



## La Présidente

envoi dématérialisé

**CONFIDENTIEL**

Le 08 juillet 2022

Réf. : DGR22 / 1101

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Gruissan.

Il est accompagné de la réponse reçue à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.

Ce rapport a un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à l'assemblée délibérante.

Il vous revient de communiquer ce rapport et la réponse jointe à votre assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

- faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
- être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
- donner lieu à débat.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, vous devez, à réception du rapport d'observations définitives auquel est jointe la réponse reçue, faire connaître à la chambre la date de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. En temps utile, vous communiquerez au greffe l'ordre du jour à l'adresse de courriel suivante : [occitanie-polequalite@crtc.ccomptes.fr](mailto:occitanie-polequalite@crtc.ccomptes.fr).

En application des dispositions de l'article R. 243-16 du code précité, ce rapport et la réponse jointe peuvent être publiés et communiqués aux tiers dès la tenue de la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières, vous êtes tenu, dans le délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, de présenter devant cette même assemblée un rapport précisant les actions entreprises à la suite des observations et des recommandations formulées par la chambre régionale des comptes.

Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par la présidente de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 du code des juridictions financières.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, à l'assurance de ma parfaite considération.

**Marie-Aimée GASPARI**



**Monsieur Didier CODORNIU**  
**Maire de Gruissan**

[imbaco@ville-gruissan.fr](mailto:imbaco@ville-gruissan.fr)

[dtine@ville-gruissan.fr](mailto:dtine@ville-gruissan.fr)

[sdmede@ville-gruissan.fr](mailto:sdmede@ville-gruissan.fr)



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

## COMMUNE DE GRUISSAN (Aude)

Exercices 2014 et suivants





## SYNTHÈSE

### **Gruissan : une station de tourisme classée misant sur la proximité avec ses habitants**

Commune d'un peu plus de 5 000 habitants, Gruissan est une station balnéaire classée « station de tourisme » depuis 2018 ; cette labellisation lui a permis de conserver un office de tourisme municipal malgré la compétence exercée en la matière par son intercommunalité. Marquée par une population résidente vieillissante, Gruissan a une économie tournée vers le tourisme avec une forte attractivité en période estivale.

Centrée sur la proximité physique avec ses usagers, la commune a mené des négociations relatives à la mise en place du télétravail, tout en demeurant réservée sur la compatibilité de cette modalité d'organisation avec son exigence de service au public. Elle a néanmoins saisi cette opportunité pour sécuriser la continuité de son action en cas de nouvelle crise.

### **Un plan d'investissement pluriannuel ambitieux rendant nécessaire une meilleure réalisation de la programmation budgétaire**

Sur la période contrôlée, Gruissan présente un excédent brut de fonctionnement très supérieur aux valeurs de la strate de référence de la commune. Sa capacité d'autofinancement est toutefois moins favorable du fait d'un soutien régulier et massif au parc balnéoludique, géré par l'office du tourisme.

Cette situation renvoie par ailleurs la commune à l'enjeu d'un pilotage plus fin des relations contractuelles avec son partenaire office de tourisme.

Sur la période contrôlée, Gruissan, qui a ménagé ses marges financières et d'investissement, présente aujourd'hui un très faible endettement. La commune a formalisé un plan pluriannuel d'investissement massif dans les années à venir. La mobilisation de l'emprunt mais aussi de la fiscalité vont modifier sensiblement le profil financier de la commune dont l'équilibre de la section de fonctionnement est fortement lié aux aléas de la fréquentation touristique.

L'ordonnateur devra veiller à organiser ses équipes en interne pour mener à bien cet ambitieux plan pluriannuel d'investissement et à améliorer les taux d'exécution de ses dépenses, insuffisants sur la période.

