



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE MAUGUIO-CARNON (Hérault)

Exercices 2016 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	6
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1. UNE COMMUNE LITTORALE EXPOSÉE AUX RISQUES	9
1.1. Structure et fonctionnement des instances municipales	9
1.1.1. La communauté d'agglomération du Pays de l'Or, premier outil de coopération	10
1.1.2. Le syndicat mixte du bassin de l'Or.....	10
1.1.3. Le SIVOM communes littorales de la baie d'Aigues-Mortes.....	11
1.1.4. La SPLA L'Or Aménagement	12
1.1.5. La SAEM L'Or Autrement.....	12
1.1.6. Le GIE LOA.....	12
1.2. Une commune partagée entre deux zones géographiques.....	13
1.2.1. La régie du port de plaisance de Carnon	14
1.2.2. Les concessions de plage	26
1.3. Un territoire fortement exposé aux risques	34
1.3.1. Une exposition accrue au débordement des cours d'eau	34
1.3.2. Le risque érosion du littoral pèse sur la moitié du territoire et l'essentiel des activités économiques.....	35
2. PRÉSERVATION DU TRAIT DE CÔTE ET REVENUS de la commune	39
2.1. Des recettes proviennent directement de zones soumises à aléa fort	39
2.1.1. Les excédents du port de Carnon financent les investissements portuaires .	41
2.1.2. Des recettes tirées des plages concédées insuffisantes pour le grand équilibre	41
2.2. Les mesures d'adaptation au changement climatique avec les partenaires publics ...	42
2.2.1. La départementale supprimée du Lido de l'Or pour réduire le trafic automobile.....	42
2.2.2. Les travaux et coûts de gestion des sites acquis par le conservatoire du littoral pèsent sur le bloc local	43
2.2.3. La progression de la mobilité douce en vue du stationnement payant.....	44
2.2.4. Le SIVOM de la baie d'Aigues-Mortes étudie un nouveau ré-engraissage en sable des plages	44
2.3. Un projet d'aménagement Mauguio-Carnon 2030 qui intègre peu le risque de l'érosion littorale	45
3. SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE DES INVESTISSEMENTS	47
3.1. Un processus comptable fiable.....	48
3.1.1. Des délais globaux de paiement satisfaisants.....	48
3.1.2. La fiabilité du bilan	48
3.2. La qualité de l'information budgétaire	50
3.2.1. Le débat d'orientations budgétaires	50

3.2.2.	Une sincérité des prévisions budgétaires altérée par de faibles taux d'exécution	50
3.2.3.	Une gestion pluriannuelle des investissements à améliorer	53
3.2.4.	Une gestion en AP/CP et en AE/CP perfectible.....	53
3.3.	La situation financière de la commune.....	54
3.3.1.	La section de fonctionnement	54
3.3.2.	La section d'investissement	59
3.3.3.	Dette et trésorerie	60
3.4.	Le pilotage et l'organisation de la fonction financière.....	62
3.4.1.	Une fonction « finances » identifiée	62
3.4.2.	Une fonction « contrôle de gestion » en cours de construction	63
3.4.3.	Un partenariat ancien avec le trésor public	64
3.5.	L'évaluation des risques	65
3.5.1.	Les provisions	65
3.5.2.	Les engagements hors bilan sont recensés	66
3.5.3.	Les régies d'avances et/ou de recettes	67
ANNEXES.....		69
GLOSSAIRE.....		73

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes d'Occitanie a contrôlé la gestion de la commune de Mauguio-Carnon pour les exercices 2016 et suivants. Ce contrôle s'inscrit dans le cadre d'une enquête interrégionale relative à la prise en compte des enjeux et risques environnementaux dans l'aménagement du littoral méditerranéen.

Les enjeux de la commune

Ville-centre de l'intercommunalité et chef-lieu de canton, comptant environ 17 000 habitants, Mauguio-Carnon est une station balnéaire qui entend faire de tout son territoire une ville « 4 saisons ».

La création d'une nouvelle société d'aménagement, alors que les espaces à urbaniser sont restreints par les risques naturels, ne contribue pas à la lisibilité des interventions publiques.

Un fonctionnement rigoureux et performant

La commune dispose de procédures industrialisées pour sécuriser la commande publique ce qui témoigne d'une culture et d'une pratique vertueuses, ayant abouti à un bon niveau de performance des achats.

Des actions complémentaires sont à mener pour réduire les risques sur les régies d'avances et améliorer encore le contrôle interne.

Une situation financière saine à l'aube des investissements Carnon 2030

La commune a fait le choix ancien d'assurer l'essentiel des services en régie. Cette option la rend plus rapidement vulnérable au renchérissement de l'énergie, du point d'indice de la fonction publique et à l'inflation en général. Elle sera amenée à réduire sensiblement les dépenses de fonctionnement dont elle conserve la maîtrise.

L'épargne nette a décliné sur la période mais les investissements ont été essentiellement financés par les ressources internes. Le faible niveau de son endettement place la commune en situation solide à l'aube des opérations d'aménagement « Mauguio-Carnon 2030 ».

La commune impliquée dans les instances de défense du trait de côte

Commune coupée dans la longueur par un étang source d'inondations et bordée par la mer dont le niveau s'élève, Mauguio-Carnon a engagé très tôt des actions pour lutter contre l'érosion et préserver le trait de côte avec les communes de la baie d'Aigues-Mortes également concernées.

La préservation des espaces naturels et de ses attraits touristiques la conduit à chercher de nouvelles modalités d'association des usagers aux coûts de préservation du littoral. Les revenus tirés des concessions de plages pourraient notamment être indexés aux résultats des exploitants.

RECOMMANDATIONS

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

1. Instaurer un suivi annuel de chaque convention conclue sur la base des rapports annuels d'activité transmis par chaque exploitant. *Non mise en œuvre.*
2. Présenter chaque année à l'État le rapport détaillé prévu à l'article R. 2124-29 du code général de la propriété des personnes publique. *Non mise en œuvre.*
3. Adopter une stratégie d'aménagement du territoire de la commune qui intègre l'adaptation au changement climatique puis la décliner en plans d'actions dans les documents d'urbanisme réglementaire, les projets publics d'aménagement, la politique de mobilité et la préparation au recul stratégique en veillant à l'information des habitants de Carnon. *Non mise en œuvre.*
4. Assurer un suivi des opérations d'investissement afin d'améliorer le taux d'exécution du budget en section d'investissement. *Non mise en œuvre.*
5. Consolider tous les projets d'investissement pour la défense du trait de côte avec ceux du renouvellement du patrimoine municipal et du projet « Carnon 2030 ». *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 :

- Mise en œuvre complète : 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.
- Mise en œuvre partielle : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- 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.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.

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 de Mauguio-Carnon a été ouvert le 25 janvier 2022 par lettre du président de section adressée à M. Yvon Bourrel, 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 6 septembre 2022.

Lors de sa séance du 22 septembre 2022, la chambre a arrêté les observations provisoires qui ont été transmises le 27 janvier 2023 à l'ordonnateur.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 4 avril 2023, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. UNE COMMUNE LITTORALE EXPOSÉE AUX RISQUES

1.1. Structure et fonctionnement des instances municipales

Le maire est entouré de huit adjoints et quatre conseillers délégués. Il a confié une délégation par arrêté à chacun des adjoints, puis à chacun des conseillers délégués. Il est par ailleurs premier vice-président de la communauté d'agglomération du Pays de l'Or (POA) en charge de l'attractivité économique.

Le nombre des réunions annuelles du conseil municipal est stable jusqu'à une réduction marginale constatée en 2020 et 2021, années d'élections générales avec confinements liés à la COVID 19.

Le conseil municipal du 15 juillet 2020 a décidé la création de neuf commissions thématiques, dont plusieurs en lien direct avec les risques auxquels la commune est exposée.

tableau 1 : composition des commissions communales thématiques en 2022

Commissions 2020-2026	Président	Vice-président(e)	Membres	
			Majorité	Oppositions
Education, Ressources Humaines	Yvon BOURREL	Sophie CRAMPAGNE	Sandrine BEAUFILS Marc RENZETTI Virgine ALZINGRE François DALBARD	Marianne PELLETIER Gilles PARMENTIER Frantz DENAT
Finances, Commande Publique	Yvon BOURREL	Caroline FAVIER	Laurent CAPPELLETTI Dominique TALON Dominique BALZAMO Marc RENZETTI	Marianne PELLETIER Gilles PARMENTIER Pierre-Martin CHAZOT Frantz DENAT
Vie Associative, Inclusion, Accessibilité	Yvon BOURREL	Laurence GELY	Lucien BELEN Béatrice MAZARD Virginie ALZINGRE Sandrine BEAUFILS	Pascale GUIDAULT Gilles PARMENTIER Frantz DENAT
Solidarité (Jeunesse, Médiation, Vie des Quartiers)	Yvon BOURREL	Laurent PRADEILLE	François DALBARD Sophie EGLEME Caroline KORDA Lucien BELEN	Simone GRES-BLAZIN Gilles PARMENTIER Frantz DENAT
Culture, Patrimoine et Traditions	Yvon BOURREL	Patricia MOULLIN-TRAFFORT	Béatrice MAZARD Caroline KORDA Rachel BARTHES Laurent PRADEILLE	Pascale GUIDAULT Gilles PARMENTIER Frantz DENAT
Commerce, Développement numérique	Yvon BOURREL	Laurent CAPPELLETTI	Marie LEVAUX François DALBARD Dominique BALZAMO Caroline KORDA	Gérard DEYDIER Gilles PARMENTIER Pierre-Martin CHAZOT Frantz DENAT
Urbanisme	Yvon BOURREL		François DALBARD Laurent TRICOIRE Claude CLAVEL Stéphanie DEMIRIS	Bertrand COISNE Gilles PARMENTIER Pierre-Martin CHAZOT Frantz DENAT
Sécurité et Cadre de vie	Yvon BOURREL	Laurent TRICOIRE	Marc RENZETTI Bernard GANIBENC Dominique TALON	Daniel BOURGUET Gilles PARMENTIER Pierre-Martin CHAZOT Frantz DENAT
Tourisme et Promotion du Territoire	Yvon BOURREL	Lucien BELEN	Dominique BALZAMO Laurent CAPPELLETTI Patricia MOULLIN-TRAFFORT	Marianne PELLETIER Gilles PARMENTIER Pierre-Martin CHAZOT Frantz DENAT

Source : CRC d'après commune de Mauguio-Carnon

Le conseil municipal a procédé à la désignation de ses membres suivant les dispositions de l'article L. 2121-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui organise la représentation proportionnelle des oppositions. Chacun des huit élus d'opposition est membre d'au moins une commission thématique. La composition des commissions réglementées n'appelle pas d'observation.

Mauguio-Carnon est membre, voire à l'origine, de syndicats intercommunaux et syndicats mixtes ainsi que de sociétés d'économie mixte et publique locale d'aménagement.

1.1.1. La communauté d'agglomération du Pays de l'Or, premier outil de coopération

La commune de Mauguio-Carnon s'est historiquement engagée dans l'action intercommunale avec la création d'un SIVU en 1947, devenu SIVOM de l'Étang de l'Or en 1971. Elle est la ville-centre de la communauté de communes du Pays de l'Or créée 1993, devenue communauté d'agglomération du Pays de l'Or (POA) en 2012 dont elle accueille le siège et le CIAS depuis la dissolution du SIVOM qui exerçait des compétences d'action sociale. Avec Palavas-les-Flots, La Grande-Motte et Saint-Aunès, la commune fut momentanément membre de la communauté d'agglomération de Montpellier de 2002 à 2003.

Les évolutions législatives successives RCT (2010), MAPTAM (2014) et NOTRe (2015) n'ont déclenché aucun nouveau transfert de compétences des communes à POA, ceux-ci ayant déjà été opérés sur une base volontaire par anticipation. À l'inverse, Mauguio-Carnon a conservé les compétences d'urbanisme réglementaire et de promotion du tourisme. Station balnéaire classée station de tourisme, Mauguio a décidé de conserver sa compétence promotion du tourisme et son office de tourisme municipal. Par détermination de la loi n° 2019-1461 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, l'animation du tourisme est une compétence partagée que POA exerce de droit à Mauguio-Carnon.

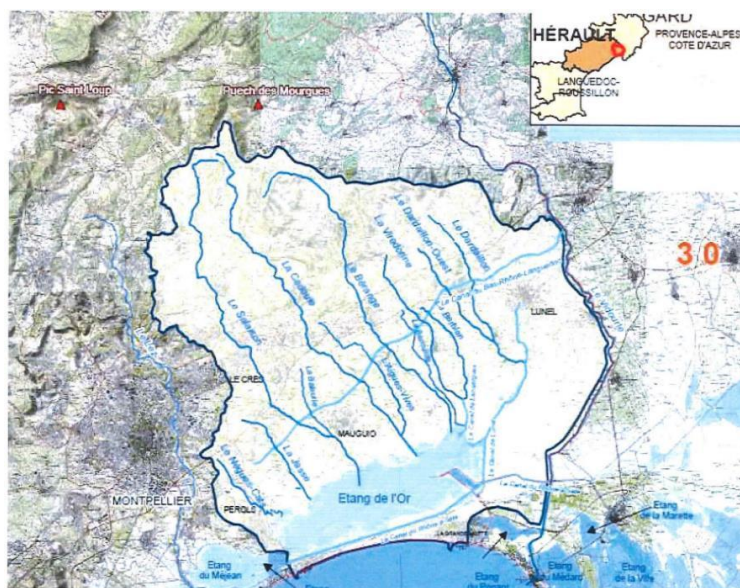
La décision de maintenir le plan local d'urbanisme (PLU) municipal est partagée par les autres communes de POA ; le PLU de Mauguio-Carnon est dès lors consolidé avec les autres PLU et cartes communales par POA pour élaborer le SCoT et le programme local de l'habitat. Cette possibilité offerte par la loi n° 2014-366 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) est partagée par toutes les communes de POA et répétée par délibérations concordantes à l'issue des élections municipales de 2020.

Le dernier rapport autonome sur l'avancement du schéma de mutualisation entre l'EPCI et ses communes membres date de 2019. Aucun service mutualisé n'est mis en place par POA et ses communes membres. La commune utilise certaines mises à dispositions de services et de moyens proposées à la carte (accueil de loisirs périscolaire, restauration collective). Elle participe à certains groupements de commandes organisés par POA (papèterie, matériel mécanique et informatique, entretien du réseau pluvial). Le principe des mutualisations est désormais rappelé dans le pacte de gouvernance de POA pour la durée du mandat. La commune dispose de son propre service municipal d'urbanisme qui conseille et oriente les administrés dans leurs démarches et projets avec des logiciels de cartographie et de suivi mis en place par POA. Le service chargé de l'instruction formelle et de délivrer les autorisations du droit des sols (ADS) est rattaché à POA.

1.1.2. Le syndicat mixte du bassin de l'Or

Créé en 2009 pour succéder au Syndicat Mixte de Gestion de l'Étang de l'Or (SMGEO) de 1983, le syndicat mixte du bassin de l'Or (Symbo) est reconnu établissement public territorial de bassin (EPTB) depuis 2017. Il associe le département de l'Hérault, la Métropole de Montpellier Méditerranée, POA et les communautés de communes Pays de Lunel et Grand Pic Saint-Loup.

carte 1 : bassin versant de l'étang de l'Or



Source : préfecture de l'Hérault

Actuellement présidé par une conseillère communautaire de POA (Mauguio-Carnon), il a pour mission initiale l'animation des actions de lutte contre les inondations, notamment auprès du grand public. Il assure également l'animation des sites Natura 2000, et depuis 2019, la cohérence de l'activité des maîtres d'ouvrages compétents en matière de « gestion de l'eau, des milieux aquatiques et de prévention des inondations » (GEMAPI). Suivant ses statuts, le syndicat exerce les missions transférées hors GEMAPI par ses membres et dispose d'une habilitation pour l'exercice par délégation de tout ou partie des missions GEMAPI.

Le Symbo a créé un dispositif « Or Alabri » pour accompagner les entreprises et particuliers à préparer leur défense contre les inondations par débordement des cours d'eau ou de l'Étang de l'Or. Les demandeurs peuvent solliciter une visite de diagnostic de vulnérabilité de leur bâtiment ou logement auprès d'un bureau d'étude attributaire d'un marché d'accompagnement, complété d'un relevé par un géomètre. Le diagnostiqueur peut accompagner le demandeur pour le suivi des éventuels travaux et la demande de subvention.

1.1.3. Le SIVOM communes littorales de la baie d'Aigues-Mortes

Ce syndicat intercommunal créé en 2003 par les communes de Mauguio-Carnon, La Grande-Motte, Palavas-les-Flots et Le Grau-du-Roi est présidé par M. Yvon Bourrel. Il a pour objet de réaliser des études et de porter la réalisation d'ouvrages pour la défense du littoral et le ré-engraissage en sable des plages pour ses communes membres. Ainsi, il a pu réaliser, dans le passé, des travaux emblématiques de rechargement des plages du Golfe d'Aigues-Mortes (plages concernées au Grau du Roi, Carnon, Palavas-les-Flots) pour des volumes de plusieurs millions de m³ par la technique innovante de drague aspiratrice en marche.

Mauguio-Carnon participe à plusieurs sociétés créées par les collectivités et établissements publics pour aménager le territoire et construire des bâtiments à vocation économique comme d'habitat.

Elle était actionnaire de la SAEML Hérault Aménagement dissoute fin 2019. Elle est actionnaire de la SPLA Territoire 34 depuis sa création en 2008. Elle est représentée au conseil d'administration par 2 administrateurs désignés parmi les délégués des communes réunis en assemblée spéciale.

1.1.4. La SPLA L'Or Aménagement

Mauguio-Carnon est actionnaire fondatrice de la SPLA L'Or Aménagement issue de la transformation en 2009 de la SAEML ACMEO fondée en 1990 par la communauté de communes du pays de l'Or et ses communes membres pour réaliser des études, schémas directeurs et porter des opérations d'aménagement de zones économiques et d'habitat. Depuis 2009, la SPLA est détenue par POA (51 % et neufs administrateurs), Mauguio-Carnon (31,5 % et cinq administrateurs), La Grande Motte (7,3 %), Valergues (4,7 %), Montpellier Métropole (3,57 %) et les cinq autres communes membres de POA et Pérols (0,31 % chacune). Yvon Bourrel est président du conseil d'administration en qualité d'administrateur représentant l'actionnaire POA (Mauguio-Carnon) et directeur général. Il est assisté d'une directrice générale déléguée.

1.1.5. La SAEML L'Or Autrement

Mauguio-Carnon est actionnaire fondatrice de la SAEML L'Or Autrement créée en mai 2022 avec un capital de 2 250 k€ réparti entre POA (1 000 k€), les communes de Mauguio-Carnon, La Grande Motte et Palavas-les-Flots (150 k€ chacune) et des banques (800 k€). La présidente du conseil d'administration est une élue de POA, également présidente directrice générale de la société. Elle est assistée d'une directrice générale déléguée, également directrice générale déléguée de la SPLA L'Or Aménagement. La vocation de la société est la requalification d'espaces et de bâtiments économiques pour maintenir l'attractivité économique du territoire et la maîtrise de la production de logements par la réalisation d'opérations immobilières. L'Or Autrement peut intervenir pour des opérations complexes imbriquant équipements publics, habitat et commerces, des investissements en faveur du développement touristique, notamment nautique, et d'autres en faveur de la transition écologique (rénovation énergétique des bâtiments publics et privés), la gestion du littoral.

1.1.6. Le GIE LOA

La SPLA L'Or Aménagement et la SAEML L'Or Autrement ont créé un groupement d'intérêt économique (GIE) en 2022 pour porter et partager leurs services support. L'accord de GIE couvre les services juridique, marchés, finance et comptabilité ainsi que la gestion des ressources humaines. Le pilotage du GIE est confié à la directrice générale déléguée commune aux deux sociétés. Avec la création d'une nouvelle société, la commune dispose d'un outil opérationnel supplémentaire pour porter des opérations d'aménagement. Son objet et son périmètre d'intervention sont proches de ceux de l'opérateur existant historique, la SPLA L'Or Aménagement.

Cette multiplication des intervenants, dont la direction et les services supports sont communs, affecte la lisibilité des interventions de chaque entité et ne facilite pas la consolidation financière des engagements et mandats qui leur sont confiés par la commune.

1.2. Une commune partagée entre deux zones géographiques

La commune de Mauguio compte une population légale de 16 899 habitants au 1^{er} janvier 2022 (Insee 2019) et s'établit sur 7 700 hectares situés à une altitude moyenne de huit mètres. Elle est la commune la plus étendue et la plus peuplée du canton.

Les 7 700 hectares de Mauguio-Carnon comptent de vastes espaces inhabitables dont :

- l'étang de l'Or qui occupe 2 700 hectares ;
- l'aéroport Montpellier Méditerranée qui occupe 380 hectares ;
- la part émergée de zones Natura 2000.

La commune se désigne sous l'appellation « Mauguio-Carnon », traduisant la dualité des deux territoires vécus, jusqu'à la persistance de deux gentils « Melgorien » et « Carnonais », jamais combinés. Les limites administratives de la commune renforcent cette distinction en imposant de traverser la commune de Pérols pour rejoindre Carnon.

La population totale de Mauguio-Carnon est quasi stable entre 2013 et 2019. Sa composition évolue sensiblement entre 2008 et 2019 avec une progression de 20 % par an environ des 75 ans et plus, en nombre comme en proportion. Dans la même période, les 15-29 ans ont reculé de 10 % en proportion et 7 % en nombre. Les habitants de la tranche d'âge de 0 à 44 ans sont passés de majoritaires en 2008 à minoritaires en 2019. Cette évolution de la composition sociologique conduit la commune à orienter une partie de ses politiques publiques vers des populations plus âgées, aux besoins différents des plus jeunes.

La station balnéaire « Carnon-Plage » et son port de plaisance font augmenter la population de plus de 30 000 habitants pendant la saison estivale. Mauguio-Carnon en tire le statut de commune touristique et station balnéaire d'où un double sur-classement dans la strate 40 000-80 000 habitants. Au plan morphologique, Carnon est un cordon dunaire qui sépare la mer Méditerranée au sud et l'étang de l'Or au nord. Large de 600 mètres, il est urbanisé à l'ouest tandis que l'est constitue un espace naturel sensible (ENS) propriété de l'État et classé Natura 2000 (directives Oiseaux et Habitats) depuis 2015.

La progression des prix de l'immobilier dans le secteur (jusqu'à 1 000 €/m² de terrain viabilisé) contrarie le parcours résidentiel des jeunes ménages. Les sociétés d'aménagement publique et mixte créées par Mauguio-Carnon visent à compléter l'offre de marché avec une offre accessible. Le foncier disponible à l'aménagement s'élève à 110 hectares depuis la dernière révision du schéma de cohérence territoriale.

Mauguio-Carnon est située dans l'aire urbaine de la ville de Montpellier, dont elle accueille l'aéroport international Montpellier Méditerranée (LFMT – MPL) où transitent près de deux millions de passagers par an. Les ressources économiques du territoire de Mauguio-Carnon proviennent essentiellement de la production maraîchère, du tourisme estival et de la zone des activités aéroportuaires.

1.2.1. La régie du port de plaisance de Carnon

carte 2 : commune de Mauguio-Carnon



Source : site Internet de la commune de Mauguio-Carnon

Situé dans la baie d'Aigues-Mortes, entre Palavas-les-Flots et La Grande-Motte, le port de plaisance de Carnon, aménagé sur une bande de terre séparant l'étang de l'Or de la mer, au cœur de la station balnéaire de Carnon, s'étire sur 30 hectares. La construction de la station balnéaire de Carnon et de son port de plaisance dans les années 1970 correspond au type d'aménagement pour le développement du tourisme sur le littoral languedocien à l'instar de La Grande-Motte, de Port Camargue ou de Valras-Plage.

Ouvert toute l'année, le bassin du port offre 850 places d'amarrage à flot et 257 places à sec pour les navires motorisés. Il permet de stocker 60 voiliers légers (dériveurs, catamarans). Deux aires de carénage sont disponibles avec traitement des eaux de carénage et collecte des déchets nautiques. Une station d'avitaillement permet l'approvisionnement en carburant.

Le port de Carnon est engagé dans la démarche de certification européenne « Ports propres » qui traduit la volonté des gestionnaires de port de lutter pour la préservation des milieux aquatiques et le développement durable des activités littorales et marines.

Par arrêté préfectoral du 24 juin 2013, la commune de Mauguio-Carnon s'est vu transférer, à titre gratuit, la propriété des dépendances du port.

1.2.1.1. Un port de plaisance communal

Lors du précédent contrôle portant sur la période 2002-2010, la chambre interrogeait l'exercice par la commune, plutôt que par la communauté d'agglomération du Pays de l'Or, de la compétence portuaire eu égard aux compétences transférées aux EPCI dans le domaine économique, dont les zones d'activité portuaire. En vertu de l'article L. 5314-4 du code des transports, les communes sont compétentes pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes dont l'activité principale est l'accueil des loisirs nautiques et des navires de plaisance. La

compétence portuaire des EPCI à fiscalité propre ne vise pas les ports de plaisance mais une composante des ports, la gestion des « zones d'activité portuaire »¹, mission attachée au « développement économique du territoire ».

