;
 - politique de la ville ;
 - accueil des gens du voyage ;
 - collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés (article L. 5216-5 du CGCT).
- Les compétences optionnelles :
 - protection de l'environnement et du cadre de vie ;
 - construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaires ;
 - eau.
- Compétences facultatives :
 - assainissement non collectif ;
 - assainissement collectif.
- Compétences supplémentaires :
 - création et gestion de service public communautaire ;
 - entretien des cours d'eau ;
 - création des itinéraires de promenade et randonnées des circuits VTT ;
 - gestion, protection et valorisation des espaces naturels ;
 - études et travaux liées à la recomposition spatiale du littoral et à la gestion du trait de côte ;
 - propreté de la voirie urbaine ;
 - entretien et recomposition des espaces verts urbains ;
 - établissement et exploitation de structures haut-débit ;
 - valorisation des patrimoines ;
 - agriculture ;
 - mise en œuvre du contrat de rivière Orb ;
 - définition, animation et coordination d'une stratégie globale d'aménagement du bassin versant de la lagune de Thau ;
 - coordination, animation et études pour une gestion équilibrée de l'eau ;

- coordination, animation et étude pour une gestion équilibrée de l'eau et des milieux aquatiques sur le bassin versant du fleuve Hérault, en cohérence avec le schéma d'aménagement et de gestion des eaux.

annexe 2 : Les indicateurs de santé

Le pré-rapport du diagnostic local de santé de la commune d'Agde fait ressortir des indicateurs de santé défavorables aux résidents de la commune, supérieurs à ceux de l'Hérault et de l'Occitanie.

tableau 62 : Indicateurs de santé

	Agde	Hérault	Occitanie
Taux de mortalité en ‰ (2009-2014)	11,3	8,9	9,5
Taux de morbidité (ALD 2014) pour 100 000 habitants	25	NC	20

Source : pré-rapport du diagnostic local de santé, CCAS de la commune d'Agde.

Selon le « profil santé quartiers prioritaires de la politique de la ville » de l'ARS Occitanie, « le profil de santé de la ville d'Agde [...] se caractérise par une situation sanitaire parmi les moins favorables de la région. Les indicateurs décrivant les déterminants sociaux et environnementaux de santé présentent tous des valeurs élevées et très élevées, mettant en relief la fragilité sociale de la population d'Agde »¹⁹³. Pour autant, Agde dispose d'un accès à des services hospitaliers et médico-sociaux et à une offre en médecine de ville jugée satisfaisante par l'ARS.

- Les services hospitaliers et médico-sociaux

Agde dispose d'un hôpital (Saint-Loup) ouvert en 2007, rattaché au centre hospitalier du bassin de Thau¹⁹⁴ qui comporte 92 lits répartis entre services de médecine, soins de suite et de réadaptation et hébergement en soins de longue durée. L'hôpital propose diverses consultations et un accueil médicalisé de jour. Une maison médicale de garde a également été créée en 2008.

La commune d'Agde dispose par ailleurs de trois établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) : un EHPAD public de 64 places et deux EHPAD privés d'une capacité cumulée de 125 places. Enfin, l'unité de soins longue durée de l'hôpital Saint-Loup offre 35 lits. Deux résidences services pour personnes âgées non médicalisées, l'une de 54 logements, l'autre de 59 sont également présentes sur le territoire communal.

- Une offre médicale de ville jugée satisfaisante par l'agence régionale de santé

L'offre médicale de ville est structurée autour d'un établissement privé, le centre médical du Parc, proposant des consultations dans différentes spécialités médicales, d'un centre d'imagerie intégrant un cabinet de radiologie disposant d'un scanner, d'un centre de dialyse, de deux laboratoires d'analyse médicale et de 107 médecins dont 35 généralistes.

¹⁹³ « Les niveaux de mortalité générale mais aussi prématurée qui traduisent des besoins de soins mais aussi de prévention sont bien supérieurs à la moyenne nationale. Les surmortalités par cancer, pour des pathologies liées à l'alcool mais aussi par mort violent sont particulièrement importantes. À structure d'âge comparable, la part des personnes en affectation longue durée toutes causes et pour diabète, est élevée par rapport aux autres communes de 5 000 habitants ou plus de la région. », source : profil santé du quartier prioritaire de la politique de la ville, ARS.

¹⁹⁴ La commune avait cédé au centre hospitalier intercommunal du bassin de Thau une parcelle d'une surface de 15 762 m.

L'ARS considère que la commune d'Agde est située en zone d'appui régional avec une dotation de médecins estimée comme satisfaisante. Dès lors, la commune n'est éligible à aucune aide¹⁹⁵.

Néanmoins, la commune est confrontée à la fois au départ à la retraite des médecins généralistes (10 sur 35 entre 2016 et 2017) et à des difficultés de remplacement de ces départs. Alors que 37,6 % de la population permanente a 60 ans et plus, la commune d'Agde a une densité médicale pour 10 000 habitants de 20 points inférieure à celle du département de l'Hérault pour une population de 60 ans et plus égale à 27 % pour le département en 2015. Pour ce qui concerne les médecins généralistes, la situation d'Agde est encore plus critique (9,7 médecins pour 10 000 habitants, 1 206 pour le département de l'Hérault).

De surcroît l'afflux de population touristique en période estivale multiplie par 10 la population potentielle.

¹⁹⁵ L'indicateur utilisé par l'ARS permet de tenir compte conjointement de la proximité et de la disponibilité de l'offre médicale, mais aussi de l'âge de la population et de l'activité des médecins.

GLOSSAIRE

ARS	agence régionale de santé
CAF	capacité d'autofinancement
CAHM	communauté d'agglomération Hérault Méditerranée
CCAS	centre communal d'action sociale
CGCT	code général des collectivités territoriales
CRC	chambre régionale des comptes
EHPAD	établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
ETP	équivalent temps-plein
HT	hors taxes
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo euros = millier d'euros
M€	million d'euros
m ²	mètre carré
Md€	milliard d'euros
PLH	programme local de l'habitat
PLU	plan local d'urbanisme
PPI	plan pluriannuel d'investissement
SCOT	schéma de cohérence territorial
Sodéal	Société de développement économique d'Agde et du littoral

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 11 juin 2020 de M. Gilles d'Ettore, maire d'Agde.

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 ».



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr

 **[@crococcitanie](https://twitter.com/crcoccitanie)**