## **RECOMMANDATIONS**

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

1. Produire à l'appui des documents budgétaires les annexes exigées par la réglementation budgétaire et comptable. *Mise en œuvre incomplète.*
2. Améliorer la qualité des prévisions budgétaires, tant en fonctionnement qu'en investissement. *Non mise en œuvre.*
3. Réaliser et rapprocher l'inventaire communal de l'état de l'actif tenu par le comptable public, d'ici fin 2023. *Non mise en œuvre.*
4. Constituer des provisions pour risques et charges représentatives de la situation de la collectivité. *Totalement mise en œuvre.*
5. Rationaliser le nombre des régies et assurer leur contrôle, conformément aux dispositions de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*
6. Mettre en œuvre un suivi de l'exécution financière des conventions entre la commune et son office de tourisme. *Non mise en œuvre.*
7. Se doter d'un dispositif de contrôle de gestion. *Non mise en œuvre.*

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

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

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

## INTRODUCTION

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

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Gruissan a été ouvert le 3 septembre 2021 par lettre du président de section adressée à M. Didier Codorniou, 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 7 décembre 2021.

Lors de sa séance du 13 janvier 2022, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Didier Codorniou.

Après avoir examiné la réponse reçue, la chambre, dans sa séance du 3 mai 2022, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.



## 1. GRUISSAN : UNE COMMUNE MARQUÉE PAR SON STATUT DE STATION TOURISTIQUE LITTORALE

Gruissan est une commune de 5 044 habitants<sup>1</sup>, située dans l'Aude, sur le littoral languedocien, à une quinzaine de kilomètres au sud-est de Narbonne. Avec une superficie de 43,7 km<sup>2</sup>, cette station balnéaire s'étale en partie sur les lagunes de la Berre (étangs de l'Ayrolle, de Campagnol, de Gruissan, du Grazel et de Mateille). La commune fait partie de l'aire urbaine et de l'arrondissement de Narbonne.

L'attractivité touristique de Gruissan-Plage date des années 1920, avec l'édification des premiers « chalets ». La station a fait l'objet d'une reconversion et modernisation notables grâce à la mission dite « Racine »<sup>2</sup> dans les années 1960. Elle bénéficie du statut de station classée de tourisme depuis le 8 janvier 2018.

La commune est entrée dans la communauté d'agglomération du Grand Narbonne depuis le 26 décembre 2002. Les élus gruissannais disposent de deux sièges au sein du conseil communautaire, occupés aujourd'hui par le maire et une conseillère municipale.

Au sein de son agglomération, Gruissan est une commune modeste en termes de population résidente<sup>3</sup> mais son statut de station balnéaire en fait un acteur important du territoire, avec un poids économique lié au tourisme prépondérant. Malgré le transfert de la compétence tourisme en 2017 à la communauté d'agglomération, Gruissan a gardé son propre office de tourisme municipal grâce à la possibilité ouverte par la loi Montagne<sup>4</sup> qui autorise les stations classées à conserver leur propre office. Celui-ci se voit déléguer de nombreuses missions : gestion des deux ports, de bases nautiques, du centre balnéoludique et du palais des congrès, entre autres.

Du fait de ses caractéristiques touristiques, la commune dispose d'une surface financière atypique par rapport aux communes de sa strate. Ainsi, la comparaison avec sa strate de référence, (communes de 5 000 à 10 000 habitants) qui la place fréquemment au-dessus des ratios, n'apparaît pas toujours adaptée.

### 1.1. Une population vieillissante, qui quintuple en période estivale

La population de Gruissan est passée de 4 750 habitants en 2013 à 5 044 en 2018, soit une augmentation de 6,2 %. Par ailleurs, la population gruissannaise est vieillissante : le taux de natalité est ainsi passé de 11,2 ‰ entre 1968 et 1975 à 6,7 ‰ entre 2013 et 2018. Les Gruissannais sont comparativement plus âgés que les habitants du Grand Narbonne : 67,8 % ont plus de 45 ans contre 53,4 % pour la communauté d'agglomération. Avec 47,7 %, les retraités représentent la catégorie socio-professionnelle majoritaire.

La commune compte seulement 20,7 % de résidences principales sur un total de 13 269 logements. Gruissan voit ainsi sa fréquentation augmenter fortement en période estivale : la fréquentation touristique est estimée par l'office de tourisme à près de 25 000 nuitées quotidiennes

<sup>1</sup> Source : Institut national de la statistique et des études économiques (Insee 2018), population en augmentation puisqu'estimée à 4 410 en 2008 par l'Insee.