La gestion du seul port de plaisance relève de la compétence de la commune.

1.2.1.2. Le port est une régie dotée de la seule autonomie financière

Le port de Carnon est un service public à caractère industriel et commercial. La commune, propriétaire et gestionnaire du port, a choisi d'exploiter le port en régie directe.

Lors de son précédent contrôle, la chambre relevait la non application de l'article L. 2221-4 du CGCT, qui exige la constitution d'une régie dotée de l'autonomie financière, et l'existence injustifiée d'un budget annexe relatif à la station d'avitaillement en carburant du port. Par délibération du 22 décembre 2014, le conseil municipal a créé une régie dotée de la seule autonomie financière à compter du 1^{er} janvier 2015, conformément à l'article L. 2221-4 du CGCT, adopté les statuts du port et désigné les sept membres du conseil d'exploitation. Le budget annexe de la station d'avitaillement a été intégré au budget annexe du port de Carnon à compter de 2011². La chambre constate une complète mise en œuvre des observations émises lors du contrôle précédent.

Les recettes et dépenses d'exploitation et d'investissement de la régie du port font l'objet d'un budget annexe³ au budget principal de la commune qui relève de l'instruction budgétaire et comptable M4. Cette activité est soumise à l'impôt sur les sociétés au même titre que les entreprises. Le budget annexe du port est équilibré en recettes et en dépenses et ne bénéficie d'aucune subvention du budget principal de la commune, conformément aux dispositions de l'article L. 2224-1 du CGCT.

1.2.1.3. Une faible consommation des crédits budgétaires du port

Des taux de réalisation en section de fonctionnement à améliorer

Les taux de réalisation en section de fonctionnement du budget annexe du port de Carnon sont faibles sur la période 2016-2021 : 77 % pour les recettes et 73 % pour les dépenses. En raison de la crise sanitaire, l'exercice 2020 a connu une moindre exécution avec des taux de 58 % en recettes et de 49 % en dépenses, combinés à des annulations de crédits en recettes de 15 % et en dépenses de 51 %. L'année 2021 présente une amélioration marquée sur les dépenses avec un taux de réalisation de 79 % mais moindre sur les recettes avec un taux de réalisation de 64 %.

¹ Cf. CGCT, article L. 5216-5, I,1° pour les communautés d'agglomération.

² Cf. délibération du 28/03/2011 sur l'adoption des budgets primitifs (budget principal et budget annexe) et délibération du 28/06/2011 sur l'affectation du résultat du BA de la station d'avitaillement.

³ Cf. organisation financière de la régie du port.

tableau 2 : taux de réalisation de la section de fonctionnement du budget annexe du port

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Recettes de fonctionnement						
Prévisions budgétaires (BP+DM+R002)	2 525 248,57	2 635 491,73	2 765 175,06	3 173 056,00	4 080 431,60	4 223 265,20
Réalisation (titres + rattachements)	2 187 586,99	2 303 187,01	2 445 745,07	2 445 619,44	2 371 446,93	2 690 202,99
Crédits annulés	48 386,99	70 153,01	201 625,07	163 393,64	625 747,07	161 875,01
Crédits annulés en %	1,92 %	2,66 %	7,29 %	5,15 %	15,34 %	3,83 %
Pourcentage d'exécution	86,63 %	87,39 %	88,45 %	77,07 %	58,12 %	63,70 %
Dépenses de fonctionnement						
Prévisions budgétaires (BP+DM+D002)	2 181 348,57	2 706 613,25	2 400 276,06	2 778 036,88	3 500 488,60	2 696 350,20
Réalisation (mandats + rattachements)	1 864 466,90	2 255 638,10	1 721 126,84	1 893 642,55	1 718 667,84	2 139 916,56
Crédits annulés	316 881,67	450 975,15	679 149,22	884 394,33	1 781 820,76	556 433,04
Crédits annulés en %	14,53 %	16,66 %	28,29 %	31,84 %	50,90 %	20,64 %
Pourcentage d'exécution	85,47 %	83,34 %	71,71 %	68,16 %	49,10 %	79,36 %
Solde d'exécution	323 120,09	47 548,91	724 618,23	551 976,89	652 779,09	550 286,43

Source : CRC d'après les comptes administratifs

Des taux de réalisation en section d'investissement peu élevés

Les taux de réalisation en section d'investissement du budget annexe du port de Carnon traduisent un très faible niveau d'exécution budgétaire. Ils s'établissent en moyenne annuelle à 16 % pour les recettes et à 31 % pour les dépenses. L'année 2017 a connu des taux de 57 % en recettes et de 51 % en dépenses, maxima jamais dépassés sur la période.

tableau 3 : taux de réalisation de la section d'investissement du budget annexe du port

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Recettes d'investissement						
Prévisions budgétaires (BP+DM+RAR N-1+R001)	571 160,53	514 789,59	408 068,73	492 746,88	806 541,29	2 218 500,23
Réalisation (report+titres+rattachements)	21 058,77	295 625,95	12 492,05	0,00	36 060,00	576 498,13
Restes à réaliser	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	370 305,70
Restes à réaliser en %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	16,69 %
Crédits annulés	348 241,23	12 492,05	0,05	0,00	232 518,00	1 271 696,40
Crédits annulés en %	60,97 %	2,43 %	0,00 %	0,00 %	28,83 %	57,32 %
Pourcentage d'exécution	3,69 %	57,43 %	3,06 %	0,00 %	4,47 %	25,99 %
Dépenses d'investissements						
Prévisions budgétaires (BP+DM+RAR N-1+D001)	915 060,53	1 054 068,07	772 967,73	887 766,00	1 382 984,29	1 923 229,00
Réalisations (report+mandats+rattachements)	271 758,64	532 334,49	270 164,99	314 353,08	405 999,55	101 105,60
Restes à réaliser	64 700,00	78 297,61	52 463,00	48 117,30	63 300,17	0,00
Restes à réaliser en %	7,07 %	7,43 %	6,79 %	5,42 %	4,58 %	0,00 %
Crédits annulés	578 601,89	443 435,97	450 339,74	525 295,62	913 684,57	57 626,40
Crédits annulés en %	63,23 %	42,07 %	58,26 %	59,17 %	66,07 %	3,00 %
Pourcentage d'exécution	29,70 %	50,50 %	34,95 %	35,41 %	29,36 %	5,26 %
Solde d'exécution	- 250 699,87	- 236 708,54	- 257 672,94	- 314 353,08	- 369 939,55	475 392,53
Solde des restes à réaliser	- 64 700,00	- 78 297,61	- 52 463,00	- 48 117,30	- 63 300,17	370 305,70

Source : CRC d'après les comptes administratifs

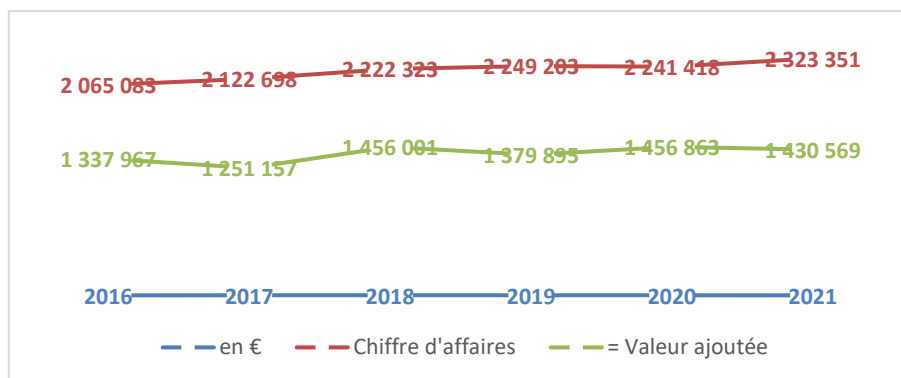
Cette sous-consommation récurrente est due aux retards de mise en œuvre opérationnelle des projets, consécutive à une programmation des travaux trop optimiste et à un manque de suivi technique et financier des opérations au regard de la capacité d'ingénierie de la commune.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique avoir engagé des actions afin d'améliorer les taux de consommation des crédits d'investissement relevant du budget annexe du port de Carnon, notamment en ayant recours à des outils de programmation plus performants et en mettant en place une gestion en AP/CP et AE/CP (autorisations de programme-autorisations d'engagement/crédits de paiement).

1.2.1.4. Les résultats du port financent ses investissements

La constitution de l'excédent brut d'exploitation (EBE)

La période a été caractérisée par une hausse modérée mais régulière du chiffre d'affaires avec maintien de la valeur ajoutée.

graphique 1 : évolution du chiffre d'affaires et de la valeur ajoutée

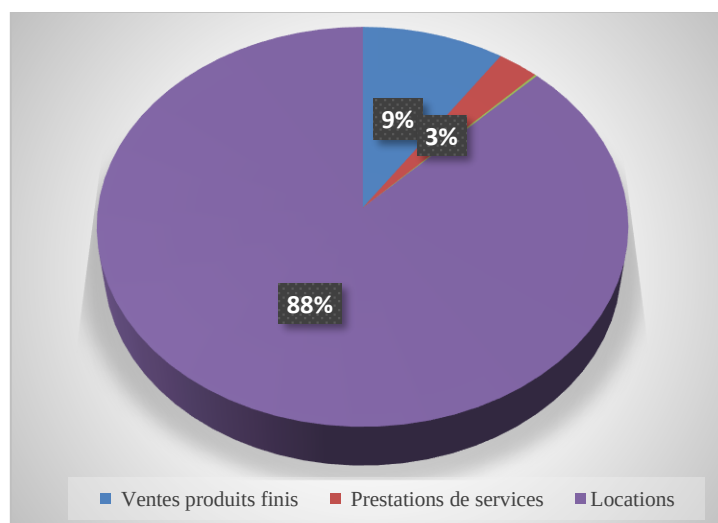
Source : CRC d'après les comptes de gestion

Un chiffre d'affaires en hausse de façon modérée mais continue

tableau 4 : évolution du chiffre d'affaires du port

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evol /an
Chiffre d'affaires	2 065 083	2 122 698	2 222 323	2 249 203	2 241 418	2 323 351	2,4%
Valeur ajoutée	1 337 967	1 251 157	1 456 001	1 379 895	1 456 863	1 430 569	1,3%

Source : d'après les comptes de gestion

graphique 2 : composition du chiffre d'affaires du port en 2021

Source : CRC d'après les comptes de gestion

D'un montant de 2,32 M€ en 2021, le chiffre d'affaires du port a progressé de 2,4 % en moyenne annuelle entre 2016 et 2021. Sa légère contraction enregistrée en 2020 s'explique par l'interdiction de navigation lors des confinements liés à la crise sanitaire.

Il est composé, pour une part prépondérante, des produits de location (88 %), des ventes de produits tels le carburant (9 %) et marginalement des prestations de services (3 %).

Les locations, en constante hausse de 2016 à 2021 (soit + 2,9 % en moyenne annuelle), concernent les locations des postes à flot – annuelles ou mensuelles –, les contrats d'escale et le stockage à terre. La commune, sur la base d'une grille tarifaire qui tient compte de la longueur des navires et qui a connu une évolution globale limitée à + 1 % ou + 2 %, ne dispose pas totalement

de marges de manœuvre eu égard à la configuration des équipements. Ainsi, le stockage à terre créé en 1979 ne peut accueillir les navires actuels d'un gabarit plus large et plus haut, laissant 15 % de la capacité du port à sec non utilisés.

En 2020, des modifications significatives ont été réalisées :

- suppression des tranches forfaitaires de consommation électrique et paiement au kWh au-delà de 700 kWh conformément à la loi d'orientation sur les mobilités ;
- baisse de 20 % des tarifs d'escales ;
- révision complète des tarifs de carénage ;
- remises de 10 % accordées aux professionnels sauf carénage sur remorque.

Les dispositions du code des transports visant la situation selon laquelle tout nouvel acquéreur d'un navire en contrat annuel se voit proposer un contrat d'escale jusqu'au 31 décembre ont permis un gain en 2020 de 147 820 € sur cette catégorie de recettes.

Les ventes des produits fabriqués liés pour l'essentiel aux ventes de carburant, ont connu une baisse de 14,25 % en 2020 et de 18,6 % en 2021 en raison de l'interdiction de naviguer durant l'année 2020 et de l'arrêt de la station pendant les travaux de démolition de la capitainerie au cours du premier semestre 2021. La marge prise par la régie du port est de 0,05 € / litre.

Les prestations de manutention et ventes de marchandises dont l'offre a été augmentée en 2021, comprennent la mise à disposition de badges magnétiques et du poste mécanique, la location de matériel carénage, le gardiennage des remorques, l'assistance technique, etc. Ce poste est stable sur la période 2016-2021, à l'exception de 2020 et ses confinements.

tableau 5 : décomposition du chiffre d'affaires du port

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Locations diverses	1 764 070	1 793 745	1 819 386	1 861 495	1 915 321	2 034 783
Ventes produits finis	226 530	259 619	333 938	319 117	273 631	221 172
Prestations de services	69 254	65 165	65 153	65 403	50 048	63 966
Ventes de marchandises	5 226	4 166	3 844	3 186	2 417	3 428
TOTAL compte 70	2 065 083	2 122 697	2 222 323	2 249 202	2 241 418	2 323 351

Source : CRC d'après les comptes de gestion

La commune a mené une politique d'optimisation tarifaire avec pour objectif de concilier la compétitivité du port avec une nouvelle stratégie de développement intégrant les enjeux environnementaux (voir investissements et dragage). Néanmoins, sans possibilité de créer des anneaux supplémentaires et au vu de la faible rotation des anneaux existants, la commune ne dispose que de marges de manœuvre réduites sur sa capacité d'accueil particulièrement en tension.

Une valeur ajoutée maintenue

La valeur ajoutée de l'activité a progressé de 1,3 % en moyenne annuelle sur la période passant de 1,37 M€ en 2016 à 1,43 M€ en 2021. Rapportée au chiffre d'affaires, la valeur ajoutée est passée de 65 % en 2016 à 62 % en 2021 traduisant un infléchissement de la richesse produite.

tableau 6 : évolution de la valeur ajoutée du port

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Valeur ajoutée	1 337 967	1 251 157	1 456 001	1 379 895	1 456 863	1 430 569
<i>en % du produit total</i>	<i>64,8 %</i>	<i>58,9 %</i>	<i>65,5 %</i>	<i>61,3 %</i>	<i>65,0 %</i>	<i>61,6 %</i>

Source : CRC d'après les comptes de gestion

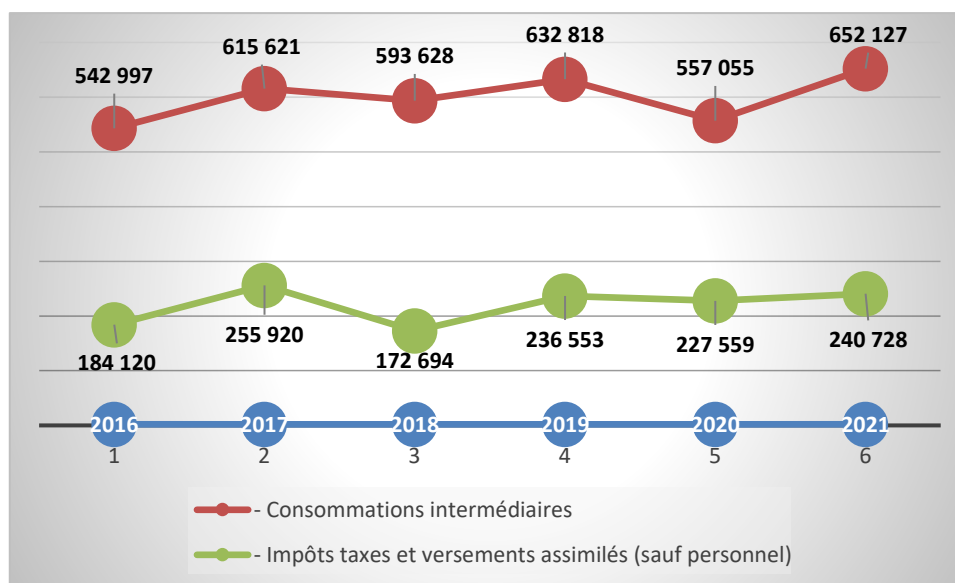
Cet infléchissement est imputable à la conjonction d'une croissance contenue du chiffre d'affaires (+ 2,4 %) et d'une croissance plus forte des consommations intermédiaires (+ 3,7 %) et des charges fiscales (+ 5,5 %), créant un effet ciseau et aboutissant à une réduction, toutefois mesurée, de la valeur ajoutée.

Les consommations intermédiaires⁴ augmentent sur la période de 542 997 € en 2016 à 652 127 € en 2021, soit de + 3,7 % en moyenne annuelle, après avoir connu deux années de baisse en 2018 et 2020. Elles représentent en moyenne 27 % du chiffre d'affaires.

La progression des charges liées aux achats qui représentent plus de 50 % des consommations intermédiaires, est restée maîtrisée. Elle enregistre une baisse de 2,9 % en moyenne annuelle entre 2016 et 2021, notamment en raison de la diminution des achats de carburant destiné à la station d'avitaillement. Les charges liées aux travaux d'entretien et aux réparations enregistrent une baisse très forte en 2018 et 2019 lui permettant de constater une baisse de 5,5 % par an sur la période.

Suite au recours à une nouvelle prestation de surveillance et de sécurité du port, les charges liées aux services extérieurs d'un montant de 20 660 € en 2016 sont passées à 97 075 € en 2019 et à 158 345 € en 2021.

⁴ Cf.

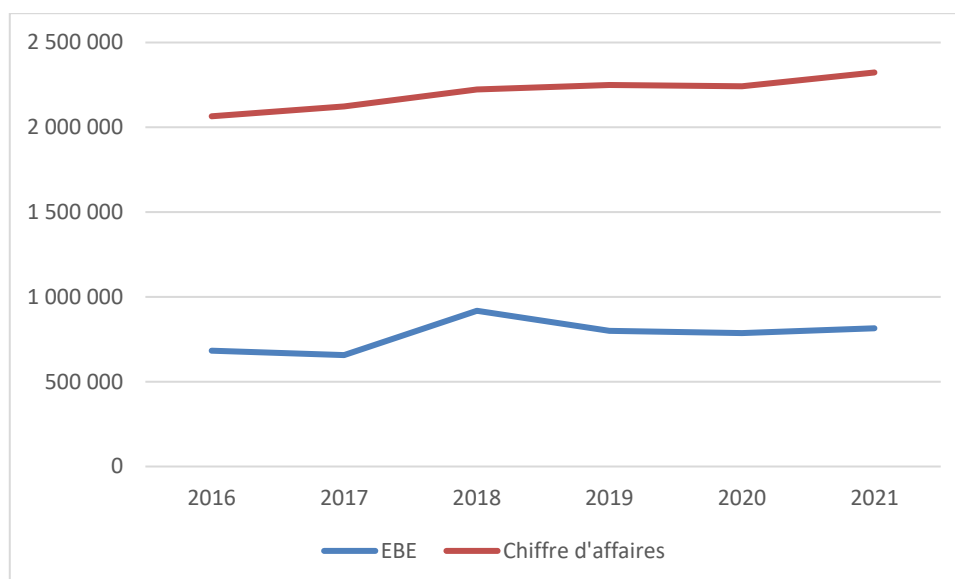
graphique 3 : évolution des consommations intermédiaires et des impôts du port (en €)

Source : CRC d'après les comptes de gestion

De l'ordre de 200 000 €, les dépenses relatives aux impôts et taxes augmentent de 5,5 % en moyenne annuelle sur la période 2016-2021. Cette progression doit être relativisée en raison des remboursements opérés par les services fiscaux et comptabilisés dans les produits exceptionnels (67 340 € en 2018, 53 949 € en 2019 ou 90 360 € en 2021).

L'excédent brut d'exploitation

L'excédent brut d'exploitation (EBE), d'un montant de 815 586 € en 2021, représente en moyenne annuelle près de 35 % des produits d'exploitation, plus de 41 % en 2018. Il connaît une dynamique sensiblement identique à celle du chiffre d'affaires. Sa hausse sur la période 2016-2021 est de 3,6 % en moyenne annuelle.

graphique 4 : évolution de l'EBE du port (en €)

Source : CRC d'après les comptes de gestion

La progression de l'EBE a été permise grâce à une maîtrise des charges de personnel (+ 1,9 % en moyenne annuelle) et une hausse des produits de gestion (25 % en moyenne annuelle). Les charges de personnel d'un montant de 748 143 € en 2021 représentent en moyenne 31 % des ressources d'exploitation sur la période 2016-2021. Les effectifs sont de 18 agents (2021) relevant de la fonction publique territoriale et de droit privé relevant de la convention collective des ports de plaisance. La proportion entre ces deux catégories tend à s'inverser : si en 2016, 84 % des agents relevaient de la fonction publique territoriale, en 2020 ce pourcentage est de 50 %, répondant ainsi à la volonté d'aligner le statut des agents employés au caractère industriel et commercial de ce service public.

Les autres produits de gestion sont constitués pour l'essentiel des redevances perçues au titre de l'occupation du domaine public.

tableau 7 : évolution des recettes d'occupation du domaine public pour le port

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
TOTAL	54 389,88	56 047,58	106 545,43	108 860,59	101 400,58	163 771,17
Redevances licences	38 442,57	39 915,73	90 038,11	91 948,72	82 560,76	85 635,24
Revenus des immeubles	15 947,05	16 131,85	16 507,32	16 846,88	18 780,00	19 296,14
Reversement taxe de séjour	0,26			63,44	58,24	72,79
Autres			1,03	1,55	1,58	58 767,00

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les conventions d'occupation du domaine public respectent les principes de la domanialité publique notamment la transparence des procédures de passation (depuis 2020), leur durée (1 an, 12 ou 40 ans en fonction des investissements nécessaires), ou encore le montant de la redevance (part fixe et, le cas échéant (dès 2020), une part variable liée au chiffre d'affaires).

Ces amodiations recouvrent plusieurs situations :

- l'occupation d'un terrain pour l'installation d'une antenne relais ;
- l'utilisation de l'aire de carénage, du quai technique du travail à flot ;
- l'occupation d'un terrain et/ ou d'un local en vue d'une activité commerciale (location, réparation et maintenance de navires de plaisance) ;
- l'occupation du terrain pour l'aire de stationnement de 72 places adossée à un hôtel restaurant, pour une durée de 40 ans moyennant une redevance annuelle de 60 000 €, dont le premier versement est intervenu en 2018.

Les subventions reçues, d'un montant de 22 860 € et de 1 575 €, correspondent à des participations versées, la première en 2018 par l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée pour la sensibilisation au maintien de la biodiversité des habitats marins (installation de nurseries artificielles dans les bassins du port) et la seconde, en 2021, par la DREAL dans le cadre de la démarche entreprise en vue de la certification « Ports propres » (phase 1 – Étude et diagnostic environnemental).

tableau 8 : évolution de l'excédent brut d'exploitation du port

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. /an
Chiffre d'affaires	2 065 083	2 122 698	2 222 323	2 249 203	2 241 418	2 323 351	2,4 %
- Consommations intermédiaires	542 997	615 621	593 628	632 818	557 055	652 127	3,7 %
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	184 120	255 920	172 694	236 553	227 559	240 728	5,5 %
= Valeur ajoutée	1 337 967	1 251 157	1 456 001	1 379 895	1 456 863	1 430 569	1,3 %
<i>en % du produit total</i>	<i>64,8 %</i>	<i>58,9 %</i>	<i>65,5 %</i>	<i>61,3 %</i>	<i>65,0 %</i>	<i>61,6 %</i>	
- Charges de personnel	679 522	642 238	652 610	661 313	756 577	748 143	1,9 %
+ Subvention d'exploitation perçues	0	0	22 860	0	0	1 575	
+ Autres produits de gestion	54 390	56 048	106 546	108 797	101 342	163 698	24,7 %
- Autres charges de gestion	30 220	8 090	14 520	26 949	14 360	32 114	1,2 %
= Excédent brut d'exploitation	682 614	656 876	918 278	800 430	787 267	815 586	3,6 %
<i>en % du produit total</i>	<i>33,1 %</i>	<i>30,9 %</i>	<i>41,3 %</i>	<i>35,6 %</i>	<i>35,1 %</i>	<i>35,1 %</i>	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Le résultat d'exploitation

Le résultat d'exploitation, excédentaire sur la période 2016-2021, représente, en moyenne annuelle, plus de 8 % des produits d'exploitation, passant de 2 909 € en 2016 à 206 500 € en 2021. Cette évolution témoigne d'une véritable dynamique globale sur la période.

tableau 9 : le résultat d'exploitation du port

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
= CAF brute avant impôts sur les bénéfices	608 153	699 206	928 918	807 962	762 335	864 811	7,3 %
- Impôts sur les bénéfices et assimilés	66 533	20 195	0	71 785	84 924	10 769	- 30,50 %
CAF brute après impôt sur les bénéfices	541 620	679 011	928 918	736 177	677 411	854 042	9,5 %
- Dotations nettes aux amortissements	386 174	431 962	428 797	435 614	438 874	419 830	1,7 %
- Dotations nettes aux provisions	218 500	200 000	204 300	184 200	24 632	303 756	6,8 %
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	65 963	71 048	73 954	76 045	76 045	76 045	2,9 %
+/- Values de cessions	0	500	0	0	0	0	
= Résultat section d'exploitation	2 909	118 597	369 775	192 407	289 950	206 500	134,5 %
<i>en % du produit total</i>	<i>0,1 %</i>	<i>5,6 %</i>	<i>16,6 %</i>	<i>8,6 %</i>	<i>12,9 %</i>	<i>8,9 %</i>	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

La commune a constitué des provisions pour faire face aux dépenses de dragage du port construit dans le grau naturel d'écoulement de l'étang de l'Or qui entraîne l'envasement des bassins et une diminution du tirant d'eau, préjudiciable à la garantie de sécurité des navires.