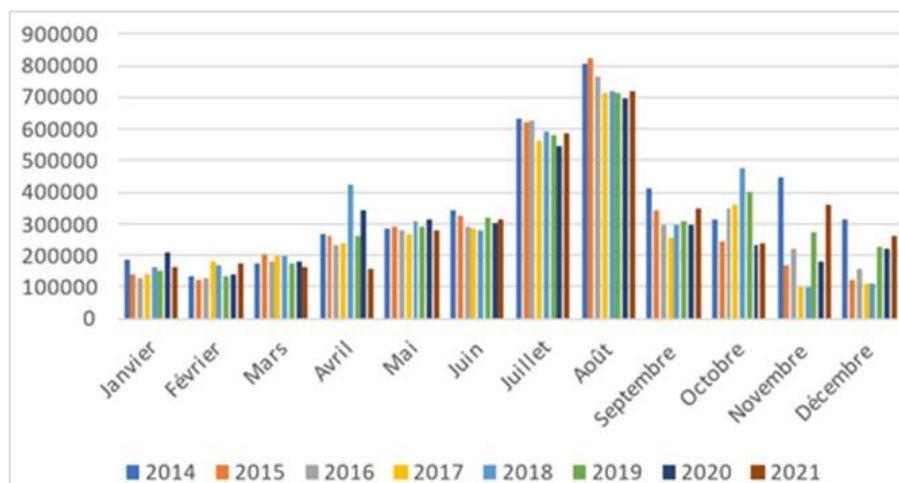
<sup>2</sup> Mission interministérielle d'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon, laquelle a fonctionné de 1963 à 1983.

<sup>3</sup> 130 390 habitants dans le Grand Narbonne en 2018, source : Insee.

<sup>4</sup> Loi n° 2016-188 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, et son article 69 permettant de déroger aux obligations de l'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

en août, alors que la moyenne du mois de février sur la période de contrôle s'établit à 4 926 nuitées par jour.

**graphique 1 : évaluation de la fréquentation touristique selon l'office de tourisme (en nuitées)**



Source : commune

## 1.2. Une économie qui s'appuie largement sur le tourisme

Avec une prépondérance des activités tertiaires, l'économie du territoire est fortement résidentielle, en particulier le tourisme avec ce qu'il emporte en matière de commerces, transports et services (44,7 % des entreprises). La commune dispose de cinq hôtels (164 chambres), quatre campings (704 emplacements) et quatre autres résidences d'hébergement collectif (2 112 lits).

Majoritaire mais en moindre proportion qu'à Gruissan, le secteur d'activité « commerce de gros et de détail, transports, hébergement et restauration » concentre 33,7 % des unités légales dans le Grand Narbonne.

## 1.3. Une administration reposant sur une organisation présente

Placée sous l'autorité du directeur général des services, l'administration est répartie en cinq directions : « travaux », « urbanisme et environnement », « administration et gestion », « social » et « communication, culture, sport, vie associative et citoyenneté ». Avec une proportion de 86,2 %, les agents de catégorie C constituent la majorité des effectifs. La filière technique est prépondérante avec 47,9 % des effectifs, suivie par la filière administrative (26,8 %). Les équivalents temps plein travaillé (ETPT) communaux sont passés de 147,8 en 2015 à 156<sup>5</sup> en 2020. Selon l'ordonnateur, cette augmentation résulte de la croissance démographique et de l'adaptation de la commune en matière de services publics. Pour 100 habitants, le nombre d'ETPT est en effet demeuré quasi stable sur la période, en passant de 3,11 à 3,09.

Il convient de noter que l'office de tourisme, principal satellite de la commune, est passé de 45 agents et 7,8 équivalents temps plein (ETP) saisonniers en 2015 à 49 agents et 9,6 ETP saisonniers en 2019<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Source : CA 2020 du budget principal ; à noter que les budgets annexes ne comportent pas de personnel.

<sup>6</sup> Source : rapports d'activité de l'office de tourisme de Gruissan, la chambre n'a volontairement pas repris les chiffres de 2020 du fait de la particularité de cette année (et du nombre non significatif de saisonniers).