Les travaux nécessaires à l'enlèvement de 30 000 m³ de sédiments ont été estimés entre 2 M€ HT et 5 M€ HT en fonction de la nature des sédiments et des solutions de traitement envisageables. Les dernières études de 2019 estiment les travaux à 2,49 M€ HT. Ce risque a été identifié et a fait l'objet d'un diagnostic technique et financier qui a conduit la commune à constituer une provision initiale de 420 000 € dès 2015, abondée au cours des exercices suivants. Au 31 décembre 2021, la provision s'élève à 1 566 968 €, soit près de 63 % de l'estimation 2019. Ces provisions parent au risque de déséquilibre de l'exploitation du port pour des charges prévisibles importantes à répartir sur plusieurs exercices. La commune de Mauguio-Carnon a adopté en 2020 une autorisation d'engagement et de crédits de paiement (AE/CP) pour 2,49 M€.

Le financement des investissementsLa capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement brute a progressé de façon quasi-constante à l'exception de 2019 et 2020. Elle a augmenté en moyenne annuelle de 9.5 %, passant de 541 620 € en 2016 à 854 042 € en 2021. La CAF nette du remboursement de l'annuité du capital de la dette a également progressé de façon quasi-constante à l'exception de 2019 et 2020. Près de 24 % en moyenne du chiffre d'affaires peuvent être théoriquement consacrés au financement des équipements du port.

tableau 10 : évolution de la capacité d'autofinancement du port

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
CAF brute	541 620	679 011	928 918	736 177	677 411	854 042	4 417 179
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	145 293	149 703	216 193	208 866	200 543	233 034	1 153 632
= CAF nette ou disponible	396 327	529 308	712 725	527 311	476 868	621 008	3 263 548
en % du produit total	19,2 %	24,9 %	32,1 %	23,4 %	21,3 %	26,7 %	24,7 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Le financement propre disponible

Le financement propre disponible est constitué à 86 % de la CAF nette.

tableau 11 : évolution du financement propre disponible du port

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
= CAF nette ou disponible (C)	396 327	529 308	712 725	527 311	476 868	621 008	3 263 548
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0	0	0	0	0	0	0
+ Subventions d'investissement	21 059	45 626	12 492	0	36 060	101 106	216 342
+ Produits de cession	0	500	0	0	0	0	500
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	21 059	46 126	12 492	0	36 060	101 106	216 842
= Financement propre disponible (C+D)	417 386	575 434	725 217	527 311	512 928	722 114	3 480 390

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les dépenses d'équipement

Le programme pluriannuel d'investissement (PPI) comme l'ensemble des orientations déclinées au schéma directeur Mauguio-Carnon 2030 visent non seulement à améliorer les équipements de l'espace portuaire (capitainerie, bassins, etc.) mais aussi à insérer cet espace dans le tissu urbain (cheminements piétons, aménagements paysagers, etc.). Le PPI 2020-2025, mis à jour au 1^{er} janvier 2022, prévoit un volume de dépenses d'un montant de 4,62 M€ et une réalisation effective à partir de l'exercice 2022. Plusieurs actions sont réalisées ou en cours de réalisation :

- la reconstruction de la capitainerie et de ses abords à hauteur de 1,94 M€ ;
- la réfection des quais, à hauteur de 700 000 € ;
- le réaménagement de la zone technique est et de ses abords, à hauteur de 2,15 M€ ;
- la mise en conformité de la station d'avitaillement à hauteur de 340 000 €.

tableau 12 : dépenses d'équipements réalisés pour le port

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	126 466	382 632	53 972	105 487	205 456	343 465	1 217 477

Source : CRC d'après les comptes de gestion

La couverture du besoin de financement

Le financement propre a permis de couvrir les dépenses d'équipements.

La situation bilancielle

Une dette maîtrisée

Au 31 décembre 2021, la régie du port détient un portefeuille de neuf contrats de prêt dont huit à taux fixe et un à taux variable indexé sur le taux du livret A, tous classés en catégorie A1 au regard de la charte Gissler⁵, considérés comme les moins à risque. Le taux d'intérêt apparent de la dette est de 3 % sur la période. L'encours de 2 162 160 € au 31 décembre 2016 a baissé sur la période pour atteindre 1 403 821 € au 31 décembre 2021. La capacité de désendettement s'est améliorée sur la période 2016-2021 pour aboutir à un excellent niveau de désendettement de 1,6 années au 31 décembre 2021.

La régie du port ne dispose d'aucune ligne de trésorerie.

tableau 13 : ratio de désendettement du port (en €)

Principaux ratios d'alerte	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Annuité en capital de la dette	145 293	149 703	216 193	208 866	200 543	233 034	9,9 %
+ Charge d'intérêts et pertes nettes de change	72 551	64 109	57 946	53 956	44 012	44 321	- 9,4 %
= Annuité totale de la dette	217 844	213 812	274 139	262 822	244 555	277 355	4,9 %
Encours de dette au 31/12	2 162 160	2 262 457	2 046 264	1 837 398	1 636 855	1 403 821	- 8,3 %
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	4,0	3,3	2,2	2,5	2,4	1,6	
Encours de dette net de trésorerie, hors comptes de rattachement au 31/12	761 417	270 692	- 590 592	- 1 183 841	- 1 604 833	- 2 364 775	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Situation bilancielle et trésorerie

La situation bilancielle de la régie du port peut être appréciée au regard de trois critères :

- la régie du port affiche un fonds de roulement net global (FRNG)⁶ positif sur toute la période qui représente 754,3 jours de charges courantes en 2021 contre 321 jours en 2016. Elle bénéficie

⁵ La mise en place, en 2009, dans le cadre d'une charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales, d'une classification des produits (classification dite « Gissler », destinée à favoriser une meilleure compréhension des produits proposés aux collectivités) et la rénovation des annexes budgétaires des collectivités territoriales relatives à la dette ont permis d'améliorer de façon significative l'information des élus et des citoyens sur la dette publique locale, notamment sur les risques liés aux emprunts structurés.

⁶ Le fonds de roulement net global (FRNG) est égal à la différence entre les financements disponibles à plus d'un an (les dotations et réserves, les subventions, les emprunts) et les immobilisations (les investissements réalisés et en cours de réalisation).

d'un FRNG important qui lui permet de couvrir ses dépenses d'équipement et de limiter le recours à l'emprunt (250 000 € en 2017) ;

- le besoin en fonds de roulement global (BFR)⁷ est constamment négatif ;
- rapportée aux charges courantes, la trésorerie est passée d'un niveau de 338,7 jours en 2016 à un niveau de 800,9 jours en 2021. Le solde du compte au trésor (compte 515) était au 31 décembre 2021 de 3 768 345 €. Cette trésorerie d'apparence excessive s'explique par les provisions constituées pour faire face sans délai aux importantes dépenses à court terme tant en exploitation (dragage du port et de la passe) qu'en investissement (PPI 2020-2025).

1.2.2. Les concessions de plage

photo 1 : vue en perspective du littoral de Carnon



Source : cahier des charges de la concession

D'une superficie de 49 hectares et de 5,83 kilomètres de long, les plages de Carnon sont situées au sud de l'étang de l'Or, site classé Natura 2000 et zone de protection spéciale. Géré par le conservatoire du littoral, ce site fait partie des huit sites emblématiques de la côte du littoral languedocien pour lequel un programme de préservation et de réhabilitation d'envergure a été mené. Les plages de Carnon sont lauréates du Pavillon bleu depuis plus de 25 ans.

1.2.2.1. L'organisation des concessions des plages

Cadre juridique de la concession de plages et des conventions d'exploitation afférentes

L'exploitation des plages qui appartiennent au domaine public maritime de l'État est régie par les dispositions des articles R. 2124-13 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), qui permettent à l'État de concéder l'aménagement, l'exploitation et l'entretien de plages aux communes. Ces dernières bénéficient d'un droit de priorité pour l'octroi

⁷ Le BFR est la traduction du décalage entre la perception de recettes et le paiement des dépenses.

de telles concessions en application des articles L. 321-9 du code de l'environnement et de l'article L. 2124-4 du CG3P.

Selon l'article R. 2124-13 précité, la durée de la concession ne peut excéder douze ans. Le concessionnaire est autorisé à occuper une partie de l'espace concédé pour y installer et exploiter des activités destinées à répondre aux besoins du service public balnéaire. Ces activités doivent avoir un rapport direct notamment avec l'exploitation de la plage et être compatibles avec le maintien de l'usage libre et gratuit des plages et les impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques. Un minimum de 80 % de la longueur du rivage par plage et de 80 % de la surface de la plage doit rester libre de tout équipement et installation.

Seuls sont permis sur une plage les équipements et installations démontables ou transportables ne présentant aucun élément de nature à les ancrer durablement au sol et dont l'importance et le coût sont compatibles avec la vocation du domaine et sa durée d'occupation. Les équipements et installations implantés doivent être conçus de manière à permettre, en fin de concession, un retour à l'état initial. Leur localisation et leur aspect doivent respecter le caractère des sites et ne pas porter atteinte aux milieux naturels.

Le décret n° 2019-482 du 21 mai 2019, pris en application de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 dite loi Elan et codifié à l'article R. 121-5 du code de l'urbanisme, liste les aménagements légers pouvant être implantés au sein d'espaces remarquables classés Natura 2000 ou caractéristiques du patrimoine naturel du littoral lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public et qu'ils ne portent pas atteinte au caractère remarquable du site. Ce texte exclut notamment les établissements de restauration. Ces nouvelles dispositions ont été appliquées lors du renouvellement des conventions d'exploitation en 2022 avec un impact financier tant pour la commune (baisse des redevances) que pour les exploitants (baisse du chiffre d'affaires).

L'article R. 2124-14 du CG3P permet au concessionnaire de conclure des conventions d'exploitation avec des sous-traitants pour l'exploitation des plages concédées. Ces conventions sont soumises aux règles applicables aux délégations de service public.

La concession des plages attribuée par l'État à compter du 1^{er} janvier 2016

photo 2



L'État a concédé, par concession, à la commune de Mauguio-Carnon l'exploitation des plages ainsi que leur entretien et leur conservation. La concession renouvelée⁸ pour une durée de 12 ans (2016-2027) à compter du 1^{er} janvier 2016 s'étend sur un linéaire de 5 750 mètres depuis la limite de la commune avec Palavas-les-Flots jusqu'à la limite de la commune de La Grande-Motte et une superficie de 35,38 hectares. Elle définit trois secteurs et comporte dix lots.

L'enjeu de cette nouvelle concession a été de concilier d'une part, le développement économique grâce à des activités liées au tourisme balnéaire et d'autre part, la protection des espaces naturels.

Les conventions d'exploitation conclues en 2016-2017 puis en 2022

Conformément aux dispositions de la concession des plages passée avec l'État, la commune de Mauguio-Carnon, concessionnaire, peut exploiter en sous-traitance, par convention d'exploitation, pendant la saison balnéaire, c'est-à-dire du 1^{er} avril au 30 septembre, des activités liées au service public balnéaire (location de matériel, jeux d'enfants, restauration de plage, buvette). La durée des travaux de montage et de démontage nécessaires à l'installation des lots de plage est incluse dans les six mois.

Délégations de service public, les conventions d'exploitation sont attribuées conformément aux dispositions du droit de la commande publique⁹ pour une durée qui ne peut excéder celle de la concession ; elles sont soumises, préalablement à leur signature, à l'accord du préfet. À l'issue de différentes procédures de passation organisées sur la période 2016-2022 et avec l'accord préalable du préfet de l'Hérault, les lots suivants ont été attribués :

⁸ La précédente concession couvrait la période 2004-2015 et définissait 4 secteurs et 17 lots dont 6 ont été sous-traités.

⁹ CGCT, art L. 1411-2 et suivants, puis l'ordonnance n° 2016-65 du 29/01/2016 relative aux contrats de concessions et son décret d'application n° 2016-86 du 01/02/2016 et enfin le code de la commande publique, art L. 3000-1 et suivants et art R. 3111-1 et suivants.

tableau 14 : conventions d'exploitation attribuées par la commune

Lot	Emprise	Activités autorisées	Exploitants	Périodes	Redevance TTC
Secteur 1 – plage rive droite					
1	1 200 m²	Location de matériel Restauration de plage	JLGC	2017-2020	150 000 €
				2022-2027	155 000 €
Secteur 2- plage urbaine de Carnon					
2	1 000 m²	Location de matériel Jeux d'enfants	LE CLUB	2016-2020	8 000 €
			LE SABLE BLANC	2022-2027	15 000 €
Secteur 3- Plage naturelle de Carnon (lido)					
6	600 m²	Location de matériel Buvette	LA PLAGE	2016-2020	17 000 €
7	600 m²	Location de matériel Buvette	LA PLAGE	2022-2027	15 000 €
8	600 m²	Location de matériel Buvette	LA PLAGETTE	2016-2020	NC
				2022-2027	15 000 €
9	1 200 m²	Location de matériel Restauration de plage	PAMPA	2016	100 000 €
		Location de matériel Restauration de plage	FACE A LA MER	2017-2020	110 000 €
		Location de matériel Buvette	PAMPA II	2022-2027	61 000 €
10	1 200 m²	Location de matériel Restauration de plage	PAMPA	2016-2020	100 000 €
		Location de matériel Buvette	PAMPA II	2022-2027	61 000 €

Source : CRC d'après les conventions d'exploitation

Lors des consultations lancées en vue de la passation des conventions d'exploitation, le prix minimal d'adjudication fixé par la commune a été soit maintenu, soit modifié, et explique, par voie de conséquence, les différences de redevances constatées.

tableau 15 : prix minimal d'adjudication par lot

2016-2017	2022-2027
Lot 1 = 60 €	Lot 1 = 60 €
Lot 2 = 6 €	Lot 2 = 6 €
Lots 6 et 8 = 25 €	Lots 7 à 10 = 25 €
Lots 9 et 10 = 60 €	

Source : règlements de la consultation

Depuis la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, l'implantation d'un établissement de restauration de plage, même lorsqu'il présente un caractère démontable, n'entre dans aucune des exceptions énumérées par le code de l'urbanisme permettant certains aménagements légers dans les espaces remarquables du littoral et ne constitue pas non plus une activité économique exigeant la proximité immédiate de l'eau. De fait, ces nouvelles contraintes ont été introduites dans les conventions d'exploitation passées en 2022, expliquant une baisse de certaines redevances.

1.2.2.2. L'équilibre financier de la gestion des plages

Les charges de la commune de Mauguio-Carnon

Selon les dispositions de l'article 11 de la concession, la commune verse une redevance annuelle à l'État pour l'occupation des terrains du domaine public maritime selon un barème :

- un premier terme forfaitaire, calculé à partir du linéaire de plage, d'un montant de 3 162,50 € (5 750 ml x 0,55 €) ;

- un deuxième terme calculé en fonction de la superficie des lots amodiés par le concessionnaire (2,51 €/m²) ;
- un troisième terme calculé en fonction de la superficie des zones d'activités municipales occupées (1,05 €/m²).

La commune doit établir un état des zones amodiées pour l'année en cours et le transmettre avant le 31 mai de l'année en cours aux services de l'État. La redevance est révisable chaque année et fait l'objet d'une révision triennale.

Sur la période 2016-2021, la commune a procédé aux versements suivants :

tableau 16 : redevance versée par la commune à l'État (c/6358)

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Redevance	12 830	9 391	17 874	19 822	19 160	14 160

Source : commune de Mauguio-Carnon

Outre la redevance domaniale, la commune engage également des dépenses de fonctionnement et d'entretien des plages (nettoyage et tamisage des plages, analyse de l'eau, surveillance des plages, etc.). Elle réalise également des investissements (achat d'équipement pour l'accessibilité aux plages des personnes handicapées, équipement des postes de secours).

tableau 17 : dépenses consacrées aux plages par la commune

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Investissement	NR	120 000	93 300	120 000	NR	46 000
Fonctionnement	NR	293 700	122 900	293 700	NR	118 000
Total	NR	413 700	216 200	413 700		164 000

Source : Rapport de synthèse des comptes administratifs

Les redevances versées par les exploitants fondées exclusivement sur une part fixe

Pour l'ensemble des lots attribués dans le cadre de la concession des plages, la redevance annuelle demandée à chaque exploitant ne comporte qu'une part fixe, forfaitaire. Cette redevance est révisable chaque année.

Le paiement de la redevance est annuel auprès du comptable public :

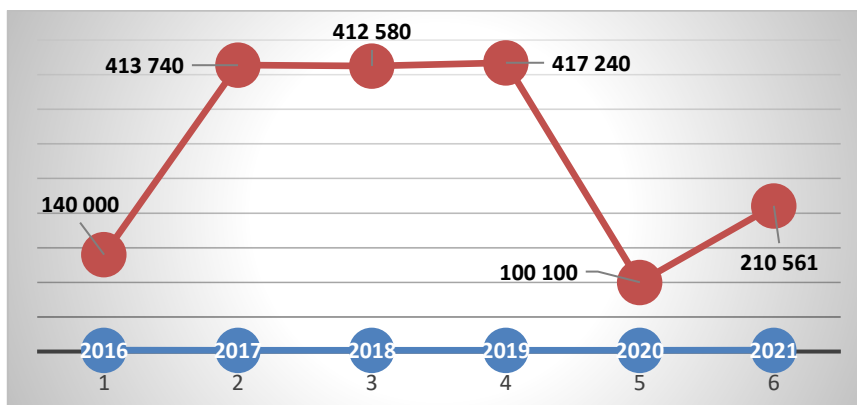
- pour les conventions d'exploitation conclues en 2016 et 2017, elle s'effectue en une seule fois le 31 août ;
- pour les conventions conclues en 2022, par tiers juin puis août et septembre (ou septembre et octobre).

Les redevances versées par les exploitants s'élèvent en moyenne à 410 000 € par an entre 2017 et 2019. En 2020, la collectivité a accordé une exonération, partielle et/ou totale, et a donc enregistré un manque à gagner de 204 600 € : 100 100 € correspondant à une exonération de 50 % accordée à quatre exploitants et 104 500 € correspondant à une exonération de 100 % à un exploitant.

Le principe d'une telle exonération était prévu à l'article 6-5° de l'ordonnance n°2020-319 du 25 mars 2020 portant diverses mesures d'adaptation des règles de passation, de procédure ou

d'exécution des contrats soumis au code de la commande publique [...] pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de COVID 19, en cas de suspension d'un contrat de concession.

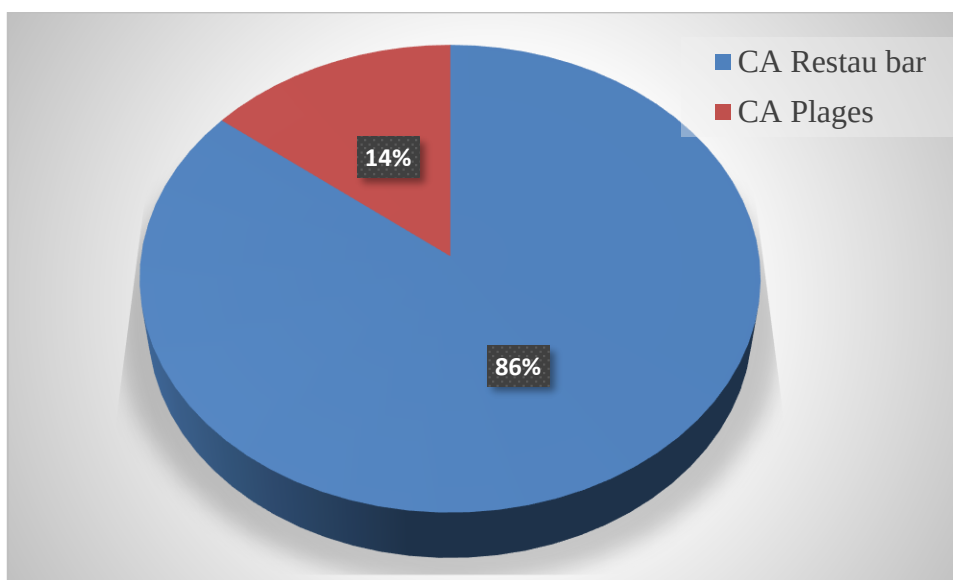
graphique 5 : redevances versées par les exploitants des plages



Source : CRC d'après les comptes de gestion

Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique donne lieu au paiement d'une redevance selon les dispositions de l'article L. 2125-1 du CG3P. La redevance due à ce titre tient compte des avantages de toutes natures procurés au titulaire de l'autorisation selon l'article L. 2125-3 de ce même code. Le niveau de la redevance doit être proportionnel à la surface occupée et tenir compte des avantages retirés de l'usage fait de la concession et de la situation des emplacements occupés, ainsi que de la nature des commerces exercés.

graphique 6 : répartition du chiffre d'affaires 2019 de l'exploitant du lot n° 1



Source : CRC d'après le bilan 2019 produit par l'exploitant pour le lot n° 1

Dans le cadre de la concession des plages conclue avec la commune, l'État plafonne l'activité accessoire de restauration à 49 % de la superficie de chaque lot.

La commune a pénalisé ses recettes en se privant d'instituer une part variable indexée sur le chiffre d'affaires, notamment pour les lots n° 1, 9 et 10 où est organisée une activité de restauration génératrice de ressources commerciales en sus de l'activité de location de matériels de plage.

La commune aurait intérêt à prévoir, au sein de chaque convention d'occupation du domaine public, une redevance comportant une part fixe qui renvoie à la valeur locative d'un bien comparable à celle de la dépendance sur laquelle est autorisée l'occupation (contrepartie du droit d'occuper) et une part variable qui représente le niveau de profits procurés par l'utilisation qui tient compte tant des caractéristiques de l'occupation (surface d'exploitation, espace laissé entre les matelas, etc.) que de sa rentabilité (avantages retirés par l'exploitant mesurés sur la base du chiffre d'affaires, des revenus liés à l'exploitation, des bénéfices attendus, du résultat net après exploitation, etc.).

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'engage à prendre en compte, pour l'avenir, les avantages de toutes natures dans la détermination de la redevance d'occupation du domaine public.

L'équilibre financier de la concession des plages

Au vu des données produites par la commune, l'équilibre financier entre redevances versées à l'État et dépenses d'exploitation engagées par la commune d'une part, et recettes tirées des concessions de plage d'autre part, **est atteint sur la période de contrôle.**

La commune n'a ni reçu ni demandé aux exploitants leurs rapports et bilans annuels d'exploitation. Ces éléments permettraient à la commune de comparer l'ensemble de ses charges avec le chiffre d'affaires global déclaré par les intéressés. En l'absence de ces documents, elle est dans l'incapacité d'optimiser l'équilibre financier entre les redevances et les dépenses engagées.

La chambre souligne l'importance de disposer de toutes ces données au regard du niveau significatif des charges liées aux enjeux de préservation du littoral que la commune aura à supporter et des restrictions en cours des activités autorisées. Cette combinaison est susceptible de compromettre l'équilibre passé.

1.2.2.3. Le suivi de la concession des plages et des conventions d'exploitation

L'absence des rapports à établir par la commune à destination de l'État

L'article R. 2124-29 du CG3P prévoit que la commune « présente chaque année à l'État [...] un rapport comportant notamment les comptes financiers tant en investissement qu'en fonctionnement, retraçant les opérations afférentes à la concession de la plage ainsi qu'une analyse du fonctionnement de la concession, en particulier au regard de l'accueil du public et de la préservation du domaine ».

En l'absence de tout rapport ou tout compte spécial produit, la commune ne respecte pas ces dispositions reprises à l'article 9 *bis* de la concession des plages. L'activité balnéaire est un élément fort de l'attractivité de la commune et la gestion de cet espace doit être pleinement maîtrisé.

La commune de Mauguio-Carnon doit satisfaire à ses obligations réglementaires, qui participent de la bonne gestion de la concession, en présentant chaque année à l'État le rapport détaillé prévu à l'article R. 2124-29 du CG3P.

L'absence de contrôle par la commune des conventions d'exploitation

Les rapports établis par les exploitants

Conformément à l'article L. 1411-3 du CGCT, dans sa version en vigueur et reprise ensuite par les différents textes du droit de la commande publique, « *le délégataire produit chaque année avant le 1^{er} juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service* ».

Chacune des conventions d'exploitation conclues par la commune prévoit que l'exploitant remette son rapport à la commune chaque année avant le 1^{er} juin. La production des rapports d'activités et des comptes par les exploitants n'est pas effective, sauf à de rares exceptions. Ainsi, le conseil municipal n'a pu se prononcer sur les rapports d'activité des conventions d'exploitation des plages.

Le contrôle des conventions d'exploitation par la commune

Aucun contrôle formalisé des lots de plage n'a été instauré par la commune qui se prive des éléments contenus dans les rapports pour améliorer sa connaissance des activités concédées, établir des comparaisons entre les établissements, analyser les évolutions et disposer des données objectives et chiffrées nécessaires à l'analyse des offres au moment des consultations. La commune, qui ne connaît pas le chiffre d'affaires des exploitants, ne peut s'assurer que les activités accessoires ne dépassent pas l'activité référente. Ce défaut de contrôle la prive des potentielles ressources supplémentaires assises sur une part variable.

La commune s'est affranchie de ses obligations de vigilance en matière de lutte contre le travail dissimulé fixée par les articles L. 8222-1 à L. 8222-7 du code du travail qui engagent sa responsabilité financière. Pour tout contrat supérieur à 5 000 € HT, la commune est tenue de demander à l'entreprise une attestation de vigilance délivrée par l'Urssaf et de vérifier son respect. Cette obligation s'apprécie au moment de la conclusion du contrat, puis tous les six mois jusqu'à la fin de l'exécution du contrat.

Outre la mise en œuvre d'un contrôle renforcé des activités des exploitants des plages, la chambre recommande à la commune d'opérer un suivi annuel de chaque convention d'exploitation pour alimenter son rapport réglementaire à l'État de la concession des plages.

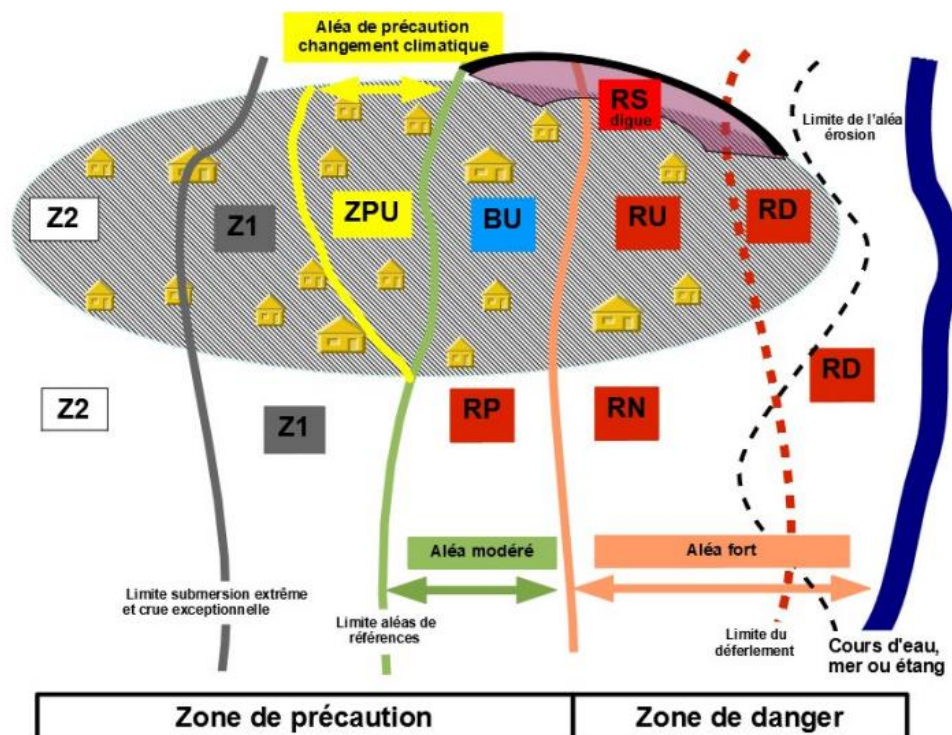
Recommandations

1. Instaurer un suivi annuel de chaque convention conclue sur la base des rapports annuels d'activité transmis par chaque exploitant. *Non mise en œuvre.*
2. Présenter chaque année à l'État le rapport détaillé prévu à l'article R. 2124-29 du code général de la propriété des personnes publiques. *Non mise en œuvre.*

1.3. Un territoire fortement exposé aux risques

Le plan de prévention des risques inondation (PPRI) de Mauguio-Carnon est en cours de révision. Les études préalables étant achevées, le PPRI a fait l'objet de porté à connaissance de la DDTM de l'Hérault pour le risque « débordement des cours d'eaux » et pour le risque « aléas littoraux », présentés en réunion publique en 2022.

schéma 1 : définition des zonages d'exposition aux aléas



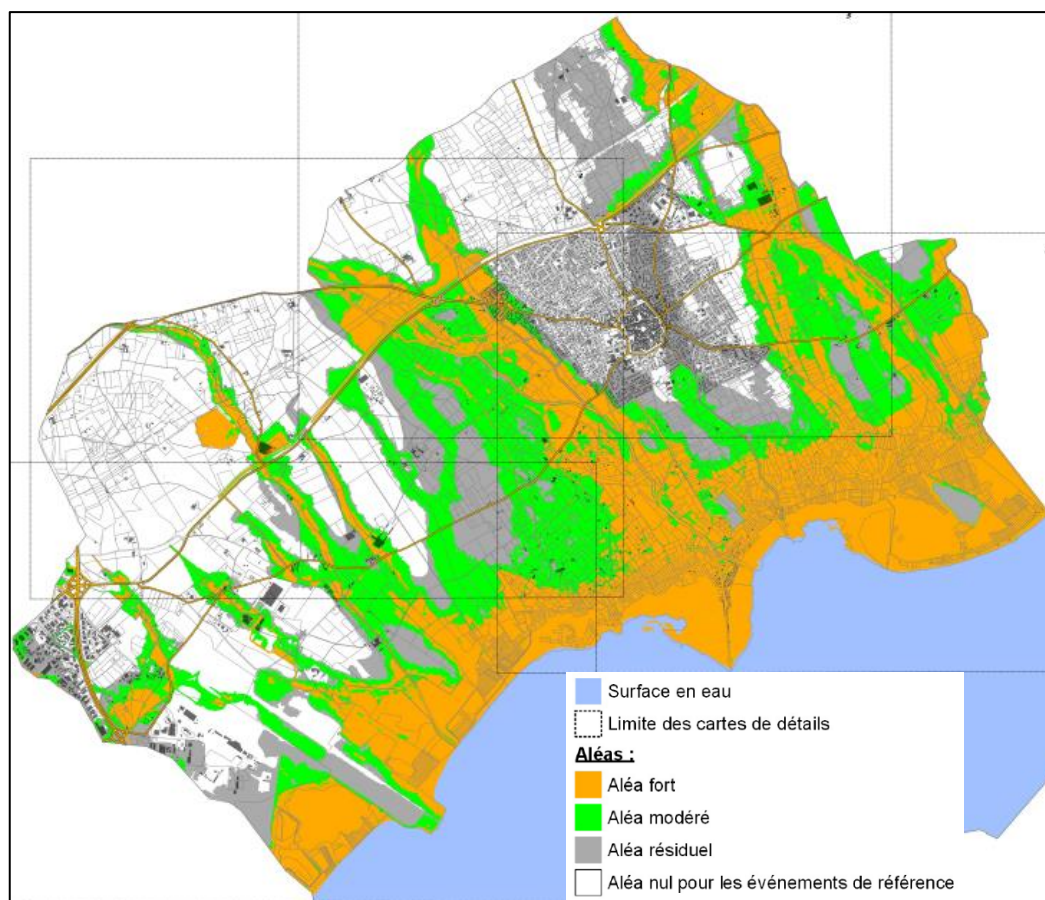
Source : DDTM Hérault – PPRI Mauguio-Carnon – projet de règlement 2022

La commune est exposée aux aléas « débordement des cours d'eaux » et « risques littoraux » de par sa position géographique. Le changement climatique accentue l'intensité et la fréquence des événements, qui, combinés à l'élévation du niveau moyen de la mer, augmente la part du territoire particulièrement vulnérable.

1.3.1. Une exposition accrue au débordement des cours d'eau

La position de la commune de Mauguio-Carnon sur la plaine alluviale à l'embouchure de plusieurs rivières l'expose particulièrement au risque d'inondation par débordement des plus proches cours d'eau qui se jettent dans l'étang de l'Or.

carte 3 : carte des risques débordement des cours d'eau



Source : DDTM Hérault – PPRI Mauguio-Carnon 2022

Au-delà des envahissements des rives de l'Étang de l'Or, la topographie du territoire communal est telle que trois coupures qualifiées « aléa fort » segmentent le territoire et peuvent isoler à l'est et à l'ouest le centre-ville de Mauguio-Carnon.

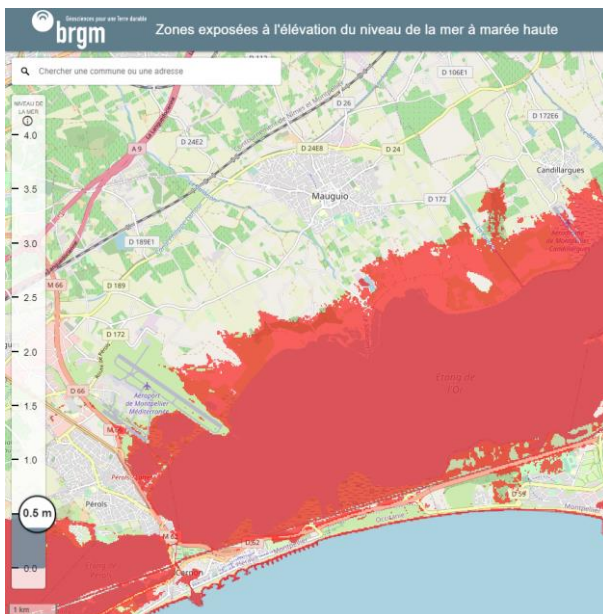
1.3.2. Le risque érosion du littoral pèse sur la moitié du territoire et l'essentiel des activités économiques

Le Cerema a analysé les relevés du trait de côte pendant 74 années (1937 à 2011) pour évaluer l'ampleur de l'érosion du littoral et le recul du trait de côte (cf. annexe).

Le bureau de recherche géologique et minière (BRGM) a élaboré un outil à destination du grand public pour simuler le rivage après élévation du niveau de la mer par pas de 50 cm. Suivant le dernier scénario du GIEC SSP5-8.5 publié début 2022, l'élévation attendue du niveau de la mer Méditerranée serait de 15 cm à 33 cm en 2050 puis de 60 cm à 110 cm à horizon 2100.

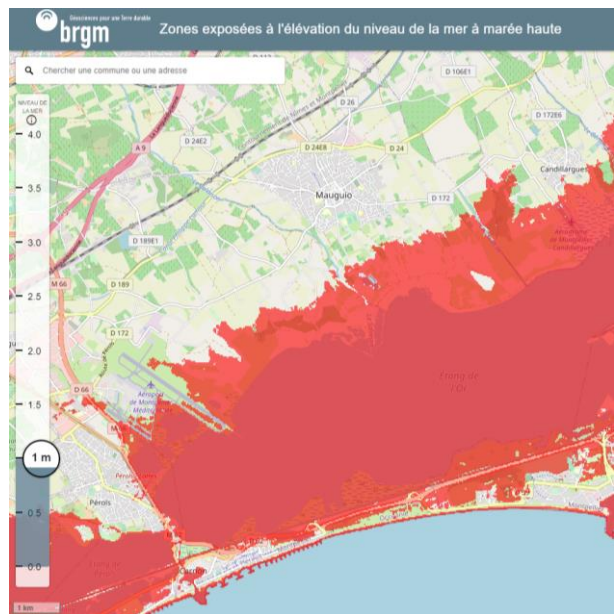
Les simulations suivantes illustrent le rivage de Mauguio-Carnon pour des élévations de 50 cm et 100 cm du niveau de la mer.

carte 4 : simulation du rivage après une élévation de la mer de 50 cm



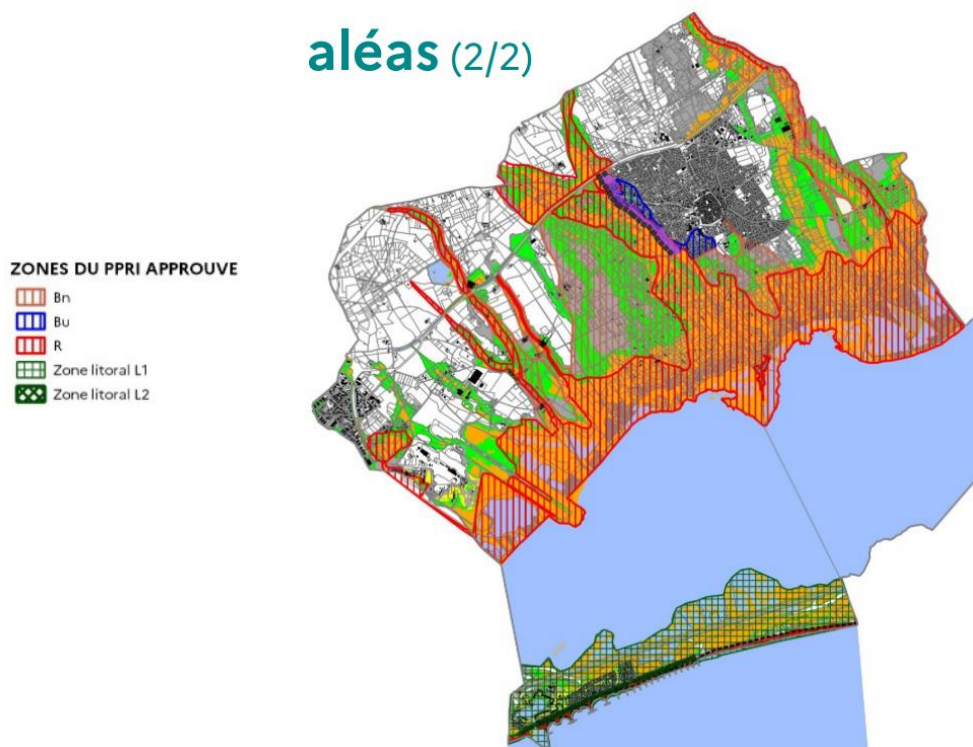
Source : BGRM 2022 - sealevelrise.brgm.fr

carte 5 : simulation du rivage après une élévation de la mer de 100 cm



Source : BGRM 2022 - sealevelrise.brgm.fr

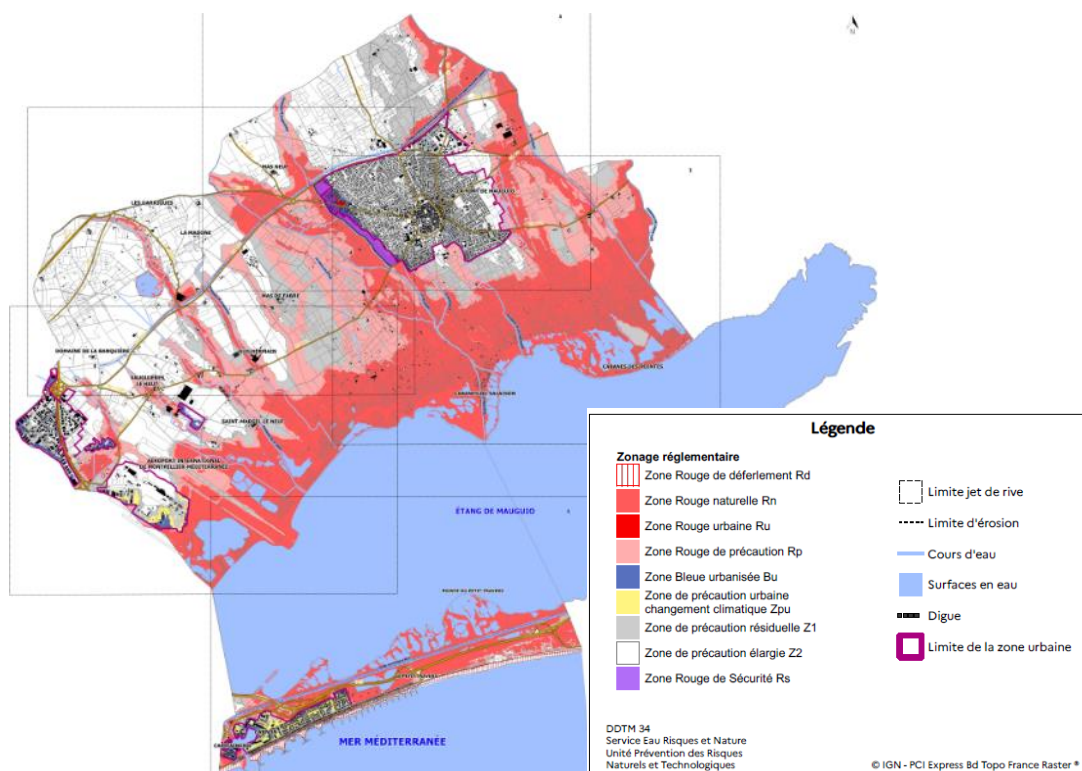
carte 6 : progression des aléas inondations 2022 au-delà des zones du PPRI approuvé



Source : DDTM Hérault – PPRI Mauguio-Carnon – carte synthèse juin 2022

La carte de synthèse des risques inondation, toutes origines confondues, fait apparaître la forte exposition du territoire de la commune avant la fin du siècle. La progression de l'eau modifiera considérablement la façon de vivre le territoire, tant pour l'habitat côté Carnon que par la réduction des terres cultivables envahies par l'étang de l'Or au nord et l'amputation de la plateforme aéroportuaire.

carte 7 : projet 2022 de carte de zonage réglementaire PPRI



Source : DDTM Hérault – PPRI Mauguio-Carnon – carte synthèse juin 2022

La révision du PPRI se traduit par une extension des zones à urbanisation limitée, voire interdite, dans le zonage réglementaire¹⁰.

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience a été complétée par l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte. En plus de définir une stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte, l'ordonnance impose l'anticipation du repli dans les documents de planification. Le repli, ou recul stratégique, est un mode de gestion du littoral qui consiste à déplacer les enjeux (habitations, infrastructures, etc.) afin de les mettre à l'abri des aléas naturels et de fournir au système littoral un espace de liberté suffisant à son équilibre. C'est un moyen pérenne d'adaptation au changement climatique qui suppose un nouveau rapport entre infrastructures et espaces naturels, cohérent avec les évolutions en cours et à venir.

¹⁰ DREAL Occitanie – PPRI Mauguio – carte de zonage réglementaire.

encadré 1

Le code de l'environnement prévoit désormais que :

« [...] les communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydro sédimentaires entraînant l'érosion du littoral sont identifiées dans une liste fixée par décret. Cette liste est élaborée en tenant compte de la particulière vulnérabilité de leur territoire au recul du trait de côte, déterminée en fonction de l'état des connaissances scientifiques résultant notamment de l'indicateur national de l'érosion littorale mentionné à l'article L. 321-13 et de la connaissance des biens et activités exposés à ce phénomène. Cette liste est établie après consultation des conseils municipaux des communes qu'il est envisagé d'y faire figurer et avis du Conseil national de la mer et des littoraux et du comité national du trait de côte.

[... la liste] peut à tout moment être complétée à la demande d'une commune souhaitant adapter son action en matière d'urbanisme et sa politique d'aménagement aux phénomènes hydro sédimentaires entraînant l'érosion du littoral [...] »

La commune de Mauguio-Carnon s'est abstenue de délibérer sur ce point et ne figure pas dans le décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydro sédimentaires, alors que le recul est notamment constaté sur le secteur du Lido par l'ADEME.

Dans sa réponse, la commune justifie son abstention à demander son inscription par « *des délais contraints insusceptibles de laisser une période préparatoire à la discussion* » et fait valoir que « *peu de communes ont consenti à être inscrites dans les temps. Seule la commune de Villeneuve-lès-Maguelone, dans l'Hérault, a répondu favorablement à cette demande des services de l'État* ».

La chambre souligne que la commune devrait engager, dans un très proche avenir, la procédure prévue à l'article L. 321-15 du code de l'environnement pour demander son inscription, seule ou de manière coordonnée avec les communes littorales voisines de Palavas-les-Flots et de La Grande-Motte, la question de l'érosion littorale étant désormais inéluctable.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les observations formulées sur le port lors du précédent contrôle par la chambre régionale des comptes ont été suivies d'effet par la commune. Relevant de la compétence communale, la gestion du port s'exerce dans le cadre d'une régie à autonomie financière avec intégration de la station d'avitaillement.

La régie municipale maîtrise les charges d'exploitation et a constitué une provision pour couvrir les futures opérations de dragage pour désenvaser le port. Les excédents d'exploitation financent les investissements dans des proportions importantes. Malgré une gestion par plans pluriannuels d'investissement et autorisations de programmes, la sous-consommation chronique des crédits d'équipements nuit à la sincérité budgétaire.

L'exposition du cordon dunaire aux risques naturels obère l'extension du port et la création de nouveaux anneaux, et menace cette source de revenus pour le territoire.

Le contrôle de la concession des plages et des conventions d'exploitation afférentes met en évidence que les redevances des exploitants versées à la commune ne couvrent pas de façon pérenne les dépenses engagées par la commune pour les plages, tant en fonctionnement qu'en

investissement. Peu dynamiques et évolutives, les redevances des plages ne tiennent pas compte du chiffre d'affaires réalisé par les exploitants.

Sans les rapports annuels des exploitants, la commune limite sa capacité de pilotage et ne respecte pas sa propre obligation de rapport annuel à l'État, se privant d'une vision globale et qualitative sur la gestion des plages.

La commune de Mauguio-Carnon s'est historiquement impliquée dans l'action intercommunale. Ville centre de la communauté d'agglomération POA, l'implication dans la coopération intercommunale est pour partie liée aux travaux rendus nécessaires par l'érosion du littoral à laquelle Mauguio-Carnon est particulièrement exposée.

La SAEM L'Or Autrement créée en 2022 pour porter des opérations d'aménagement a un objet et un périmètre similaire à la SPLA L'Or Aménagement. Cette multiplication des outils et intervenants affecte la lisibilité des interventions de ces entités satellites de la commune.

Le fractionnement des compétences d'élaboration des documents d'aménagement entre la commune (PLU) et la communauté d'agglomération POA (SCoT) augmente le nombre des acteurs, donc les démonstrations nécessaires, impliqués dans la gouvernance de la politique publique d'aménagement sur ce territoire.

Leur combinaison augmente le risque de retard dans la prise en compte des enjeux du dérèglement climatique et des réponses et investissements nécessaires pour y faire face.