La chambre a analysé la place du télétravail post-crise sanitaire dans la gestion des ressources humaines et l'organisation du travail.

### **encadré 1 : cadre juridique du télétravail dans la fonction publique**

Le cadre législatif et réglementaire initial du télétravail dans la fonction publique a été posé par la loi Sauvadet, précisément dans son article 133 lequel dispose que : « les fonctionnaires relevant de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires peuvent exercer leurs fonctions dans le cadre du télétravail tel qu'il est défini au premier alinéa de l'article L. 1222-9 du code du travail. L'exercice des fonctions en télétravail est accordé à la demande du fonctionnaire et après accord du chef de service. Il peut y être mis fin à tout moment, sous réserve d'un délai de prévenance. Les fonctionnaires télétravailleurs bénéficient des droits prévus par la législation et la réglementation applicables aux agents exerçant leurs fonctions dans les locaux de leur employeur public. Le présent article est applicable aux agents publics non fonctionnaires et aux magistrats. Un décret en Conseil d'État fixe, après concertation avec les organisations syndicales représentatives de la fonction publique, les conditions d'application du présent article, notamment en ce qui concerne les modalités d'organisation du télétravail ».

Aux termes du décret du 11 février 2016, plusieurs principes régissent le télétravail dans la fonction publique :

- 1) le télétravail repose sur le volontariat, ce qui signifie qu'il est demandé par l'agent et ne peut pas lui être imposé par son employeur ;
- 2) l'autorisation accordée à l'agent d'exercer ses activités en télétravail est réversible, c'est-à-dire qu'il peut être mis fin au télétravail, à tout moment et par écrit, à l'initiative de l'administration ou de l'agent, moyennant un délai de prévenance ;
- 3) l'éligibilité des activités et non du poste occupé au télétravail ;
- 4) l'alternance entre travail sur site et télétravail : en pratique la durée de présence sur site de l'agent en télétravail ne peut pas être inférieure à deux jours par semaine (sauf dérogation pour les agents dont l'état de santé le justifie). Pour un agent à temps complet, le nombre de jours télétravaillés ne peut donc pas être supérieur à trois jours par semaine. L'intérêt du service et les besoins du collectif de travail peuvent justifier que l'autorisation accordée par l'employeur soit inférieure à ce plafond.

Le télétravail respecte le principe d'égalité de traitement, les agents en télétravail et ceux exerçant leurs activités sur site ont les mêmes droits et obligations.

Ce cadre juridique a fait l'objet d'une actualisation récente, suite à l'article 49 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. C'est ainsi le décret du 5 mai 2020 qui assouplit le recours au télétravail par deux mesures porteuses d'une grande flexibilité :

- 1) l'agent dispose de possibilités élargies de planification de ses jours en télétravail, l'autorisation de télétravail pouvant être délivrée pour un recours régulier ou ponctuel avec l'attribution de jours de télétravail fixes au cours de la semaine et d'un volume de jours flottants de télétravail par semaine, par mois ou par an, le cas échéant ;
- 2) l'agent dispose de plus de choix de lieux de travail, le télétravail pouvant être organisé, en plus du domicile de l'agent ou d'un lieu à usage professionnel, dans un « autre lieu privé ».

Un accord relatif à la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique a été signé le 13 juillet 2021 entre la ministre de la transformation et de la fonction publique, les neuf organisations syndicales des trois versants de la fonction publique, et les employeurs territoriaux et hospitaliers. Cet accord fournit un cadre commun à tous les employeurs publics, pour engager au plus tard, pour ceux qu'ils ne l'ont pas déjà fait, au 31 décembre 2021, des négociations locales sur le télétravail. Pour les employeurs disposant déjà d'un accord sur le télétravail, ce dernier doit être adapté, le cas échéant, aux dispositions de l'accord du 13 juillet 2021.

L'accord consacre notamment un droit à la déconnexion, la possibilité pour un proche aidant, avec l'accord de l'employeur, de télétravailler plus de trois jours par semaine, et pour une femme enceinte de le faire sans accord préalable du médecin du travail. Il comprend également des dispositions en matière de formation, de *management*, de santé au travail, d'accompagnement professionnel de l'ensemble du collectif de travail, de protection des données, de tiers-lieu.