2. PRÉSERVATION DU TRAIT DE CÔTE ET REVENUS DE LA COMMUNE

2.1. Des recettes proviennent directement de zones soumises à aléa fort

Les ressources de la commune sont en partie assises sur les recettes tirées de l'occupation de son territoire directement menacé par les aléas climatiques, amplifiés par le dérèglement climatique. Le premier espace d'activités économiques de Mauguio-Carnon est la zone aéroportuaire, dont l'aéroport international de Montpellier, important contributeur aux recettes fiscales de POA et de la commune. Cette zone limitrophe de l'Étang de l'Or est particulièrement exposée aux conséquences du dérèglement climatique selon au moins quatre facteurs d'amplification :

- la dépendance de l'activité aérienne aux récents confinements décidés pour lutter contre la pandémie de la COVID 19 ;
- l'évolution du cadre légal et réglementaire sur les vols de courtes durées ou distances ;
- les fortes variations du coût des produits pétroliers qui pèsent sur les coûts d'exploitation des aéronefs, avec le risque d'une taxation au titre des importantes émissions de CO₂ par tonne transportée ;
- la très faible altitude de la zone aéroportuaire, submergée pour moitié dès le scénario d'élévation du niveau de la mer de 50 centimètres.

tableau 18 : détail des ressources d'exploitation de Mauguio-Carnon

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evol /an moyenne	Cumul	Poids
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	231	8	261	144	0	0	NS		
+ Domaine et récoltes	247 592	558 860	581 275	622 779	438 171	465 847	13,5%	2 914 525	55%
+ Travaux, études et prestations de services	85 468	113 117	97 998	116 949	71 102	82 427	-0,7%		
+ Mise à disposition de personnel facturée	728 277	613 602	579 959	557 243	493 492	427 919	-10,1%		
+ Remboursement de frais	0	0	4 447	64 008	71 367	58 510	NS		
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais	1 061 568	1 285 587	1 263 940	1 361 123	1 074 132	1 034 703	-0,5%		
+ Revenus locatifs et redevances (hors DSP)	408 706	412 705	395 443	364 212	403 798	384 751	-1,2%	2 369 615	45%
= Autres produits de gestion courante	408 706	412 705	395 443	364 212	403 798	384 751	-1,2%		
= Ressources d'exploitation	1 470 274	1 698 292	1 659 384	1 725 334	1 477 931	1 419 454	-0,7%		
Cumul "Domaines et Récoltes" et "Revenus locatifs et redevances"	656 298	971 565	976 719	986 990	841 969	850 597	5,3%	5 284 139	100%

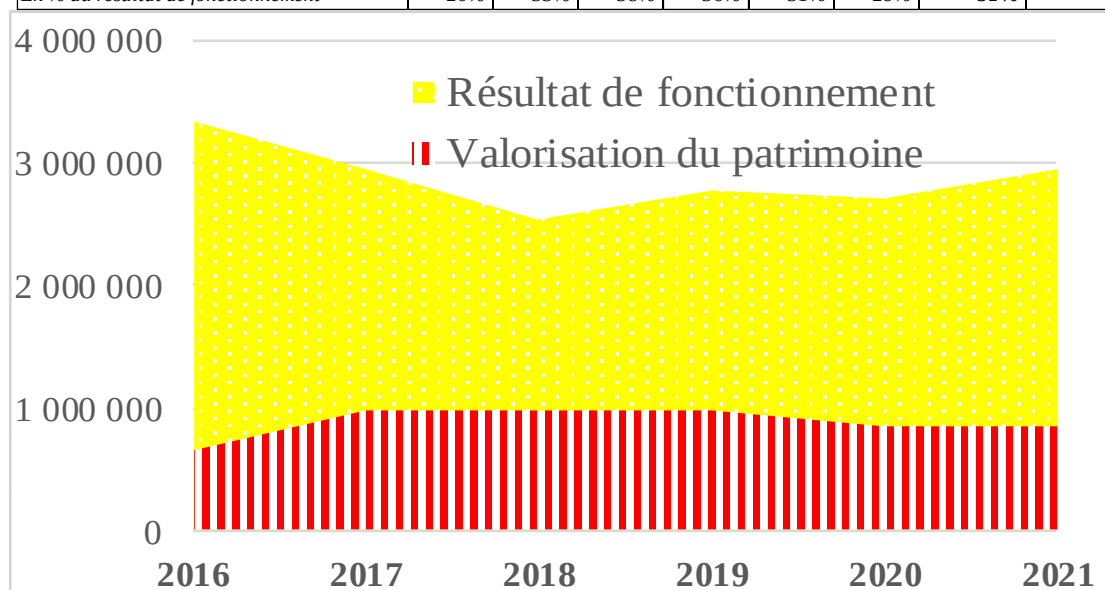
Source : CRC d'après les comptes de gestion

L'évolution des ressources d'exploitation est en contraction de 0,7 % par an sur la période. Ses composantes ont subi de fortes variations, l'analyse de leurs proportions est réalisée par addition sur la période. Les études, prestations de services, mises à disposition de personnel et remboursements de frais traduisent des mutualisations avec les partenaires publics.

Les principales autres ressources d'exploitation sont constituées à 55 % des « Domaine et récoltes », dont les redevances des plages encaissées (voir infra les redevances versées par les exploitants fondées exclusivement sur une part fixe) et 45 % des « revenus locatifs et redevances hors DSP », dont les loyers d'immeubles (voir infra). Leur cumul représente la valorisation économique du patrimoine de la commune.

tableau 19 : résultat dont valorisation du patrimoine auprès des privés

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul	Evol /an moyenne
Résultat de fonctionnement	3 334 797	2 944 163	2 538 020	2 774 944	2 713 438	2 943 707	17 249 069	-2,5%
Valorisation du patrimoine	656 298	971 565	976 719	986 990	841 969	850 597	5 284 139	5,3%
En % du résultat de fonctionnement	20%	33%	38%	36%	31%	29%	31%	



Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les recettes de valorisation du patrimoine représentent près du tiers du résultat de fonctionnement de la commune sur la période de contrôle. Cette importance particulière ajoute une motivation économique directe à l'intérêt de la commune pour étudier, financer et mettre en œuvre des mesures de défense du littoral, seule comme avec les acteurs publics partenaires.

2.1.1. Les excédents du port de Carnon financent les investissements portuaires

Le résultat du budget annexe du port de Carnon (SPIC) a permis de financer les investissements du port dont la capitainerie et la réfection des quais.

Les travaux envisagés dans le secteur du port de la phase « Carnon » du projet « Mauguio-Carnon 2030 » ne relèvent pas du budget du port. Le statut portuaire ou urbain de la passerelle piétonne pour relier les môles est et ouest, en option, n'est pas encore définitif.

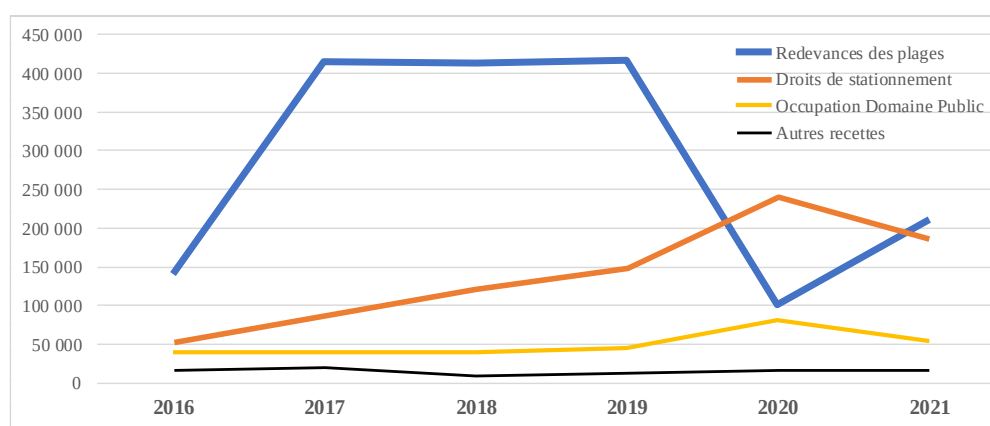
Les ouvrages du port participent à la défense de la zone urbanisée de Carnon contre les risques de débordement et d'érosion.

2.1.2. Des recettes tirées des plages concédées insuffisantes pour le grand équilibre

tableau 20 : évolution des redevances des plages et droits de stationnement

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul		Evol. /an moyenne
Redevances des plages	140 000	413 740	412 580	417 240	100 100	210 561	1 694 221	58%	8,5%
Droits de stationnement	52 231	86 281	120 710	148 274	240 278	185 819	833 593	29%	28,9%
Occupation Domaine Public	38 528	38 495	38 659	45 089	81 151	53 176	295 098	10%	6,7%
Autres recettes	16 834	20 344	9 326	12 176	16 642	16 291	91 613	3%	-0,7%
Domaines et Récoltes	247 592	558 860	581 275	622 779	438 171	465 847	2 914 525	100%	13,5%

graphique 7 (en €)



Source : CRC d'après commune Mauguio-Carnon

Les redevances des plages encaissées par la commune peinent à couvrir chaque année les dépenses qu'elle expose pour les entretenir (cf. conclusions du § 1.2.2.2 L'équilibre financier de la gestion des plages) et ne garantissent ainsi pas l'atteinte du « petit équilibre » (dépenses d'exploitation couvertes par les recettes). La couverture des investissements par les excédents d'exploitation n'est jamais atteinte sur la période.

Dans sa réponse, sans apporter d'éléments formels de démonstration, la commune affirme que « la piste d'optimisation des revenus liés à l'activité des concessions de plage a connu un ralentissement avec la réduction des périmètres de ces dernières sur les sites classés en ERL » et que « la doctrine de l'État sur la gestion intégrée du Trait de côte [...] a privé les communes littorales des fruits de l'occupation du domaine public maritime [dont] les charges de gestion [...] excèdent très largement les recettes qu'il génère. »

Pour progresser vers une réduction du reste à charge après travaux et impliquer les usagers aux dépenses d'entretien et de protection des plages, la chambre invite la commune à étudier plusieurs solutions.

Une piste consisterait à accroître les revenus des concessions de plages en augmentant les redevances fixes ou en les indexant sur le chiffre d'affaires, voire en combinant les deux.

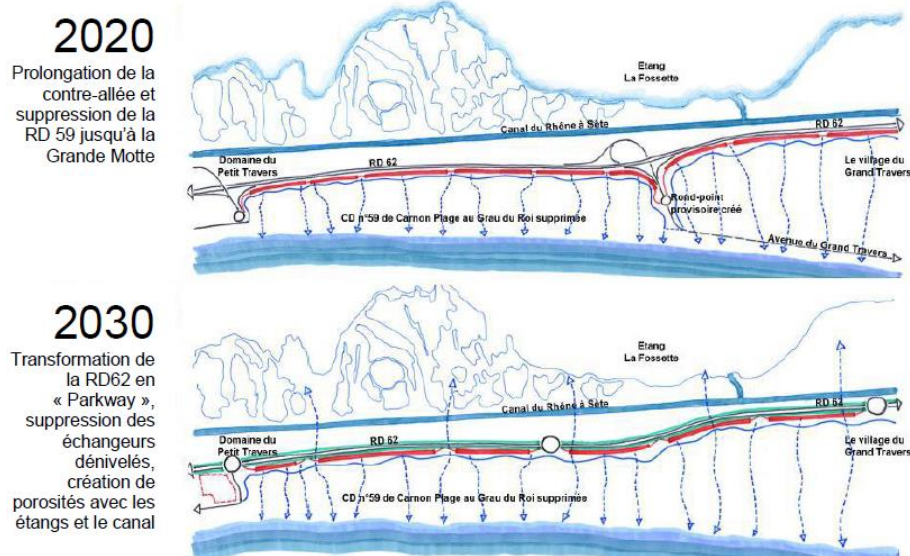
Une autre piste réside dans l'attribution d'un plus grand nombre de concessions, au besoin en réduisant la taille de chacune pour maintenir des perméabilités entre les plages privées et préserver le libre accès gratuit au rivage.

2.2. Les mesures d'adaptation au changement climatique avec les partenaires publics

Devant le risque du coût de l'inaction, Mauguio-Carnon a engagé plusieurs actions avec les communes littorales voisines situées autour de la baie d'Aigues-Mortes, Palavas-les-Flots, La Grande-Motte et Le Grau du Roi pour adapter les pratiques du territoire afin de réduire son exposition aux risques et le rendre plus résilient.

2.2.1. La départementale supprimée du Lido de l'Or pour réduire le trafic automobile

carte 8 : transformation des routes départementales sur le Lido



Source : ADEME – aménagement du Lido de l'Or – 2015

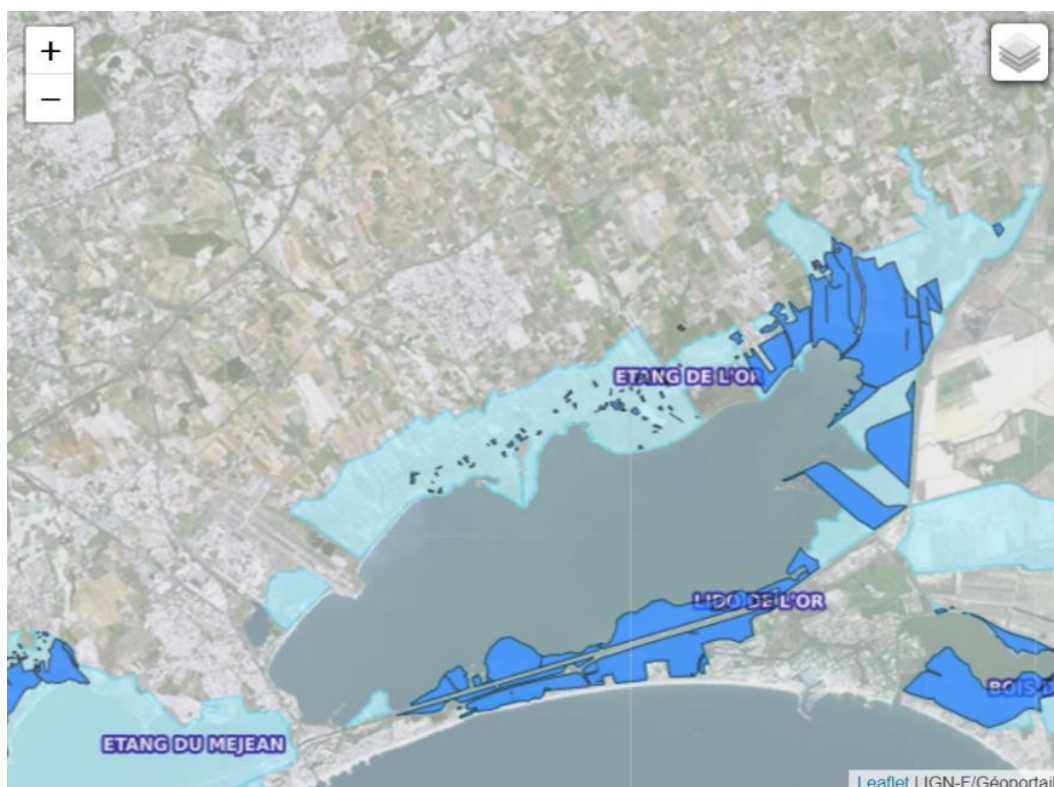
L'ambitieux projet d'aménagement du Lido de l'Or est reconnu pour sa qualité environnementale et cité dans les exemples à suivre. Du Petit Travers au Grand Travers, le principe directeur est de renaturer sans sanctuariser cet espace naturel sensible.

Le financement est porté par Mauguio et des partenaires institutionnels (POA, département, région, ADEME, Europe). La première phase des travaux (5 M€) a vu en 2015 la suppression de la route départementale 59 du front de mer de Carnon et de la circulation associée.

2.2.2. Les travaux et coûts de gestion des sites acquis par le conservatoire du littoral pèsent sur le bloc local

Le conservatoire du littoral préserve deux sites situés dans la commune de Mauguio-Carnon : « Étang de l'Or » et « Lido de l'Or » (Petit et Grand Travers). Dans le secteur de l'Étang de l'Or, les acquisitions restant à réaliser sont essentiellement situées sur le territoire de Mauguio-Carnon (parcelles bleu clair). Ce programme d'acquisition adopté par le conseil d'administration du conservatoire du littoral est annexé à la convention de gestion conclue par POA avec le conservatoire du littoral à l'automne 2021.

photo 3 : acquisitions réalisées (sombre) et projetées (clair) par le conservatoire du littoral



Source : conservatoire du Littoral

Le site Lido de l'Or, historiquement soumis à une forte fréquentation touristique balnéaire, a fait l'objet de nombreuses acquisitions par le conservatoire du Littoral dont le programme est quasi finalisé (parcelles bleu sombre) au titre de sa politique d'intervention foncière 2015-2050.

Mauguio-Carnon ne participe plus aux dépenses du plan de gestion depuis son échéance au printemps 2021. POA, signataire depuis 2008, assume désormais seule les charges du plan de gestion initial dont le coût annuel s'élève à 400 000 €, là où les ambitions de qualité et de préservation du grand site, à compter de son achèvement, se traduiraient par une dépense annuelle de 1 000 000 €.

Le conservatoire du Littoral applique une doctrine stricte d'accès gratuit aux sites dont il a acquis les parcelles. Il s'est dès lors opposé en 2021 au projet de la commune de Mauguio-Carnon de faire participer les usagers aux coûts de gestion des sites par instauration d'un tarif pour le stationnement des automobiles sur les aires acquises par le conservatoire du Littoral.

2.2.3. La progression de la mobilité douce en vue du stationnement payant

La limitation du trafic et du stationnement suppose le développement d'une offre de transports en communs adaptée. Le nombre des autorités organisatrices de mobilité (AOM) POA, Montpellier Métropole, région Occitanie, et leurs délégués (département de l'Hérault, exploitants) rend cette élaboration complexe, renforcée par l'ampleur des dépenses.

Le prolongement du tramway jusqu'à la mer étudié en 2008 était alors chiffré à 40 M€. Aucune répartition des coûts de cette ampleur n'a trouvé d'issue entre POA, Montpellier Métropole, le département de l'Hérault et la région Languedoc-Roussillon

Les lignes 606 et 607 liO Hérault Transport traversent l'une le Lido de l'Or, l'autre Mauguio vers les centres commerciaux et les tramways 1 et 3. Ces lignes sont en partie dupliquées par les lignes régulières du réseau Transp'Or de POA qui sort de son périmètre d'AOM. La régression du trafic automobile dans Carnon et Mauguio doit inciter la commune à obtenir de Montpellier Métropole l'autorisation pour Transp'Or de réaliser des montées et descentes à tous les arrêts sur son parcours dans le périmètre de Montpellier Métropole.

La voie verte permet depuis 2021 de rejoindre Pérols depuis Mauguio en longeant le canal du Bas Rhône Languedoc. Elle est connectée au réseau cyclable de Montpellier Métropole.

La commune a programmé de rendre payant le stationnement sur les parcs réalisés dans le cadre du projet « Mauguio-Carnon 2030 » et le stationnement de pleine voie. Outre les recettes attendues, ce signal-prix contribuera à réduire la circulation des automobiles sur le cordon dunaire si une alternative est alors en place.

2.2.4. Le SIVOM de la baie d'Aigues-Mortes étudie un nouveau ré-engraissage en sable des plages

Le syndicat intercommunal à vocations multiples (SIVOM) créé en 2003 vise à coordonner, au profit de ses quatre communes membres, la gestion collective du littoral de Palavas à la pointe de l'Espinette qui forme le golfe, ou baie, d'Aigues Mortes. Le SIVOM avait pour objet précis la protection du trait de côte par la gestion morphologique du littoral dont la défense contre la mer et le dragage des ports, chenaux et estuaires. La première opération d'envergure du SIVOM fut en 2008 le ré-engraissage des plages depuis le petit travers à l'ouest jusqu'au grand travers avec du sable prélevé à la pointe de l'Espiguette, plage convexe à engraissement naturel. Le transport ayant été réalisé par barges, toutes les opérations sont restées à l'intérieur même de l'unique cellule sédimentaire.

La loi NOTRe de 2015 attribue la compétence GEMAPI aux EPCI à fiscalité propre (POA). Les statuts du SIVOM ont été modifiés en 2020 pour habilitier le syndicat à intervenir en qualité de prestataire ou délégataire du maître d'ouvrage (POA pour le secteur Mauguio-Carnon) puisque la compétence de protection du trait de côte par gestion morphologique du littoral relève désormais de la compétence obligatoire des EPCI à fiscalité propre. La compétence dragage du SIVOM a été

restreinte à l'extraction et au réemploi des matériaux de dragage. La participation de la commune au SIVOM s'établit à 119 895 € pour 2022.

Le SIVOM, par délégation de POA, a étudié une nouvelle opération pour la construction de trois nouveaux épis dégressifs prolongeant à l'est les épis existants avec ré-engraissage des plages du cordon dunaire à partir de la plage de l'Espiguette. Les changements d'orientation sur les techniques de mise en œuvre autorisées (noria de camions de sable finalement écartée) ont retardé la mise en œuvre des travaux pour relancer une consultation travaux avec un cahier des charges modifié.

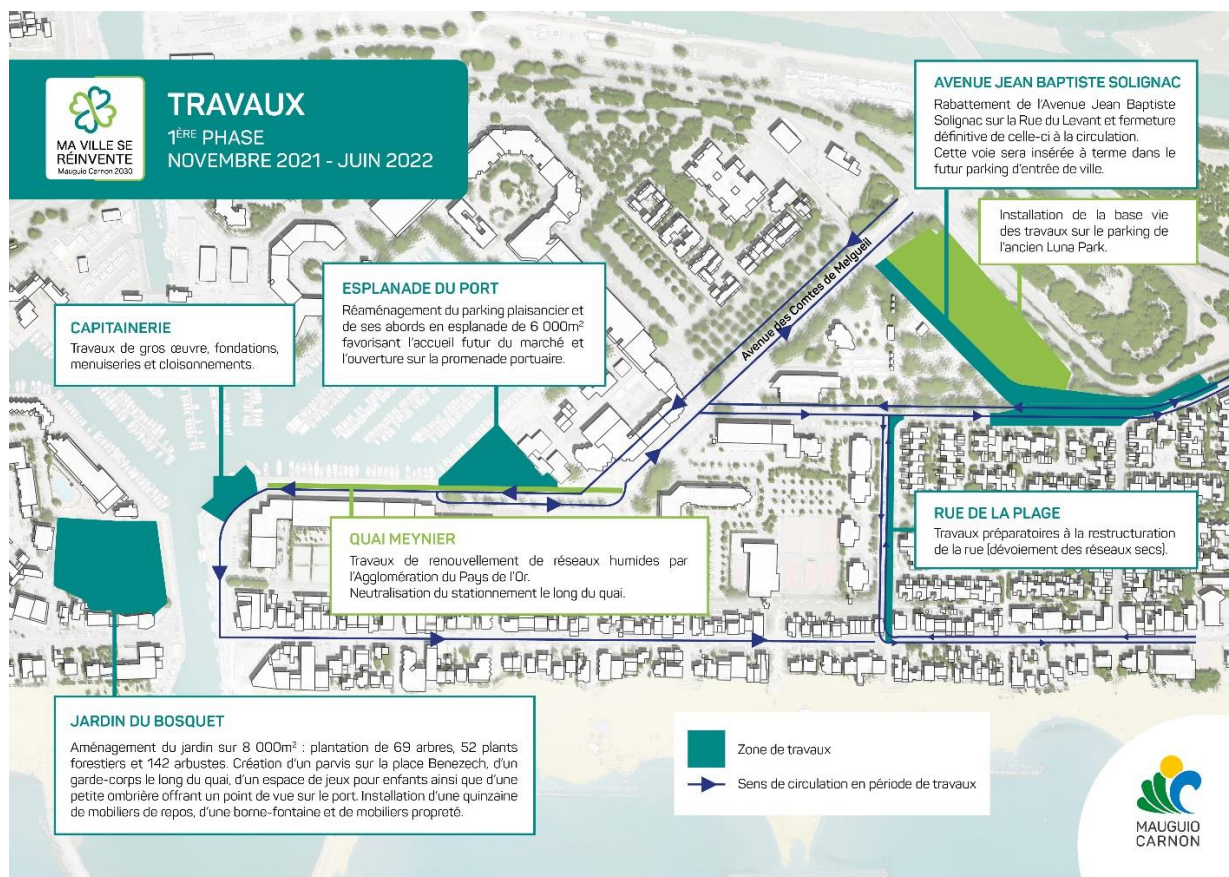
2.3. Un projet d'aménagement Mauguio-Carnon 2030 qui intègre peu le risque de l'érosion littorale

Ce projet municipal global de réaménagement a connu des réalisations dans le centre-ville de Mauguio, sur les plages (Carré Sport) et sur le lido de l'Or (voir § 2.2.1).

La SPLA L'Or Aménagement est le mandataire de la commune pour le projet phasé de 2016 à 2030 par périodes couvrant les mandats municipaux.

La phase en cours des aménagements, à vocation urbaine et naturelle, a pour ambition de requalifier la station balnéaire de Carnon en une ville « 4 saisons » dont la population s'établit autour de 3 500 habitants à l'année et dépasse 35 000 résidents en période estivale.

Le budget prévu s'établit à 9 M€ hors passerelle.

carte 9 : 1^{ère} phase des travaux 2021-2026 « Mauguio-Carnon 2030 zones port et plage »

Source : site institutionnel Mauguio-Carnon

Sans en être issu, ce projet d'aménagement basé sur la requalification d'espaces urbains est compatible avec l'objectif Zéro Artificialisation Nette posé par la loi n° 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

L'accélération à venir de l'élévation du niveau de la mer et le recul du trait de côte observé n'ont pas encore été traduits dans les documents d'urbanisme réglementaire (SCoT, PLUiH, PPRI) pour organiser ou prévoir les mesures de protection.

Dans sa réponse, l'ordonnateur rappelle que la commune a fait preuve d'une « *anticipation historique dans ce risque particulier puisqu'elle prévoit déjà dans les documents d'urbanisme en vigueur une surcote de 40cm* ».

La réglementation en vigueur oriente désormais l'action publique vers l'adaptation plutôt que vers les mesures de protection des zones urbanisées. L'exposition spécifique du fin cordon dunaire de Carnon aux aléas climatiques et risques de submersion doit conduire la commune à informer dès à présent tous les habitants des risques et mesures individuelles et collectives à mettre en place.

La chambre prend acte de l'engagement de la commune à intégrer des éléments liés à l'élévation à venir du niveau de la mer dans le PLU en cours de révision et lui recommande de questionner la compatibilité du projet de requalification de la station balnéaire de Carnon en une ville « 4 saisons » avec les dernières observations d'amplification du changement climatique et d'érosion du littoral.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le statut de station balnéaire impose certains standards de qualité et d'entretien des espaces littoraux qui pèsent sur les finances de Mauguio-Carnon. La commune tire des recettes très directes d'espaces particulièrement menacés par les aléas débordement des cours d'eau et attaques de la mer. Son intérêt à œuvrer pour la défense du territoire et sa préparation à la montée du niveau de la mer, dont l'accélération a encore été confirmée en 2022 par le GIEC, est donc aussi économique.

L'intervention des partenaires publics a permis la restauration du Lido de l'Or, sans le sanctuariser, avec le maintien des accès au littoral pour le grand public. Le développement envisagé du stationnement payant sera d'autant mieux accepté qu'il aura été précédé par la circulation de lignes régulières de transports en commun, organisées pour l'usager sans rupture au franchissement des limites administratives.