Pour la fonction publique territoriale, une allocation forfaitaire de télétravail a été créée, laquelle doit s'inscrire dans le cadre du principe de libre administration des collectivités. Un décret et un arrêté ont été pris fin août 2021, pour l'application de cette indemnisation prévue à compter du premier trimestre 2022.

La commune de Gruissan n'a pas mis en place le télétravail comme modalité d'organisation de droit commun. Seule la période de télétravail contraint, lié à la pandémie entre le printemps 2020 et l'été 2021, a donné lieu à une organisation partiellement présentielle.

### **1.3.1. L'organisation du travail pendant la crise sanitaire**

En 2020, lors du premier confinement national, la commune a mis en place une organisation de travail en distanciel, sans l'avoir jamais expérimentée auparavant, même de façon partielle. La part des agents ayant télétravaillé au moins une journée se portait, en 2020, à 27,7 % selon l'ordonnateur.

Les deuxième et troisième confinements (automne 2020 et printemps 2021) ont donné lieu à une organisation de travail plus souple que le premier. La collectivité s'est alors appuyée sur un dispositif mixte de présentiel et de télétravail, défini par chaque service selon ses besoins et la configuration de ses locaux. Le service culture a déménagé durablement afin de limiter le nombre d'agents au sein du site de l'hôtel de ville tandis que les locaux inoccupés du fait du télétravail d'agents et les salles de réunion ont permis de limiter les occupations à plusieurs agents au même moment.

Tout au long de la période, le personnel identifié comme « à risque » (sur certificat médical ou validation Ameli selon l'avis du Haut conseil de la santé publique du 20 avril 2020 puis du décret n° 2020-1365 du 10 novembre 2020) a été maintenu soit en autorisation spéciale d'absence (ASA)<sup>7</sup> soit en télétravail intégral<sup>8</sup> selon les postes occupés.

La commune a choisi, par deux délibérations des 18 juin et 21 décembre 2020, de ne pas suspendre le régime indemnitaire pour les agents en congé maladie, et ce jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire. Conformément aux recommandations du ministère de l'action et des comptes publics en date du 15 avril 2020, cette délibération a une portée rétroactive au 11 juillet 2020. Les agents en ASA ont bénéficié de la même mesure.

S'agissant des agents en ASA partielle ou totale, la commune a choisi, après consultation du comité technique du 30 avril 2020, de déduire jusqu'à cinq jours de congé au prorata de la quotité de travail réalisée pendant le premier confinement (du 17 mars au 11 mai 2020) comme l'ordonnance n° 2020-430 du 15 avril 2020 lui en donne la faculté. La chambre constate cependant des écarts entre les quotités appliquées par la commune et le nombre de jours déduits au bénéfice de 38 agents et à leur détriment pour trois d'entre eux sur les 127 concernés par cette mesure. Si la chambre peut comprendre que certains arbitrages soient rendus à l'arrondi le plus proche

<sup>7</sup> Deux à cinq agents sur la période.

<sup>8</sup> Un à sept agents en télétravail intégral au printemps 2021, tous n'étant pas nécessairement à risque.

conformément aux orientations du comité technique, ce choix n'explique cependant pas toutes les différences constatées. L'ordonnateur a indiqué avoir lui-même constaté des écarts et des traitements différenciés sur le nombre de congés déduits selon l'« appréciation des chefs de service ». Il a notamment cité des modulations liées à la nature des missions accomplies ou à la mobilisation des agents.

La chambre souligne que cette dimension aurait pu valablement être prise en compte par une modulation du complément individuel annuel (CIA), outil intégré au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep), précisément destiné à tenir compte de la manière de servir des agents territoriaux. En outre, la chambre observe que les arbitrages réalisés en termes de décompte des jours de congés au moment du premier confinement (printemps 2020) reposent sur des fondements non conformes aux règles édictées en comité technique et aux documents produits par la commune sur les quotités travaillées.