La volonté de rapprochement des trois pôles géographiques structurant son territoire s'est traduite par un projet d'aménagement « Mauguio-Carnon 2030 ». La plus prochaine phase du projet, faire de Carnon une ville quatre saisons, prend peu en compte les risques naturels auxquels sera de plus en plus exposé l'ensemble du secteur Carnon, tant l'érosion du littoral que l'élévation du niveau de la mer et l'intensification des débordements de cours d'eau.

Recommandation

3. Adopter une stratégie d'aménagement du territoire de la commune qui intègre l'adaptation au changement climatique puis la décliner en plans d'actions dans les documents d'urbanisme réglementaire, les projets publics d'aménagement, la politique de mobilité et la préparation au recul stratégique en veillant à l'information des habitants de Carnon. *Non mise en œuvre.*

3. SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE DES INVESTISSEMENTS

Par délibération en date du 4 octobre 2021, la commune a décidé d'adopter, à compter du 1^{er} janvier 2022, le référentiel M57 pour son budget principal et d'expérimenter le compte financier unique (CFU).

tableau 21 : budgets de la commune de Mauguio-Carnon

Type budget	Exercice	Nomenclature
Budget principal	2016-2021	M14
Budget principal	2022	M57
Budget annexe	2016-2022	M4

Source : CRC

3.1. Un processus comptable fiable

La performance comptable peut être appréciée par l'Indice de la Qualité des Comptes Locaux de la DGFIP. L'indice de Mauguio oscille entre 19 et 20, niveau supérieur à la moyenne nationale de 17,2 pour la période de contrôle.

3.1.1. Des délais globaux de paiement satisfaisants

Le délai global de paiement (DGP), qui cumule le délai de mandatement par l'ordonnateur suivi du délai de paiement par le comptable public, est largement inférieur au seuil de 30 jours et tend à se réduire sur la période.

tableau 22 : délai global de paiement (jours)

Année	Nb mandats (hors paie)	Montant cumulé	Délai global de paiement total	Dont ordonnateur
2021	5 840	15 656 867 €	13,70	12,14
2020	5 560	21 089 066 €	15,63	13,44
2019	6 951	22 670 853 €	16,50	14,29
2018	7 046	18 757 446 €	17,43	15,74
2017	7 383	17 141 839 €	16,43	14,79
2016	7 287	15 378 779 €	17,45	15,94

Source : commune de Mauguio-Carnon

3.1.2. La fiabilité du bilan

3.1.2.1. Budget principal : un suivi de l'actif immobilisé satisfaisant

Pour le budget principal, les comptes de gestion du comptable font ressortir un actif brut de 176 050 855 € au 31 décembre 2021, concordant avec l'inventaire établi par l'ordonnateur. Le passage au référentiel M57 a permis de faire application des nouvelles normes comptables applicables aux immobilisations et à leur comptabilisation.

S'agissant du budget annexe du port, le rapprochement de l'état de l'actif et de l'inventaire fait apparaître une discordance de 325 915,04 € au 31 décembre 2021.

tableau 23 : tenue des actifs immobilisés du budget annexe du port (en €)

Comptes	Inventaire (A)	État de l'actif (B)	Différence (B-A)
202	0,00	0,00	-
203	36 140,00	36 140,00	-
204		0,00	-
205	16 792,27	16 792,27	-
Total 20	52 932,27 €	52 932,27 €	0,00 €
212	392 328,36	392 328,36	-
213	4 882 889,06	4 890 164,02	7 274,96
215	3 632 502,47	3 638 712,27	6 209,80
218	441 423,19	473 524,21	32 101,02
Total 21	9 349 143,08 €	9 394 728,86 €	45 585,78 €
231	281 645,77	561 975,93	280 330,16
Total 23	281 645,77 €	561 975,93 €	280 330,16 €
TOTAUX	9 683 721,12 €	10 009 637,06 €	325 915,94 €

Source : inventaire de l'ordonnateur et état de l'actif du comptable au 31/12/2021

La chambre invite la commune de Mauguio-Carnon à mettre en adéquation l'état de l'actif et l'inventaire concernant les immobilisations relevant du budget annexe du port.

3.1.2.2. L'intégration des immobilisations

La mise en service des immobilisations constitue un enjeu du suivi de la situation patrimoniale qui marque le déclenchement de la procédure d'amortissement. Le compte 23 enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. Il enregistre à son crédit le montant des travaux achevés. En fin d'exercice, le compte 23 fait apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas achevées. Le solde de ce compte a augmenté de 10 422 731,54 € entre 2016 et 2020, puis a été réduit de 7 614 791,86 € en 2021 pour atteindre un solde de 4 359 139,31 €.

tableau 24 : immobilisations corporelles en cours au titre du budget principal

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Immobilisations corporelles en cours – c/23 Solde (A)	1 551 200	2 467 625	4 838 748	8 770 168	11 973 931	4 359 436
Immobilisations corporelles en cours – c/21 Flux (B)	1 163 652	1 418 729	3 017 756	4 452 037	3 203 763	814 149
Immobilisations corporelles - Solde (D)	143 560 033	146 903 144	149 942 235	153 894 710	156 369 363	159 414 106
Solde des immo en cours/Dépenses d'équipement de l'année (yc travaux en régie)	0,55	0,51	0,79	0,97	1,65	1,10
Flux des immo en cours/Solde des immo en cours [(B) / (A)]	0,75	0,57	0,62	0,51	0,27	0,19
Solde des immo en cours/Solde des immo corporelles [(A) / (D)]	1,1 %	1,7 %	3,2 %	5,7 %	7,7 %	2,7 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Le contrôle de vraisemblance entre le compte 231 « immobilisations corporelles en cours » et le compte 21 « immobilisations corporelles » permet de constater des pourcentages faibles à l'exception du solde des immobilisations en cours par rapport aux dépenses d'équipement de l'année, qui est supérieur à un an en 2020 et 2021.

S'agissant du budget annexe du port de Carnon, le solde des immobilisations corporelles en cours est passé de 900 976 € en 2016 pour atteindre 561 976 € en 2021.

tableau 25 : immobilisations corporelles en cours au titre du budget annexe du port

Immobilisations en cours (en €)	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Immobilisations corporelles en cours Solde (A)	900 976	373 225	84 283	159 816	281 646	561 976
Immobilisations corporelles en cours Flux (B)	75 665	332 255	24 771	75 533	121 830	280 330
Immobilisations corporelles Solde (C)	8 027 725	8 904 126	9 246 240	9 262 287	9 331 595	9 394 729
Solde des immo en cours/Dépenses d'équipement de l'année (yc tvx en régie)	7,12	0,98	1,56	1,52	1,37	1,64
Flux des immo en cours/Solde des immo en cours [(B) / (A)]	0,08	0,89	0,29	0,47	0,43	0,50
Solde des immo en cours/Solde des immo corporelles [(A) / (C)]	11,2 %	4,2 %	0,9 %	1,7 %	3,0 %	6,0 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

La commune s'est particulièrement appliquée à apurer les comptes 23 pour préparer le budget principal au référentiel M57.

3.2. La qualité de l'information budgétaire

3.2.1. Le débat d'orientations budgétaires

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales prévoit un débat sur les orientations générales du budget de l'exercice, les engagements pluriannuels, l'évolution et l'endettement deux mois au plus avant l'adoption du budget primitif. L'article D. 2312-3 détaille les informations que doit comporter le rapport. Les délais constatés entre les débats d'orientation budgétaire et le vote des budgets primitifs sont conformes, tant pour le budget principal que pour le budget annexe du port.

tableau 26 : calendrier budgétaire

BP/BA	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
DOB	11/01/2016	24/01/2017	29/01/2018	17/12/2018	16/12/2019	14/12/2020	13/12/2021
Vote budget primitif	15/02/2016	06/03/2017	19/02/2018	11/02/2019	10/02/2020	08/02/2021	10/02/2022

Source : délibérations de la commune de Mauguio-Carnon

La commune de Mauguio-Carnon répond aux obligations de transparence exigées au moment du débat des orientations budgétaires. Le contenu des rapports d'orientation budgétaire permet d'éclairer l'assemblée délibérante sur les grandes orientations budgétaires, les engagements pluriannuels ainsi que sur l'état de la dette et les données du personnel pour le budget principal et le budget annexe du port de Carnon.

3.2.2. Une sincérité des prévisions budgétaires altérée par de faibles taux d'exécution

Les taux d'exécution budgétaire permettent d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire. Ils sont calculés par le rapport entre les crédits votés par l'assemblée délibérante au

cours d'un exercice budgétaire et les montants ayant donné lieu à émission de mandats de paiement ou de titres de recettes au cours de ce même exercice.

3.2.2.1. Des taux de réalisation en section de fonctionnement satisfaisants

Le taux de réalisation des recettes de fonctionnement est, en moyenne, sur la période 2016-2021 de 93,20 % et exceptionnellement de 101,94 % en 2021. Le taux de réalisation des dépenses de fonctionnement est, en moyenne, de 95,35 % sur la période 2016-2021 pour atteindre au mieux près de 97 % en 2018. L'année 2020, en raison de la crise sanitaire, a connu un infléchissement de l'ordre de 3 %.

tableau 27 : taux de réalisation de la section de fonctionnement du budget principal

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Recettes de fonctionnement						
Prévisions budgétaires (BP+DM+R002)	28 112 130,83	30 374 544,20	29 362 500,00	29 215 700,00	28 877 400,00	28 760 960,00
Réalisation (titres+rattachements)	25 827 956,68	26 458 881,17	26 422 479,09	27 878 635,89	26 813 369,93	29 320 134,17
Crédits annulés	137 115,95	497 181,17	61 779,38	1 421 427,33	885 283,39	2 920 414,10
Crédits annulés en %	0,49 %	1,64 %	0,21 %	4,87 %	3,07 %	10,15 %
Pourcentage d'exécution	91,87 %	87,11 %	89,99 %	95,42 %	92,85 %	101,94 %
Dépenses de fonctionnement						
Prévisions budgétaires (BP+DM+D002)	22 812 130,83	23 473 544,20	23 754 000,00	24 133 900,00	24 572 200,00	24 284 000,00
Réalisation (mandats + rattachements)	21 568 127,20	22 610 175,06	23 020 106,23	23 108 011,45	22 841 721,57	23 223 199,57
Crédits annulés	1 244 003,63	863 369,15	733 893,77	1 025 888,55	1 730 478,43	1 060 800,43
Crédits annulés en %	5,45 %	3,68 %	3,09 %	4,25 %	7,04 %	4,37 %
Pourcentage d'exécution	94,55 %	96,32 %	96,91 %	95,75 %	92,96 %	95,63 %
Solde d'exécution	4 259 829,48	3 848 706,11	3 402 372,86	4 770 624,44	3 971 648,36	

Source : CRC d'après les comptes administratifs

3.2.2.2. Des taux de réalisation en section d'investissement peu élevés

Sur la période 2016-2021, les taux de réalisation en recettes d'investissement connaissent de fortes fluctuations, avec un taux annuel moyen de 67,94 %. À l'exception des exercices 2017 et 2019, les taux de réalisation dépassent les 71 % pour atteindre 84 % en 2018. Les taux de réalisation des dépenses d'investissement (hors restes à réaliser - RAR) sont plus faibles, avec une moyenne de 49 % sur la période sans dépasser 61 %.

En moyenne, 41 % des investissements programmés sur la période 2016 n'ont pas donné lieu à réalisations (crédits annulés + RAR). Ce constat de sous exécution des dépenses d'investissement à 59 % en 2016, tend à diminuer pour atteindre 24 % en 2020 mais remonte à 47 % en 2021. Cette sous-consommation des crédits d'équipement s'explique en partie par une démarche d'apurement des engagements antérieurs et par une faible capacité en ingénierie de réalisation des projets. La capacité de la commune à réaliser des opérations s'établit entre 6 M€ et 7 M€ par an. La crise sanitaire n'a eu qu'un impact faible dans le ralentissement des chantiers et dans la programmation des opérations.

tableau 28 : Dépenses d'investissement : taux de réalisation avec ou sans RAR

<i>en Euros</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Crédits ouverts (BP, BS, DM, RAR)	10 583 050,00	12 636 869,51	13 303 565,54	16 538 415,02	16 062 434,19	14 308 060,00
Total (mandats émis)	6 955 849,25	10 410 405,43	9 549 161,94	12 945 185,50	10 728 889,71	8 344 949,93
Réalisés	4 396 149,25	5 765 055,43	7 095 661,94	10 024 085,50	8 919 389,71	5 680 079,93
Restes à réaliser (RAR)	2 559 700,00	4 645 350,00	2 453 500,00	2 921 100,00	1 809 500,00	2 664 870,00
RAR en % des crédits ouverts	24,19%	36,76%	18,44%	17,66%	11,27%	18,62%
Taux de réalisation hors RAR	41,54%	45,62%	53,34%	60,61%	55,53%	39,70%
Taux de réalisation avec RAR	65,73%	82,38%	71,78%	78,27%	66,79%	58,32%

Source : CRC d'après les comptes administratifs

Les RAR seuls représentent entre 17 % et 36 % des dépenses prévues, à l'exception de 2020 (11%). Leur intégration améliore les taux de réalisation (en moyenne 70 % contre 49 % soit +21 %) et rend compte de la capacité de la commune à réaliser des opérations d'investissement. La budgétisation des opérations nouvelles et de leur programmation met en évidence une surestimation du niveau de l'équilibre du budget d'investissement affiché.

tableau 29 : taux de réalisation de la section d'investissement du budget principal

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Recettes d'investissement						
Prévisions budgétaires (BP+DM+RAR N-1+R001)	5 283 050,00	5 735 869,71	7 695 065,54	11 456 615,02	11 757 234,19	6 785 165,00
Réalisation (report + titres + rattachements)	3 790 921,96	2 657 061,16	6 432 509,53	6 011 128,10	9 109 860,01	5 159 473,51
Restes à réaliser	501 900,00	1 703 200,00	1 131 145,00	3 689 670,00	412 000,00	6 840,00
Restes à réaliser en %	9,50 %	29,69 %	14,70 %	32,21 %	3,5 %	0,1 %
Crédits annulés	643 166,86	708 772,86	131 411,01	1 755 816,92	2 235 374,18	1 618 851,49
Crédits annulés en %	12,17 %	12,36 %	1,71 %	15,33 %	19,01 %	23,86 %
Pourcentage d'exécution	71,76 %	46,32 %	83,59 %	52,47 %	77,48 %	76,04 %
Dépenses d'investissements						
Prévisions budgétaires (BP+DM+RAR N-1+D001)	10 583 050,00	12 636 869,51	13 303 565,54	16 538 415,02	16 062 434,19	14 308 060,00
Réalisation (report + mandats + rattachements)	4 396 149,25	5 765 055,43	7 095 661,94	10 024 085,50	8 919 389,71	5 680 079,93
Restes à réaliser	2 559 700,00	4 645 350,00	2 453 500,00	2 921 100,00	1 809 500,00	2 664 870,00
Restes à réaliser en %	24,19 %	36,76 %	18,44 %	17,66 %	11,27 %	18,62 %
Crédits annulés	3 627 200,75	2 226 464,08	2 217 788,06	2 257 814,50	1 980 852,29	4 059 098,71
Crédits annulés en %	34,27 %	17,62 %	16,67 %	13,65 %	12,33 %	28,37 %
Pourcentage d'exécution	41,54 %	45,62 %	53,34 %	60,61 %	55,53 %	39,70 %
Solde d'exécution	- 605 227,29	- 3 107 994,27	- 663 152,41	- 4 012 957,40	190 470,30	- 520 606,42
Solde des restes à réaliser	- 2 057 800,00	- 2 942 150,00	- 1 322 355,00	768 570,00	- 1 397 500,00	- 2 658 030,00

Source : CRC d'après les comptes administratifs

3.2.3. Une gestion pluriannuelle des investissements à améliorer

La commune s'est dotée d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) :

- pour la période 2016-2019, d'un montant de 30,96 M€ ;
- pour la période 2020-2025, d'un montant total de 47 M€ pour atteindre 77,8 M€ en avec l'intégration, en 2022, des opérations inscrites au titre du schéma directeur de revalorisation de la station de Carnon pour plus de 20 M€.

Ces PPI permettent d'avoir une vision globale sur les projets d'investissement. Ils reprennent les dépenses et intègrent les financements pour toute la période de contrôle 2017 à 2022. Mis à jour annuellement, ce document donne lieu à présentation lors du débat des orientations budgétaires par l'assemblée délibérante.

De même, le budget annexe du port dispose d'un PPI :

- pour la période 2016-2019 ;
- pour la période 2020-2025 d'un montant total de 4,5 M€.

3.2.4. Une gestion en AP/CP et en AE/CP perfectible

Pendant la période sous revue, la commune de Manguio-Carnon utilise la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP) pour mettre en œuvre la pluriannualité d'une partie de ses investissements. Avec l'application du référentiel M57 au 1^{er} janvier 2022, la commune a adopté un règlement budgétaire et financier qui traite notamment de la gestion en AP/CP. Le recours aux AP/CP vise sur la période 2016-2022 neuf AP mises en place sur le budget principal qui représentent 28,64 % des opérations inscrites au PPI. Trois de ces neuf AP sont clôturées au 31 décembre 2021.

tableau 30 : état des AP/CP (en €)

Année création	Libellé programme	AP		Réalisé au 31/12/2021
		Initiale	Révisée	
Budget principal				
2016	Réhabilitation de l'îlot Prévert Sud	1 725 000	3 852 320	3 755 948
2018	Aménagement rue Jean-Moulin	1 340 000	2 180 000	2 146 947
2018	Aménagement rue su Saut du Loup	270 000	290 000	0
2018	Création d'un fossé nord à la Font de Manguio	900 000	842 578	842 578
2018	Aménagement rue François-Villon	470 000	420 523	420 523
2018	Travaux voirie 2018	438 000	471 625	471 625
2019	Mise en conformité des ERP	1 939 398	2 130 000	1 082 276
2019	Schéma directeur Carnon	6 746 954	7 128 004	490 466
2022	Gymnase La Font de Manguio	4 980 000		0
		18 809 352	22 295 051	
BA Port de plaisance				
2021	Travaux d'entretien de dragage	2 428 200	2 489 567	0
2021	Reconstruction de la capitainerie	1 938 581	1 531 000	0
2021	Modernisation de la zone technique	2 152 404	1 303 464	0
		6 519 185	5 324 031	

Sources : CRC d'après les comptes administratifs (annexes)

Néanmoins, la mise en place d'AP/CP, l'élaboration d'un PPI et une gestion par opération des dépenses d'équipement n'ont pas permis de relever significativement les taux de réalisation des dépenses de la section d'investissement du budget principal comme du budget annexe du port. La chambre recommande à la commune d'assurer un meilleur suivi des opérations d'investissement notamment en recourant davantage à la procédure des AP/CP afin d'améliorer la consommation des crédits inscrits.

La commune a adopté, dans le cadre du budget annexe du port et au titre de l'exercice 2022, une autorisation d'engagement et de crédits de paiement (AE/CP) d'un montant total de 3,40 M€ pour des travaux de dragage.

tableau 31 : AE/CP travaux d'entretien de dragage (en €)

AE 2020-928 TRAVAUX D'ENTRETIEN DE DRAGAGE	Montant de l'AE	Mandaté sur 2021	CP 2022	CP 2023
CREDIT DE PAIEMENT	3 408 320	8 320	1 300 000	2 100 000
RECETTES PREVISIONNELLES				
AUTOFINANCEMENT	2 015 544	8 320	811 527	1 195 697
SUBVENTION ETAT	667 246	-	257 303	409 943
SUBVENTION REGION	725 530	-	231 170	494 360

Source : Budget primitif 2022 du budget annexe du port

Cette autorisation concerne l'opération exceptionnelle de dragage prévue depuis 2015 qui concerne plus de 30 000 m³ de sédiments et dont les travaux devraient débuter en 2022.

3.3. La situation financière de la commune

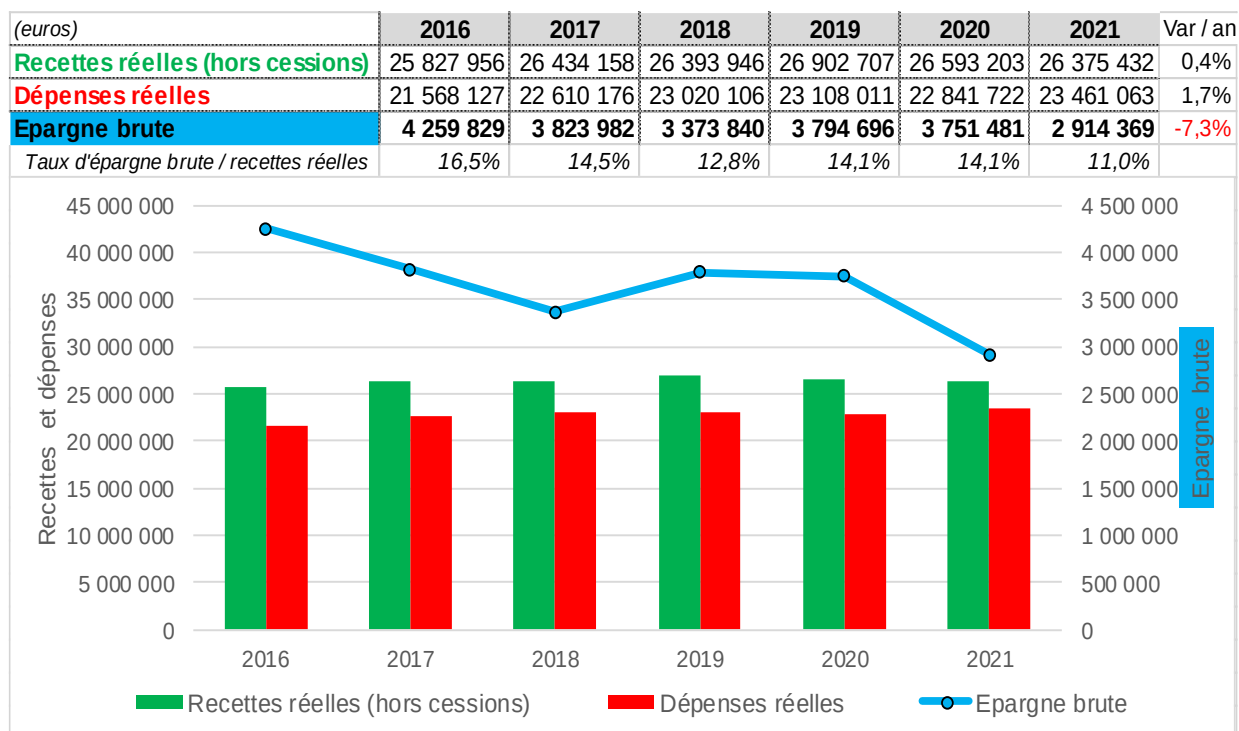
3.3.1. La section de fonctionnement

3.3.1.1. Le fonctionnement réel à nouveau dégradé après la COVID-19

Les recettes réelles de fonctionnement croissent faiblement de 0,4 % par an sur la période 2016-2021 alors que les dépenses réelles ont progressé quatre fois plus vite, avec une stabilisation temporaire en 2019 et un léger recul en 2020. L'effort réalisé en 2019 sur les dépenses a permis d'enrayer la contraction de l'épargne brute mais, sur la période 2016-2021, l'épargne brute a baissé en moyenne de 7,3 % par an soit 1 240 k€ de moins en 2021 qu'en 2016.

Le niveau d'épargne brute s'établit désormais à 11 % des recettes réelles de fonctionnement et appelle la vigilance de la commune pour contenir l'évolution de ses dépenses et préserver ses recettes d'exploitation, levier à effet rapide avec contribution des usagers.

graphique 8 : évolution des RRF et DRF sur la période 2017-2021

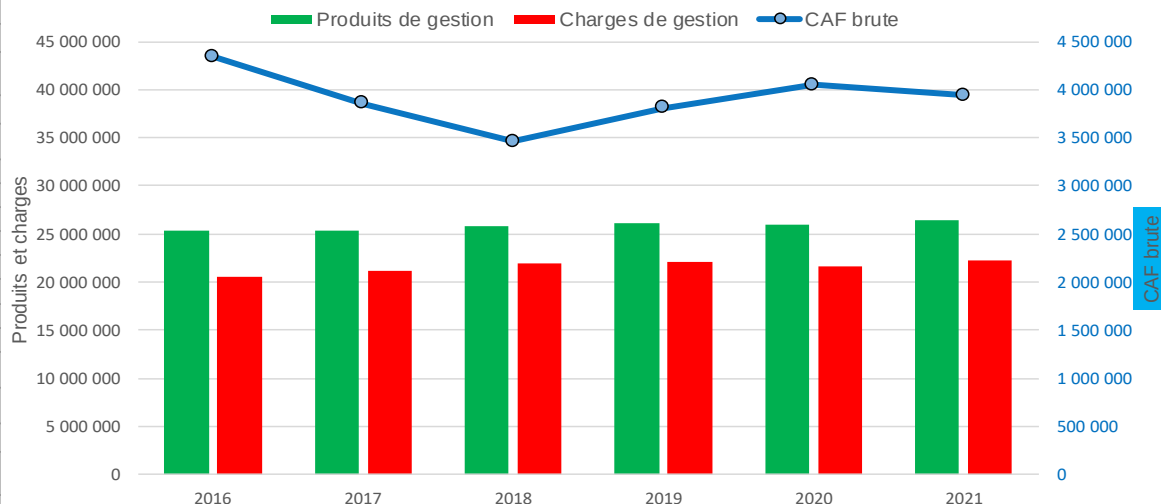


3.3.1.2. Une capacité d'autofinancement à bon niveau mais de nouveau en contraction

Après la période de contraction 2016-2018 suivi d'un fort redressement 2018-2020, l'érosion de la CAF a repris en 2021. Autour de 15 % des produits de gestion, son niveau demeure toutefois rassurant pour mener l'ambitieux programme d'aménagement prévu pour « Manguio-Carnon 2030 », sous réserve d'une nouvelle dégradation.

tableau 32 : formation de la capacité d'autofinancement (en €)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evol %/an
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	13 478 694	13 604 368	14 060 248	14 454 414	14 643 480	15 164 266	2,4%
+ Fiscalité reversée	8 817 853	8 737 191	8 812 482	8 876 585	8 790 887	8 797 114	0,0%
= Fiscalité totale (nette)	22 296 547	22 341 559	22 872 730	23 330 999	23 434 367	23 961 380	1,5%
+ Ressources d'exploitation	1 470 274	1 698 292	1 659 384	1 725 334	1 477 931	1 419 454	-0,7%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 489 892	1 242 429	1 183 134	1 079 940	1 021 567	1 067 434	-6,5%
+ Production immobilisée, travaux en régie	47 351	30 185	76 032	25 967	67 289	14 343	-21,2%
Produits de gestion	25 304 065	25 312 465	25 791 279	26 162 241	26 001 154	26 462 611	0,9%
Charges à caractère général	4 836 089	5 213 145	5 293 662	5 508 865	4 888 555	5 791 892	3,7%
+ Charges de personnel	13 411 417	13 548 917	14 033 151	13 945 641	13 967 254	14 127 277	1,0%
+ Subventions de fonctionnement	1 341 440	1 365 146	1 481 019	1 423 063	1 595 532	1 012 890	-5,5%
+ Autres charges de gestion	978 376	1 000 212	1 187 711	1 201 393	1 230 745	1 384 799	7,2%
Charges de gestion	20 567 321	21 127 420	21 995 543	22 078 962	21 682 085	22 316 858	1,6%
Excédent brut de fonctionnement (Pg-Cg)	4 736 744	4 185 045	3 795 735	4 083 279	4 319 069	4 145 753	-2,6%
en % des produits de gestion	18,7%	16,5%	14,7%	15,6%	16,6%	15,7%	
+/- Résultat financier	-475 807	-429 239	-390 820	-352 863	-320 553	-280 488	-10,0%
+/- Autres produits et charges excep. réels	84 944	100 762	53 656	76 448	52 554	75 050	-2,4%
CAF brute	4 345 881	3 856 568	3 458 571	3 806 863	4 051 071	3 940 315	-1,9%
en % des produits de gestion	17,2%	15,2%	13,4%	14,6%	15,6%	14,9%	



Source : CRC d'après les comptes de gestion

Ponctuelle, la baisse des charges à caractère général en 2020 est causée par les annulations de manifestations et la réduction d'activité de certains services publics lors des confinements successifs liés à la COVID 19. La contraction de la CAF est synchrone avec la progression des autres charges de gestion de 7 % par an, dont la contribution au service incendie qui représente 380 k€ sur les 400 k€. Le dérèglement climatique augmente la fréquence des interventions incendies, inondations et secours aux victimes et ne permet pas d'envisager une réduction de cette contribution.

3.3.1.3. Les produits de gestion reposent essentiellement sur la fiscalité

tableau 33 : structure des produits de gestion

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evol %/an	Cumul	Poids
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	13 478 694	13 604 368	14 060 248	14 454 414	14 643 480	15 164 266	2,4%	85 405 470	55,1%
+ Fiscalité reversée	8 817 853	8 737 191	8 812 482	8 876 585	8 790 887	8 797 114	0,0%	52 832 112	34,1%
= Fiscalité totale (nette)	22 296 547	22 341 559	22 872 730	23 330 999	23 434 367	23 961 380	1,5%	138 237 582	
+ Ressources d'exploitation	1 470 274	1 698 292	1 659 384	1 725 334	1 477 931	1 419 454	-0,7%	9 450 668	6,1%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 489 892	1 242 429	1 183 134	1 079 940	1 021 567	1 067 434	-6,5%	7 084 397	4,6%
+ Production immobilisée, travaux en ré	47 351	30 185	76 032	25 967	67 289	14 343	-21,2%	261 168	0,2%
= Produits de gestion (A)	25 304 065	25 312 465	25 791 279	26 162 241	26 001 154	26 462 611	0,9%	155 033 815	100%

Source : CRC d'après les comptes de gestion

La fiscalité s'établit à 22,6 M€ et représente 89 % des produits de gestion, avec 55 % pour la fiscalité propre et 34 % pour l'attribution de compensation reçue de POA, après déduction du FPIC auquel la commune est contributrice.

La dynamique des bases de la fiscalité propre (+ 2,4 % par an) est atténuée par la rigidité de la fiscalité reversée pour aboutir à une fiscalité nette totale en progression moyenne de 1,5 % par an sur la période de contrôle. L'évolution des ressources d'exploitation est détaillée supra.

3.3.1.4. La progression des charges de gestion courantes est contenue sur 2016-2021

tableau 34 : structure des charges de gestion courante (en €)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evol %/an	Cumul	Poids
Charges à caractère général	4 836 089	5 213 145	5 293 662	5 508 865	4 888 555	5 791 892	3,7%	31 532 207	24%
+ Charges de personnel	13 411 417	13 548 917	14 033 151	13 945 641	13 967 254	14 127 277	1,0%	83 033 656	64%
+ Subventions de fonctionnement	1 341 440	1 365 146	1 481 019	1 423 063	1 595 532	1 012 890	-5,5%	8 219 090	6%
+ Autres charges de gestion	978 376	1 000 212	1 187 711	1 201 393	1 230 745	1 384 799	7,2%	6 983 236	5%
= Charges de gestion	20 567 321	21 127 420	21 995 543	22 078 962	21 682 085	22 316 858	1,6%	129 768 189	100%
Excédent brut de fonctionnement	4 736 744	4 185 045	3 795 735	4 083 279	4 319 069	4 145 753	-2,6%		
en % des produits de gestion	18,7%	16,5%	14,7%	15,6%	16,6%	15,7%			

Source : CRC d'après les comptes de gestion

La structure des charges de gestion courante évolue peu sur la période ; elles restent dominées par les charges de personnel (64 % des charges de gestion) avec une croissance contenue à 1,6 % par an en moyenne.

L'augmentation de 3,5 % du point d'indice à compter du 1^{er} juillet 2022 va sensiblement augmenter les charges de personnel, donc les charges de gestion de Mauguio-Carnon.

tableau 35 : structure des charges à caractère général

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. /an moy	Cumul	Poids
- achats (sauf terrains à aménager)	1 900 066	1 909 635	1 874 988	1 948 772	2 008 692	2 026 264	1,3%	11 668 416	37%
- entretien et réparations	643 708	839 212	694 169	960 347	942 964	1 057 679	10,4%	5 138 079	16%
- contrats de prestations de services	541 814	570 219	640 069	641 045	620 023	809 888	8,4%	3 823 058	12%
- publicité, publications et relations publiques	435 975	494 018	581 545	585 382	224 491	548 781	4,7%	2 870 192	9%
- autres services extérieurs	408 126	442 955	467 901	465 160	302 143	387 361	-1,0%	2 473 645	8%
- assurances et frais bancaires	237 131	240 467	285 354	245 256	222 963	294 208	4,4%	1 525 378	5%
- honoraires, études et recherches	129 638	219 905	220 084	163 619	144 777	234 119	12,5%	1 112 142	4%
- autres charges à caractère général	539 632	496 734	529 553	499 285	422 503	433 591	-4,3%	2 921 298	9%
Total des charges à caractère général	4 836 089	5 213 145	5 293 662	5 508 865	4 888 555	5 791 892	3,7%	31 532 207	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les charges à caractère général progressent de 3,7 % par an sur la période de contrôle. Au premier chef, les dépenses d'entretien et réparations ont progressé de 10 % par an pour dépasser le million d'euros depuis 2021.

Dans les achats de biens et fluides de la commune, les dépenses « énergie » comprenant électricité, gaz et carburants constituent le principal poste de Mauguio-Carnon à plus de 800 k€ par an. Les marchés d'approvisionnement de la commune arrivent à terme en décembre 2022 et ont été renouvelés pour 2023-2025 avec le groupement d'achat proposé par Hérault Energie.

La commune a décidé l'extinction de l'éclairage public en milieu de nuit pour réduire la dépense énergétique. Cependant, la volatilité des cours et les tensions internationales rendent incertaine une véritable contraction de ces dépenses.

3.3.1.5. Le résultat de fonctionnement

tableau 36 : résultat de la section de fonctionnement

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evol / an
CAF brute	4 345 881	3 856 568	3 458 571	3 806 863	4 051 071	3 940 315	-1,9%
- Dotations nettes aux amortissements	971 405	915 078	914 035	1 048 793	1 108 407	1 133 996	3,1%
- Dotations nettes aux provisions	45 500	2 400	8 700	-13 800	232 300	9 100	-27,5%
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	5 821	5 073	2 183	3 074	3 074	2 904	-13,0%
+ Neutralisation des amortissements des subventions d'équipements versées	0	0	0	0	0	143 584	
= Résultat section de fonctionnement	3 334 797	2 944 163	2 538 020	2 774 944	2 713 438	2 943 707	-2,5%
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>13,2%</i>	<i>11,6%</i>	<i>9,8%</i>	<i>10,6%</i>	<i>10,4%</i>	<i>11,1%</i>	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

À partir de 2017, le résultat de la section de fonctionnement oscille entre 2,5 M€ et 2,9 M€, suivant les évolutions de la CAF brute. Après une contraction sur la période 2016-2018 de 13,2 % des produits de gestion à 9,8 %, il a progressé depuis pour s'établir à 11,1 %

3.3.2. La section d'investissement

3.3.2.1. Les investissements sont financés par les excédents et cessions avec un pic en 2019

En cumulé sur la période, la CAF brute s'élève à 22,2 M€ et couvre aisément les 6,5 M€ de remboursement en capital de la dette.

Les dépenses d'investissements s'élèvent à 34,3 M€ et sont couvertes à 95 % par le financement propre disponible, dont 10 % par les produits de cession.

Les subventions d'équipements nettes sont marginales à 390 k€..

tableau 37 : le financement des investissements

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul	
CAF brute	4 345 881	3 856 568	3 458 571	3 806 863	4 051 071	3 940 315	23 459 270	
- Annuité en capital de la dette	1 374 872	905 679	941 795	979 933	1 131 938	1 134 665	6 468 882	
= CAF nette ou disponible (C)	2 971 009	2 950 889	2 516 777	2 826 930	2 919 133	2 805 650	16 990 388	49,5%
TLE et taxe d'aménagement	189 976	251 156	423 923	1 076 121	900 693	575 110	3 416 980	
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	517 833	447 167	651 391	907 995	1 438 176	1 212 337	5 174 898	
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	366 031	281 548	704 903	1 237 276	617 638	267 793	3 475 189	
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	151 330	316 406	163 328	111 410	230 683	128 658	1 101 815	
+ Produits de cession	6 800	24 723	28 533	975 928	220 167	2 180 063	3 436 214	
+ Autres recettes	250 574	0	0	0	0	48 807	299 382	
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 482 546	1 321 001	1 972 077	4 308 730	3 407 356	4 412 769	16 904 477	49,2%
= Financement propre disponible (C+D)	4 453 555	4 271 889	4 488 854	7 135 660	6 326 489	7 218 419	33 894 865	
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)	154,0%	87,5%	72,4%	78,9%	86,2%	181,0%	98,7%	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 891 321	4 883 687	6 197 704	9 043 734	7 342 333	3 988 049	34 346 829	100%
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	16 025	5 874	20 995	5 473	29 434	-349 651	-271 849	
- Subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation	0	0	0	0	143 584	143 584	287 168	
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	228 906	30 150	1 000	22 688	1	2 500	285 245	
- Participations et inv. financiers nets	129 172	0	0	-22 333	840	0	107 678	
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-5 333	0	0	0	0	0	-5 333	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	1 193 463	-647 822	-1 730 845	-1 913 903	-1 189 704	3 433 937	-854 873	
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	3 000 000	0	3 000 000	8,7%
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1 193 463	-647 822	-1 730 845	-1 913 903	1 810 296	3 433 937	2 145 127	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les dépenses d'équipement sont financées à plus de 49 % par la CAF nette et autant par les recettes d'investissement hors emprunt. Cette situation particulièrement saine a permis à la commune de limiter son recours à l'emprunt.

3.3.2.2. Rythme de renouvellement du patrimoine

Le rythme apparent de renouvellement des immobilisations permet d'évaluer le nombre d'années nécessaires pour renouveler entièrement le patrimoine communal. La composition du patrimoine pèse fortement sur le rythme global ; il est ainsi préférable d'examiner le rythme de chaque composante, plus représentatif de l'adéquation entre efforts et besoins.

Pour les bâtiments communaux, une durée apparente de 30 ans, soit une dépense d'investissement annuelle d'environ 3,3 % de la valeur brute des actifs immobilisés, constitue un seuil standard dont le dépassement doit conduire l'ordonnateur à analyser les causes du franchissement.

tableau 38 : rythmes apparents de renouvellement des immobilisations par types d'équipements

en nombre d'années	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Moy
Rythme apparent de renouvellement des immobilisations (immo. brutes propres / inv. d'équipement de l'année)	79,7	45,2	52,3	34,9	37,6	48,5	50
Dont installations de voiries	6,3	4,1	7,9	6,8	34,7	7,1	11
Dont réseaux (voiries, eau, assainissement, câble, électricité)	152,1	61,9	104,6	60,2	53,5	35,5	78
Dont immeubles de rapport	118,1	143,2	189,8	56,3	0	0	85
Dont matériel et outillage	51,6	18,6	43	49,7	15,2	26,4	34
Dont matériel de transport	22,8	18,1	8,6	15,7	7,2	60,2	22
Dont mobilier, bureau, informatique	29,1	10,9	11	11,6	7,7	17,2	15

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Le rythme global de renouvellement de l'ensemble des immobilisations de la commune de Mauguio-Carnon oscille entre 35 et 80 années avec une moyenne de 50 ans sur la période 2016-2021. Le niveau élevé du rythme apparent de renouvellement des installations de voiries provient essentiellement des aménagements d'accessibilité et liaisons douces réalisés par la commune sur la période, hors le coup d'arrêt en 2020. Le degré de vétusté des immobilisations (ou degré d'amortissement cumulé) apparaît particulièrement élevé pour les matériels et outillage et matériel de transport. La commune est invitée à s'assurer que l'effort d'investissement consenti est suffisant au regard de ses éventuelles décisions d'externalisation.

Le rythme apparent de renouvellement des autres immobilisations est satisfaisant.

3.3.3. Dette et trésorerie

3.3.3.1. Une dette sans risque dont le coût diminuera les prochaines années

Avec 29 emprunts allant de 200 k€ à 3 M€, l'encours de dette du budget principal oscille autour de 10 M€ sur la période de contrôle. L'encours de dette de la commune ne présente pas de risque particulier, tous les emprunts sont cotés en catégorie A-1 de la charte Gissler.

tableau 39 : évolution de l'encours de dette du budget principal

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. /an
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	11 802 843	10 897 164	9 955 369	8 975 436	10 843 498	9 708 833	-3,8%
Capacité de désendetttement BP en années (dette / CAF brute du BP)	2,7	2,8	2,9	2,4	2,7	2,5	
Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors comptes de rattachement	4 598 474	4 890 064	4 769 056	6 239 423	6 203 153	1 792 794	-17,2%
Capacité de désendetttement BP, trésorerie incluse en années (dette BP net de la trésorerie/CAF brute du BP)	1,1	1,3	1,4	1,6	1,5	0,5	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

La capacité de désendetttement de Mauguio-Carnon demeure inférieure à trois ans, en baisse sur la période de contrôle, comme l'encours de dette qui a réduit de 2 millions. En 2021, la prise en compte de la trésorerie aboutit à une dette remboursable en moins d'une année. Le dernier emprunt a été souscrit en 2020 pour 3 M€ à taux variable 0,32 %, le précédent emprunt datait de 2013 pour 870 k€ au taux fixe de 3,54 %. A la faveur de l'extinction progressive des emprunts

souscrits depuis 2000 à des taux plus élevés, le taux apparent de la dette globale va mécaniquement diminuer.

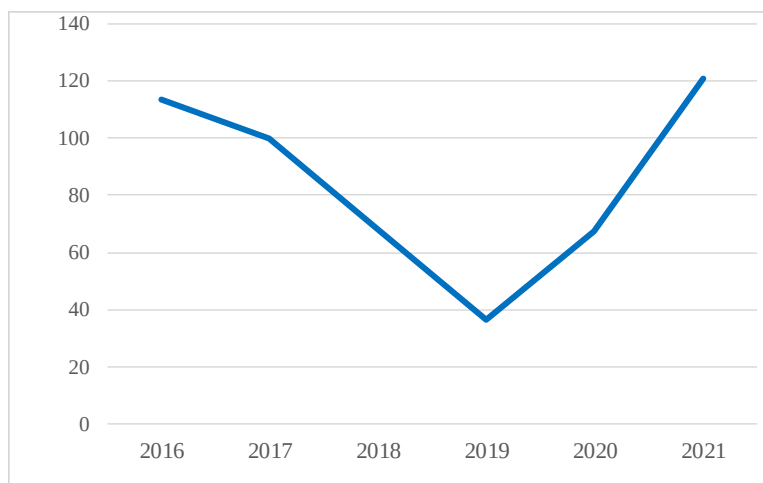
3.3.3.2. Un fonds de roulement confortablement assis sur des bases solides

tableau 40 : le fonds de roulement net global

au 31 décembre en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle	Poids 2021	
Dotations, réserves et affectations	107 955 701	111 988 822	116 008 298	120 530 434	125 644 247	129 966 033	3,8%	75,8%	
- 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	143 584			
+/- Différences sur réalisations	-3 192 678	-3 238 287	-3 244 845	-2 945 688	-2 923 801	-3 384 190	1,2%		
+/- Résultat (fonctionnement)	3 334 797	2 944 163	2 538 020	2 774 944	2 713 438	2 943 707	-2,5%		
+ Subventions et fonds affectés à l'équipement	28 087 110	28 679 991	29 546 038	30 891 650	31 736 897	32 130 443	2,7%	18,7%	
<i>dont subventions transférables hors attributions de compensation</i>	17 662	12 590	14 861	11 787	8 713	5 809	-19,9%		
<i>dont subventions non transférables hors attributions de compensation</i>	28 069 447	28 667 401	29 531 177	30 879 863	31 728 184	32 124 635	2,7%		
+ Provisions pour risques et charges	75 000	77 400	86 100	72 300	304 600	313 700	33,1%		
= Ressources propres élargies	136 259 930	140 452 089	144 933 611	151 323 640	157 475 381	161 826 109	3,5%		
+ Dettes financières (hors obligations)	11 802 843	10 897 164	9 955 369	8 975 436	10 843 498	9 708 833	-3,8%	5,7%	
= Ressources stables (E)	148 062 774	151 349 253	154 888 981	160 299 076	168 318 878	171 534 942	3,0%	100%	
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	138 046 455	141 064 331	143 958 780	146 986 403	150 168 281	152 831 210	2,1%		
<i>dont subventions d'équipement versées hors attributions de compensation</i>	894 760	810 023	741 551	656 570	596 528	323 774	-18,4%		
<i>dont subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation</i>	0	0	0	0	143 584	143 584			
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	342 647	523 012	760 544	464 703	491 419	529 403	9,1%		
<i>dont immobilisations corporelles</i>	133 432 702	136 354 950	139 080 340	142 552 279	145 623 060	148 520 758	2,2%	90,5%	
<i>dont immobilisations financières</i>	3 376 346	3 376 346	3 376 346	3 312 851	3 313 691	3 313 691	-0,4%	2,0%	
+ Immobilisations en cours	1 551 200	2 467 625	4 843 748	9 140 124	12 167 752	4 458 139	23,5%	2,7%	
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	1 919 505	1 919 505	1 919 505	1 919 505	1 919 505	6 748 316	28,6%	4,1%	
= Emplois immobilisés (F)	141 517 160	145 451 462	150 722 034	158 046 033	164 255 539	164 037 665	3,0%	100%	
= Fonds de roulement net global (E-F)	6 545 614	5 897 792	4 166 946	2 253 043	4 063 340	7 497 277	2,8%		
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	114	100	68	37	67	121			

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les ressources stables progressent sans discontinuer de 3 % par an et sont constituées à 76 % des dotations, réserves et affectations qui progressent de 0,8 % plus rapidement. Sur la période, les emplois immobilisés ont progressé à un rythme moyen régulier avec une faible contraction entre 2020 et 2021. Les immobilisations corporelles représentent 90 % des emplois immobilisés. La baisse importante des immobilisations en cours entre 2020 et 2021 correspond à la livraison d'opérations d'aménagement du projet « Mauguio-Carnon 2030 », notamment l'îlot Prévert, et de travaux antérieurs restés inscrits au compte 23.

graphique 9 : évolution du FRNG en nombre de jours de charges courantes

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Après une contraction progressive avec un point bas en 2019 à 36 jours de charges courantes, le fonds de roulement net global a retrouvé en 2021 un niveau confortable à 121 jours de charges courantes.

3.3.3.3. Une trésorerie reconstituée par l'emprunt de 2020

tableau 41 : la trésorerie nette

au 31 décembre en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var /an
Fonds de roulement net global	6 545 614	5 897 792	4 166 946	2 253 043	4 063 340	7 497 277	2,8%
- Besoin en fonds de roulement global	-658 756	-109 308	-1 019 366	-482 969	-577 005	-418 762	-8,7%
= Trésorerie nette	7 204 369	6 007 100	5 186 313	2 736 013	4 640 345	7 916 039	1,9%
en nombre de jours de charges courantes	125,0	101,7	84,6	44,5	77,0	127,9	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

L'emprunt de 3 M€ souscrit en 2020 a permis de reconstituer le fonds de roulement net global. La trésorerie n'est pas descendue sous la barre de 40 jours de charges courantes et est remontée en 2021 au-delà de 125 jours de charges courantes, son niveau de 2016.

Cette situation devrait permettre à Mauguio-Carnon d'aborder sereinement les prochains exercices, malgré le retour en 2022 d'une augmentation vigoureuse de l'indice des prix à la consommation.

3.4. Le pilotage et l'organisation de la fonction financière

3.4.1. Une fonction « finances » identifiée

La fonction financière, budgétaire et comptable relève de la direction financière rattachée à la direction générale des moyens généraux pour le budget principal¹¹ et de la direction du port pour le budget annexe du port. La gestion financière et comptable du budget principal est centralisée et s'exerce de la phase budgétaire (lettres de cadrage, élaboration des documents budgétaires, etc.) à la phase comptable (comptabilité d'engagement, liquidation à l'exception des commandes supérieures à 40 000 €, mandatement et émission des titres de recettes, arrêté des

¹¹ Cf. organigrammes 2016 et 2022.

comptes). Sa direction est confiée à la directrice générale chargée des moyens généraux. Quatre agents sont affectés à cette direction financière.

La gestion financière et comptable du port, régie dotée de l'autonomie financière fait l'objet d'une organisation spécifique avec notamment l'intervention pour avis du conseil d'exploitation¹².

Engagée dans une démarche de modernisation de ses processus comptables et financiers, la commune poursuit ses efforts en se portant candidate à l'expérimentation du compte financier unique (CFU) au titre des exercices budgétaires 2022 et 2023 et en adoptant, à compter du 1^{er} janvier 2022, le référentiel M57. Par délibération du 10 février 2022, la commune a ainsi adopté un règlement budgétaire et financier qui fixe les principales règles de gestion applicables pour la préparation et l'exécution du budget.

3.4.2. Une fonction « contrôle de gestion » en cours de construction

La fonction de contrôle de gestion relève depuis 2017 de la direction « Optimisation des ressources » rattachée à la direction générale adjointe des Moyens généraux. Elle est organisée en deux volets :

- externe pour le contrôle des satellites et des associations. La commune a mis en œuvre un contrôle régulier des associations bénéficiaires de conventions pluriannuelles d'objectifs lors de l'attribution annuelle de la subvention et un contrôle spécifique de la SPL L'Or Aménagement (analyses des CRAC) ou l'école de musique (analyse financière et organisationnelle 2013-2017) ;
- interne pour les politiques publiques avec le déploiement des outils de la performance publique au sein de l'administration communale, dans le cadre du projet d'administration.