### **1.3.2. L'organisation du travail depuis l'été 2021**

À compter du 9 juin 2021, la commune est revenue peu à peu vers une organisation de travail en présentiel, arguant du fait que « la situation sanitaire le permet[tait] »<sup>9</sup>. Au 1<sup>er</sup> septembre 2021, la commune comptait 100 % de ses effectifs en présentiel, tandis qu'aucun accord-cadre de télétravail de droit commun n'avait encore été signé.

L'ordonnateur a indiqué fin 2021 « il n'y a plus de télétravail en vigueur aux services administratifs, pas plus qu'au service culture, communication, vie associative et citoyenneté, au service aménagement durable au territoire et au cabinet. La police municipale, les services accueillant du public (crèches, écoles, médiathèque...) ne sont pas concernés ». Un comité technique s'est tenu le 28 octobre 2021 avec, à son ordre du jour, le démarrage du dialogue sur un accord de télétravail. Aux termes de son compte rendu, la collectivité s'était donnée jusque fin 2021 pour prendre une décision sur l'application du télétravail sur la base de réunions avec le personnel à organiser par les partenaires sociaux et de deux comités techniques complémentaires. Un comité technique s'est tenu le 31 mars 2022 afin de finaliser les travaux engagés.

L'ordonnateur a indiqué sa réticence à utiliser cette modalité « hors situations exceptionnelles, imprévisibles ou d'urgence », du fait de la proximité physique qu'il estime nécessaire pour assurer les services municipaux. Le maire a ainsi analysé que la situation de télétravail contrainte liée à la situation sanitaire en 2020 et au 1<sup>er</sup> semestre 2021 comme une situation dégradée, n'ayant pas permis de dispenser efficacement le service public.

Plus généralement, et hors période spécifique de crise sanitaire, l'ordonnateur dépeint une administration maniant difficilement les outils de travail dématérialisé, et des encadrants peu enclins à manager à distance les agents dont ils ont la charge, ces éléments contribuant à une mise en œuvre du télétravail qualifiée de chronophage et porteuse de risques professionnels.

Selon le maire, la proximité des résidences familiales des agents avec les résidences administratives, et la proximité des bâtiments municipaux entre eux, a rendu inopérant l'argument de moindre congestion de transports lors des migrations pendulaires, et ce y compris en période de forte fréquentation touristique à Gruissan<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Note de service du 2 juin 2021, organisant le retour en présentiel exclusif à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2021.

<sup>10</sup> L'ordonnateur indique la mise à disposition de vélos de service aux agents pour les liaisons entre bâtiments municipaux, nécessaires à l'exercice de leurs missions.

La chambre observe en effet que la proportion d'agents de catégorie C (86,2 %) mais aussi celle des agents exerçant un métier de terrain (51 % des ETPT répartis entre la police municipale, l'animation, le social, le médicosocial, ainsi que les adjoints techniques<sup>11</sup>) limitent la capacité à passer massivement sur une organisation télétravaillée.

En revanche, l'ordonnateur a indiqué que les réunions dématérialisées ont été très utilisées pour échanger avec les partenaires extérieurs de la commune ; il a qualifié positivement ces modalités d'échanges dématérialisés. L'existence d'un réseau VPN<sup>12</sup> a permis l'accès des agents à leur environnement de travail à distance ; cet accès est aujourd'hui utilisé selon l'ordonnateur par les cadres en dehors de leur lieu et de leur temps de travail rémunéré. À Gruissan, 75 agents, soit 48 % des ETPT, sont dotés de lignes téléphoniques professionnelles mobiles.

La chambre constate que la commune de Gruissan a respecté les dispositions de l'accord-cadre du 13 juillet 2021 en engageant des négociations avant le 31 décembre 2021 en vue de la conclusion d'un accord relatif au télétravail local. Le comité technique du 31 mars a abouti à une unanimité autour du principe d'attribuer 20 jours de télétravail par an aux agents dont les activités le permettent, au domicile de l'agent et par exception dans des tiers-lieux. Cet accord sera conclu à titre expérimental pour un an, avec une clause de revoyure à son terme. L'ordonnateur a indiqué vouloir soumettre l'accord à son conseil municipal en ces termes.