À partir des politiques publiques mises en œuvre¹³, une cartographie de ces politiques et leur segmentation financière, une structuration des outils d'évaluation et de suivi tels que des indicateurs de pilotage ou des rapports d'activités par directions opérationnelle (médiathèques, etc.) ainsi que la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) et la formalisation de process ont été identifiées et mises en œuvre.

Deux comités de pilotages ont été institués, l'un pour le contrôle de gestion externe, l'autre pour le contrôle de gestion interne, composés chacun du maire, d'élus et de fonctionnaires ; des comités techniques ont également été mis en place autour de trois thématiques : la structuration des outils (tableaux de bord, indicateurs, rapports d'activité), structuration des outils RH dans une optique de GPEEC et finalisation des process. Une présentation de la démarche du contrôle de gestion a été réalisée auprès des élus en 2020, déclinée à partir d'une cartographie des 12 politiques publiques et une segmentation financière déclinée autour des programmes et des actions. Les actions menées tant en contrôle de gestion externe qu'en contrôle de gestion interne ont été externalisées.

¹² Cf. organisation financière de la gestion du port.

¹³ Définition de 12 politiques : citoyenneté et accès au service public, éducation, solidarités, sport, culture et patrimoine historique, soutien aux associations, sécurité, aménagement, développement durable et accessibilité, amélioration du cadre de vie et urbain, attractivité du territoire, pilotage et gestion des ressources, moyens mutualisés dans le guide stratégique des politiques publiques de Manguio-Carnon.

La commune entend consolider le contrôle de gestion pour prioritairement :

- professionnaliser le contrôle de gestion (recrutement d'un agent dédié) ;
- mettre à jour les outils et systématiser leur déploiement ;
- mettre en place une cartographie des risques sur le contrôle externe.

La commune a entrepris en 2015 une cartographie des risques de passation des contrats relevant de la commande publique et des aspects comptables de leur exécution.

encadré 2

La commune a entamé une revue des risques significatifs liés à la commande publique. Elle a établi une cartographie de ce risque reprenant les différentes étapes des processus liées à la commande publique (passation, exécution y compris comptable) et définissant les mesures appropriées aux risques juridiques, financiers, comptables, opérationnels et organisationnels.

La commune poursuit cette transformation dans l'appréhension de la fonction achats par une démarche associant pilotage, professionnalisation et performance avec les élus et les agents dans le cadre de comités de pilotage.

L'accélération de la professionnalisation des équipes et des procédures (formations, description, traçabilité et documentation des processus, existence d'un plan d'action) et la mutualisation des besoins et procédures, connaissent une progression significative. Le développement durable est pris en considération avec la recherche d'une plus grande performance.

La mise en place progressive du contrôle interne et d'une démarche de gestion des risques de la fonction achat a permis des avancées indéniables en matière d'identification des risques et de revue des processus de gestion liés à la commande publique.

Cette démarche, encore en cours, doit voir son appropriation encore renforcée notamment sur le volet de la performance, de l'identification des risques « métiers » et opérationnels liés à des risques financiers. La recherche du meilleur coût associé à celle de la qualité des produits et des services ainsi que la mesure de la performance à partir de données fiables sont des axes d'amélioration prioritaires.

3.4.3. Un partenariat ancien avec le trésor public

Depuis 2006¹⁴, la commune de Mauguio a conclu une convention de partenariat¹⁵ avec le Trésor public qui a retenu les thèmes de relations améliorées entre les partenaires (rencontres trimestrielles, mise à disposition de l'ordonnateur d'indicateurs de pilotage, etc.), de fiabilisation des titres, de reddition des comptes, de qualité comptable.

En 2012, une convention de contrôle partenarial pour les dépenses¹⁶ de la commune (budget principal et budgets annexes) a été conclue suite à un audit mené en 2011. Ainsi, la commune est dispensée de produire les pièces justificatives des dépenses inférieures au seuil de 400 €.

Une nouvelle convention est en cours d'élaboration avec les services de la DDFIP et sera présentée à l'assemblée délibérante.

¹⁴ Cf. délibération du conseil municipal du 25/09/2006.

¹⁵ Cf. convention de partenariat de 2006.

¹⁶ Cf. convention de contrôle partenarial.

3.5. L'évaluation des risques

3.5.1. Les provisions

En application des articles L. 2321-2-29° et R. 2321-2 du CGCT, la constitution de dotations aux provisions, dépenses obligatoires, est requise notamment :

- lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, et ce, à hauteur du risque d'irrécouvrabilité estimé par la commune à partir des éléments communiqués par le comptable public ;
- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru.

En dehors de ces cas, la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré. La commune a mis en œuvre une politique de provisionnement régulièrement ajustée concernant les restes à recouvrer sur les comptes de tiers dont le recouvrement est compromis.

tableau 42 : état des provisions au 31/12/2021 inscrites au budget principal (en €)

Nature de la provision	Montant de la provision de l'exercice (1)	Date de constitution de la provision	Montant des provisions constituées au 01/01/N	Montant total des provisions constituées	Montant des reprises	SOLDE
PROVISIONS BUDGETAIRES						
Provisions pour risques et charges (2)	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00
Provisions pour dépréciation (2)	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL PROVISIONS BUDGETAIRES	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00
PROVISIONS SEMI-BUDGETAIRES						
Provisions pour risques et charges (2)	24 600,00		304 600,00	329 200,00	15 500,00	313 700,00
PROVISION POUR CLIENTS DOUTEUX	24 600,00	03/10/2016	304 600,00	329 200,00	15 500,00	313 700,00
Provisions pour dépréciation (2)	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL PROVISIONS SEMI-BUDGETAIRES	24 600,00		304 600,00	329 200,00	15 500,00	313 700,00

Source : annexe IV A 4 du compte administratif 2021 (budget principal)

La commune n'a constitué aucune provision au titre des contentieux en cours.

Dans sa réponse, la commune estime qu'une « analyse des moyens soulevés en interne ainsi qu'en externe permet de calibrer l'analyse du risque ».

La chambre souligne que la constitution de dotation aux provisions pour risque de contentieux n'est pas une faculté laissée à l'appréciation des collectivités territoriales mais une obligation légale.

Trois affaires répondent aux conditions posées par les dispositions du CGCT précitées : l'une pour un agent d'abord radié des cadres en 2015 qui a introduit un recours en annulation et plusieurs recours de plein contentieux ; cette affaire a été clôturée par la passation d'un accord transactionnel pour un montant de 116 525 € ; deux autres affaires concernent deux entreprises qui ont introduit en 2017 un référé-provision pour l'une, un recours de plein contentieux pour l'autre.

La commune pourra avoir à connaître de nouveaux risques donnant lieu à la constitution de provisions, comme le risque lié aux ressources humaines avec la rupture conventionnelle des

fonctionnaires et contractuels en CDI ainsi que les demandes d'indemnisation des jours épargnés sur les comptes épargne-temps (CET). La commune n'a pas délibéré sur la monétisation du CET prévue à l'article 3-1 du décret n° 2004-878 du 26 août 2004. La chambre rappelle que l'article 7 du décret précise qu'en cas de décès de l'agent, les droits acquis au titre de son CET donnent lieu à indemnisation des ayants-droits. L'ordonnateur s'est engagé à procéder à la constitution d'une provision à ce titre.

Dans le budget annexe du port, la commune de Mauguio-Carnon met en œuvre une politique de provisionnement régulièrement ajustée pour les restes à recouvrer sur les comptes de tiers dont le recouvrement est compromis et pour le financement des opérations de dragage.

tableau 43 : état des provisions au 31/12/2021 inscrites au budget annexe du port (en €)

Nature de la provision ou de la dépréciation	Dotations inscrites au budget de l'exercice (1)	Date de constitution	Montant des prov. et dépréciations constituées au 01/01/N	Montant total des prov. et dépréciations constituées	Reprises inscrites au budget de l'exercice	SOLDE
PROVISIONS ET DEPRECIATIONS BUDGETAIRES						
Provisions réglementées et amortissements dérogatoires	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00
Provisions pour risques et charges (2)	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00
Dépréciations (2)	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL BUDGETAIRES	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00
PROVISIONS ET DEPRECIATIONS SEMI-BUDGETAIRES						
Provisions, pour risques et charges (2)	405 585,22		1 266 632,00	1 672 217,22	101 829,22	1 570 388,00
PROVISIONS POUR TRAVAUX DE DRAGAGE n° 2015-2-1	400 000,00	23/11/2015	1 242 000,00	1 642 000,00	75 032,00	1 566 968,00
PROVISION POUR CREANCES DOUTEUSES	5 585,22	04/10/2021	24 632,00	30 217,22	26 797,22	3 420,00
Dépréciations (2)	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL SEMI-BUDGETAIRES	405 585,22		1 266 632,00	1 672 217,22	101 829,22	1 570 388,00

Source : annexe IV A 4 du compte administratif 2021 (budget annexe)

La constitution de provisions représente une charge financière dans le budget. Cette pratique réduit les conséquences ultérieures d'un risque avéré et, au-delà de sa dimension réglementaire, relève d'une pratique de bonne gestion à laquelle la commune adhère globalement.

3.5.2. Les engagements hors bilan sont recensés

Selon les dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-3-I-7° du CGCT les engagements présentant un impact financier significatif doivent être pris en compte et précisés *a minima* dans les annexes du budget et du compte administratif. Au sens de l'instruction budgétaire et comptable M14, sont considérés comme engagements hors bilan les engagements relatifs aux délégations de service public. En annexe de ses comptes administratifs, la commune de Mauguio-Carnon fait état des contrats de délégation de service public passés.

La commune a apporté sa garantie d'emprunt pour un capital restant dû de 22,18 M€ fin 2021¹⁷. 86 % du volume des garanties d'emprunt concernent des opérateurs de logement social. Au cours de la période, aucune des garanties accordées n'a été mise en jeu. Aucun autre engagement extérieur ne risque, à ce jour, de pénaliser significativement les finances de la commune qui satisfait aux obligations définies par le CGCT.

¹⁷ Cf. annexe B7.2 du compte administratif 2021.

3.5.3. Les régies d'avances et/ou de recettes

La commune de Mauguio-Carnon a institué une vingtaine de régies d'avances et/ou de recettes au titre du budget principal et trois régies de recettes au titre du budget annexe du port, dont certaines sont à fort enjeux telle la régie du port.

tableau 44 : encaissement des régies de recettes

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Budget principal	730 300	1 054 952	1 025 312	1 082 124	858 576	965 996
Budget annexe	2 482 278	2 553 684	2 681 207	2 691 859	2 667 580	2 751 934

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Leur création, leur modification, leur disparition font l'objet d'une attention particulière et continue de la part de l'ordonnateur et les opérations sont régulièrement suivies et enregistrées. Leur pilotage est facilité par l'homogénéisation progressive opérée par un logiciel comptable. Le comptable public opère des contrôles réguliers qui concluent à une appréciation satisfaisante et le sérieux dans le suivi des régies.

Les contrôles les plus récents (2019, 2021 et 2022) pointent la nécessité d'une réorganisation au regard des sommes encaissées (régie relative à l'encaissement des droits des terrasses, des séjours Animation, du Pôle jeunesse). La régie relative à l'encaissement des redevances auprès des exploitants de plage est en contradiction avec les dispositions des conventions d'exploitation des plages et de la concession des plages conclue avec l'État qui ne prévoient pas de telles modalités de paiement. Le comptable public, lors de son dernier contrôle en date du 2 juillet 2021, a souligné le peu d'intérêt de la maintenir au vu du faible encaissement réalisé. La chambre invite l'ordonnateur à la supprimer.

En lien avec le comptable public, l'ordonnateur assure le suivi et le contrôle des régies d'avances et/ou de recettes qu'il réorganise¹⁸ en procédant à la fusion de régies voire à leur clôture.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que « *la régie d'encaissement des plages sera clôturée. [...] L'ensemble des préconisations du trésor public sur le contrôle et le suivi des régies est systématiquement mis en œuvre.* »

La chambre invite la commune à actualiser régulièrement toutes les régies d'avances et de recettes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'information des élus est satisfaisante. La gestion budgétaire de la commune de Mauguio-Carnon peut être améliorée. Le décalage entre la prévision budgétaire et l'exécution des dépenses d'investissement est significatif et récurrent en section d'investissement, en dépit d'une gestion des projets retenant la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement. La chambre recommande à la commune de structurer et assurer son suivi des investissements pour améliorer le taux d'exécution des investissements prévus à son budget.

¹⁸ Cf. schéma de réorganisation des régies 2021-2022.

Recommandation

4. Assurer un suivi des opérations d'investissement afin d'améliorer le taux d'exécution du budget en section d'investissement. *Non mise en œuvre.*

Les recettes et dépenses de la commune sont supérieures aux moyennes nationales de la strate, ce qui traduit sa situation particulière de commune touristique. La contraction de l'épargne brute est en partie amortie par l'évolution contenue de la masse salariale et la baisse des subventions versées en 2021. La baisse de sa capacité d'autofinancement lui impose de maintenir un effort sur la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement.

L'organisation de la commune orientée vers l'internalisation des services la rend plus rapidement vulnérable au renchérissement de l'énergie et à l'inflation en général. La commune devra engager une réflexion pour réduire sensiblement les dépenses de fonctionnement dont elle conserve la maîtrise.

L'épargne nette a décru sur la période ; pourtant les investissements ont été essentiellement financés par les ressources internes. L'endettement a ainsi été contenu et son niveau est désormais faible.

La situation financière de Mauguio apparaît saine et suffisamment solide pour faire face aux importants investissements auxquels la commune devra faire face pendant le mandat en cours, à commencer par la lutte pour la protection du trait de côte et l'adaptation à l'érosion du littoral.

La chambre demande à la commune d'élaborer un programme détaillé du renouvellement du patrimoine existant, notamment les écoles, crèches, salles et terrains de sport, ainsi que la voirie communale.

Dans sa réponse, la commune a indiqué « *disposer d'un plan de renouvellement détaillé de son patrimoine lui permettant de phaser le renouvellement de ses équipements* » et a fourni ses programmations annuelles correspondantes sur toute la période de contrôle.

La chambre recommande à la commune de formaliser tous ses engagements d'investissements, valorisés et ordonnés par importance et par urgence, pour consolider ces dépenses contraintes avec les travaux pour la défense du trait de côte pour les mettre en regard des aménagements envisagés par la commune pour le projet Mauguio-Carnon 2030.

Cette amélioration de sa vision patrimoniale à long terme vise à éclairer ses arbitrages budgétaires.

Recommandation

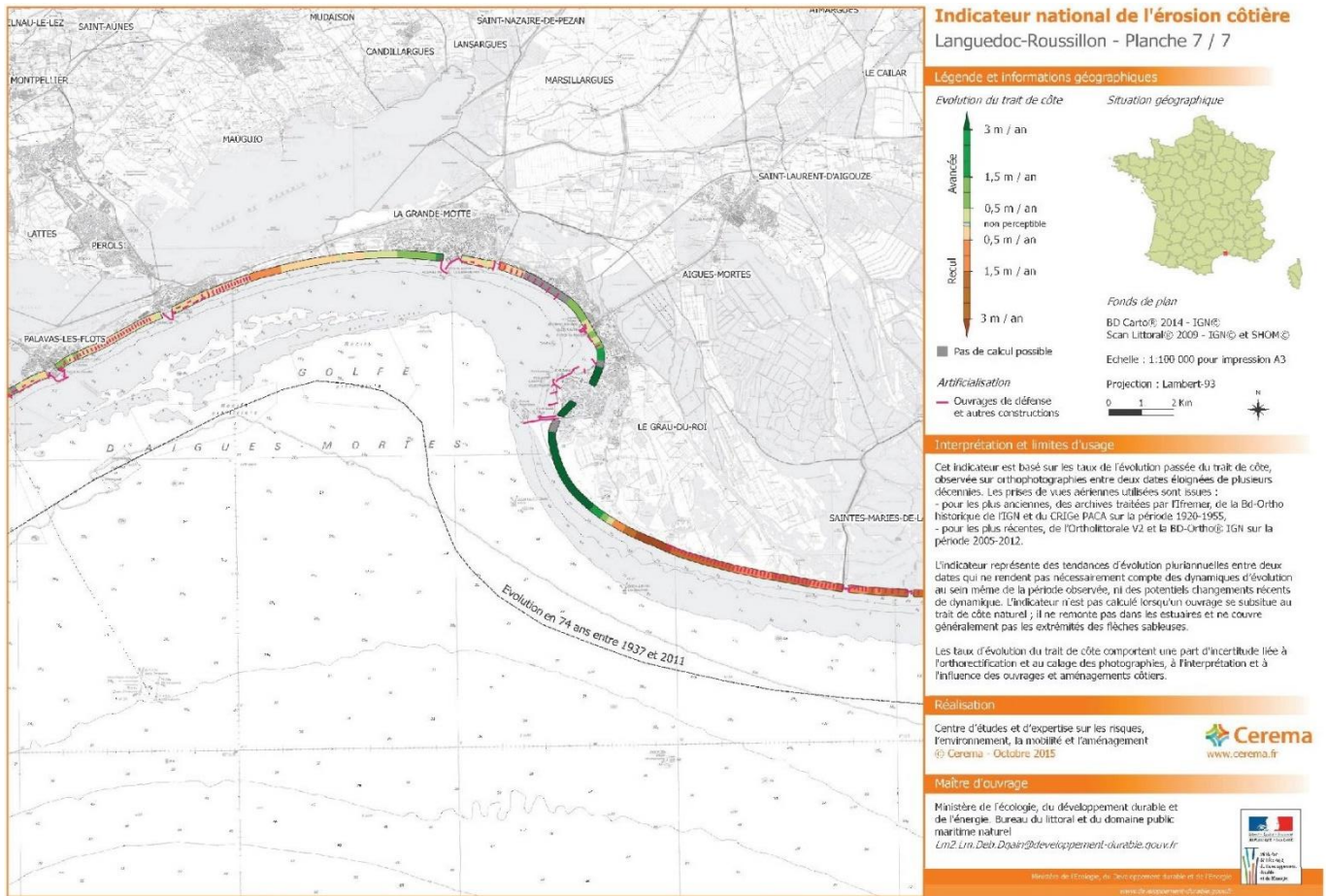
5. Consolider tous les projets d'investissement pour la défense du trait de côte avec ceux du renouvellement du patrimoine municipal et du projet « Carnon 2030 ». *Non mise en œuvre.*

Une démarche de contrôle de gestion est par la commune et organisée autour des contrôles externe et interne. Cette démarche est à poursuivre avec une carte des risques opérationnels, comptables et budgétaires, ainsi qu'un plan d'actions listant les mesures et les contrôles à mettre en œuvre.

ANNEXES

Annexe 1 : Cerema recul du trait de côte 1937-2011.....	70
Annexe 2 : Budget annexe du port - consommations intermédiaires.....	71
Annexe 3 : Budget annexe du port - fonds de roulement et trésorerie.....	72

annexe 1 : Cerema recul du trait de côte 1937-2011



Source : Cerema 2011

annexe 2 : budget annexe du port - consommations intermédiaires

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Consommations intermédiaires	542 997	615 621	593 628	632 818	557 055	652 127	3,7 %
<i>Dont achats (y c. variation de stocks) (à détailler avec la balance des comptes tous budgets tous exercices)</i>	364 433	365 825	435 245	410 268	357 188	314 436	- 2,9 %
<i>Dont redevances de crédit-bail</i>	1 296	1 296	183	0	1 147	2 761	16,3 %
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	4 933	3 463	781	3 576	23 304	38 395	50,7 %
<i>Dont entretien et réparations</i>	103 394	157 978	85 239	51 028	71 915	77 852	- 5,5 %
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	8 742	9 127	9 545	10 671	12 139	14 727	11,0 %
<i>Dont autres services extérieurs et divers</i>	20 660	28 891	21 516	97 075	17 349	158 345	50,3 %
<i>Dont remboursements de frais (budgets annexes, organismes de rattachement, etc.)</i>	0	0	0	0	0	5 692	
<i>Dont sous-traitance générale</i>	0	0	0	0	0	12 400	
<i>Dont honoraires, études et recherche</i>	24 410	40 682	32 704	41 301	64 661	20 036	- 3,9 %
<i>Dont publicité, publications, relations publiques</i>	6 428	695	594	7 911	2 087	3 675	- 10,6 %
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	0	1 701	1 701	0	0	0	
<i>Dont déplacements, missions et réceptions</i>	1 372	2 569	2 919	7 700	2 827	1 069	- 4,9 %
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	7 329	3 395	3 201	3 289	4 436	2 740	- 17,9 %
Consommations intermédiaires	542 997	615 621	593 628	632 818	557 055	652 127	3,7 %
- Remboursement de frais	0	0	0	0	0	0	
= Consommations intermédiaires nettes des rmbst de frais	542 997	615 621	593 628	632 818	557 055	652 127	3,7 %
<i>en % des ressources d'exploitation</i>	26,3 %	29,0 %	26,7 %	28,1 %	24,9 %	28,1 %	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

annexe 3 : budget annexe du port - fonds de roulement et trésorerie

Le fonds de roulement					
au 31 décembre en €	2016	2017	2018	2019	2020
Dotations et réserves	2 939 780	2 942 689	3 061 287	3 431 062	3 623 469
+ Résultat (fonctionnement)	2 909	118 597	369 775	192 407	289 950
+ Subventions d'investissement	728 421	702 998	641 536	565 491	525 506
+ Provisions pour risques et charges	653 500	853 500	1 057 800	1 242 000	1 266 632
= Ressources propres élargies	4 324 610	4 617 785	5 130 398	5 430 960	5 705 557
+ Dettes financières (hors obligations)	2 162 160	2 262 457	2 046 264	1 837 398	1 636 855
= Ressources stables (E)	6 486 770	6 880 242	7 176 662	7 268 358	7 342 412
Immobilisations propres nettes	4 258 464	4 736 886	4 651 002	4 245 341	3 890 093
<i>Dont immobilisations incorporelles</i>	<i>461</i>	<i>20 287</i>	<i>16 639</i>	<i>11 991</i>	<i>19 359</i>
<i>Dont immobilisations corporelles hors matériel spécifique d'exploitation (compteurs M41 - M49) (matériel de transport - M43)</i>	<i>4 258 003</i>	<i>4 716 598</i>	<i>4 634 363</i>	<i>4 233 350</i>	<i>3 870 734</i>
+ Immobilisations en cours nettes des immos reçues	900 976	373 225	84 283	159 816	281 646
= Emplois immobilisés (F)	5 159 441	5 110 110	4 735 285	4 405 157	4 171 739
= Fonds de roulement net global (E-F)	1 327 329	1 770 132	2 441 377	2 863 201	3 170 672
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>321,0</i>	<i>407,4</i>	<i>597,5</i>	<i>648,5</i>	<i>723,5</i>

La trésorerie					
au 31 décembre en €	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	1 327 329	1 770 132	2 441 377	2 863 201	3 170 672
- Besoin en fonds de roulement global	-73 413	-221 634	-195 479	-158 038	-71 015
= Trésorerie nette	1 400 743	1 991 766	2 636 856	3 021 239	3 241 687
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>338,7</i>	<i>458,4</i>	<i>645,3</i>	<i>684,3</i>	<i>739,7</i>

Source : CRC d'après les comptes de gestion

GLOSSAIRE

ADEME	agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADS	autorisations du droit des sols
AE/CP	autorisation d'engagement & crédit de paiement
Alur	accès au logement et un urbanisme rénové
AOM	autorités organisatrices de mobilité
AP/CP	autorisation de programme et des crédit de paiement
BFR	fonds de roulement global
BRGM	code général de la propriété de la personne publique
CAF	capacité d'autofinancement
CET	compte épargne temps
CFU	compte financier unique
CFU	compte financier unique
CG3P	code général de la propriété de la personne publique
CGCT	code général des collectivités territoriales
DGP	délai global de paiement
DOB	débat d'orientations budgétaires
DREAL	direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EBE	excédent brut d'exploitation
ENS	espace naturel sensible
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
EPTB	établissement public territorial de bassin
FRNG	fonds de roulement net global
GEMAPI	gestion de l'eau, des milieux aquatiques et de prévention des inondations
GIE	groupement d'intérêt économique
GPEEC	gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences
LFMT-MPL	aéroport international Montpellier Méditerranée
MAPTAM	modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
NOTRé	nouvelle organisation territoriale de la République
PLU	plan local d'urbanisme
POA	communauté d'agglomération du Pays de l'Or
PPI	programme pluriannuel d'investissement
RCT	réforme des collectivités territoriales
SAEML	société anonyme d'économie mixte locale
SCoT	schéma de cohérence territoriale
SIVOM	syndicat intercommunal à vocations multiples
SIVOM	syndicat intercommunal à vocations multiples
SIVU	syndicat intercommunal à vocation unique
SMGEO	Syndicat Mixte de Gestion de l'Étang de l'Or
SPIC	service public industriel et commercial
SPLA	société publique locale d'aménagement
SYMBO	syndicat mixte du bassin de l'Or



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)**