---

### ***CONCLUSION INTERMÉDIAIRE***

---

Gruissan est une station balnéaire classée « station de tourisme » depuis 2018, cette labellisation lui ayant permis de conserver un office de tourisme municipal malgré la compétence exercée en la matière par son intercommunalité. Commune d'un peu plus de 5 000 habitants, sa population résidente est vieillissante. Marquée par son attractivité touristique, Gruissan a une économie tournée vers ce secteur d'activité et se distingue par une population en très forte hausse en période estivale.

Son administration compte 176 agents répartis principalement entre sept sites<sup>13</sup>. Centrée sur la proximité physique avec ses usagers, la commune a entamé des négociations relatives à la mise en place du télétravail, tout en demeurant réservée sur la compatibilité de cette modalité organisationnelle avec son exigence de service au public.

Elle a quasi mené ce travail à terme afin de sécuriser la continuité de son action en cas de situation exceptionnelle le justifiant. Un accord de télétravail, adopté à l'unanimité par le comité technique fin mars 2022, est à présenter au conseil municipal mi-2022.

---

<sup>11</sup> Selon les chiffres du CA 2020.

<sup>12</sup> VPN = *virtual private network* = réseau virtuel privé.

<sup>13</sup> Mairie, espace d'art contemporain, école, crèche, poste de police municipale, pôle social et services techniques.

## 2. L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

### 2.1. La qualité de l'information budgétaire

#### 2.1.1. Les annexes budgétaires

La commune doit veiller à compléter les informations suivantes portées dans les annexes du compte administratif (CA) : l'exposé total (en numéraire et en nature) des subventions accordées (annexe B 1.7), la liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier (C2), l'annexe portant information de la liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune (C3), la liste des garanties d'emprunts (capital restant dû et pourcentage réellement accordé au titre de l'exercice : l'ordonnateur a indiqué au cours de l'instruction que cette lacune était liée à une anomalie logicielle qu'il souhaite faire corriger par son prestataire.

En réponse, l'ordonnateur a produit le CA 2021 faisant majoritairement figurer ces éléments, ce qui n'était pas le cas précédemment.

Tout en prenant en compte les mesures mises en œuvre par la commune en réponse au contradictoire, **la chambre recommande que la commune remédie durablement à ces lacunes, en veillant à :**

**1. Produire à l'appui des documents budgétaires les annexes exigées par la réglementation budgétaire et comptable. *Mise en œuvre incomplète.***

#### 2.1.2. La mise en ligne des documents budgétaires

Les collectivités territoriales et leurs établissements doivent permettre désormais aux citoyens de disposer d'informations financières claires et lisibles en mettant en ligne sur leur site internet les documents budgétaires<sup>14</sup>, dans un délai d'un mois à compter de leur adoption. Ils doivent être accessibles, lisibles et conformes aux documents soumis à l'organe délibérant. La commune de Gruissan ne procédait pas à ladite mise en ligne jusqu'en 2022<sup>15</sup>. La chambre invite la commune à respecter durablement ces obligations en la matière.

#### 2.1.3. La qualité de la prévision budgétaire

L'analyse de l'exécution budgétaire de la section de fonctionnement montre une surestimation des dépenses réelles (entre 89,2 % et 95,1 % de réalisation entre 2014 et 2020), l'année 2020 différant peu du reste avec les autres exercices malgré la crise sanitaire. Les chapitres 011 et 012 font ainsi l'objet de surestimations, c'est-à-dire des dépenses souvent reconductibles. En 2021, l'exécution budgétaire est plutôt en deçà de celle observée sur le reste de la période de contrôle (80,7%).

En termes de recettes, on observe une sous-estimation prévisionnelle qui varie cependant selon les exercices : l'exécution oscille ainsi de 100,1 % à 105,1 % jusqu'en 2019. L'année 2020 fait exception du fait de l'adoption d'une décision modificative en septembre, laquelle avait

<sup>14</sup> Conformément aux dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT.

<sup>15</sup> Le site ne comprenait avant 2022 que les comptes rendus des conseils municipaux et non les documents budgétaires.

fortement baissé les recettes prévisionnelles, celles-ci s'étant finalement révélées très supérieures à cette estimation. S'agissant de 2021, l'on revient aux taux observés auparavant (105,3 %).

La chambre observe donc une prévision imparfaite en dépenses comme en recettes de fonctionnement. Cette situation mène à un différentiel entre prévisionnel et réalisé de près de 1,5 M€ par an en moyenne entre 2014 et 2019, soit environ 10 % des crédits ouverts. L'ordonnateur indique en réponse que ce différentiel est souhaité et assumé, et procède d'une gestion prudentielle du budget, et ce d'autant que les aléas peuvent être multiples, et difficilement prévisibles ainsi qu'en témoigne la crise sanitaire depuis 2020. La chambre précise que le chapitre des dépenses imprévues est destiné à couvrir les aléas, dans les limites fixées par les textes.

Concernant l'investissement, les dépenses réelles sont également sous-estimées de manière récurrente, y compris avec les restes à réaliser. Il faut cependant souligner de fortes variations, le taux d'exécution des dépenses variant entre 55,5 % en 2017 et 83,4 % en 2020. Les opérations connaissent de multiples retards qui ne concernent pas nécessairement les plus importantes au plan financier.

Les recettes réelles d'investissement, qui connaissent pour leur part des variations importantes, oscillent entre surestimation (52,3 % d'exécution en 2019) et sous-estimation (113,1 % d'exécution en 2015). Elles mettent en exergue la difficulté de la commune à mettre en place l'organisation et les outils nécessaires à la bonne exécution de ses prévisions.

Il en résulte un différentiel entre le prévisionnel et le réalisé de près de 670 k€ en moyenne entre 2014 et 2019, soit 11 % des crédits ouverts en 2019. L'ordonnateur indique en réponse la difficulté de prévoir l'exécution de la section d'investissement, du fait d'une complexité juridique croissante dans l'élaboration des projets.

La chambre constate ainsi que ce différentiel entre les prévisions et la réalisation budgétaires fausse l'évaluation du besoin réel de financement, et la sincérité du budget présenté aux élus municipaux.

La commune s'est dotée d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) couvrant la période de 2022 à 2026. Le document inclut également les subventions attendues et les années estimatives de réalisation. Il s'agit d'un des outils possibles visant à une meilleure adéquation entre le prévisionnel et le réalisé en investissement, que l'ordonnateur entend renforcer.

La chambre note par ailleurs que la commune sait saisir en cas de fort aléa, la possibilité de décision modificative : elle l'a ainsi fait en 2020 et en 2021 afin de faire face à la crise sanitaire.

Dans le souci de mieux suivre ses opérations d'investissement, la commune a utilisé aussi la gestion en autorisation de programme et crédit de paiement (AP/CP) pour deux programmes d'investissement en 2020 :

- d'une part l'opération « cimetière marin - chapelle Notre Dame des Auzils », laquelle s'est terminée en 2020 (autorisation de programme de 630 k€) ;
- et d'autre part l'opération pour le réaménagement du boulevard Pech Maynaud à hauteur de 3 729 000 € d'autorisations de programme et dont il reste à financer 945 000 € selon le CA 2020.

À cet égard, la chambre observe des montants de restes à réaliser (RAR) et d'annulations de crédits non négligeables : ainsi en 2019, 2,162 M€ sont programmés sur l'opération « boulevard



Pech Maynaud » puis 1,948 M€ sont annulés et 146 k€ sont portés en RAR. Sur ce même exercice, 272 k€ sont portés en RAR sur l'opération « cimetière marin – chapelle des Auzils ». La chambre observe des RAR importants sur ces deux opérations en 2020 pouvant s'expliquer par le ralentissement d'activité résultant de la crise sanitaire.

Durant les exercices précédents, d'autres autorisations de programme avaient été ouvertes pour les opérations « agenda d'accessibilité » et « traversée du village » pour des montants bien inférieurs, respectivement 66 et 270 k€. En revanche, une opération « avenue Joseph Camp et avenue de la mer », s'étalant sur trois ans (2018 à 2020) et engageant près de 670 k€ de crédits, aurait légitimement pu faire l'objet de l'ouverture d'une AP, compte tenu de son montant et de sa durée.

La chambre constate ainsi que les choix de la commune en matière d'autorisation de programme n'ont pas systématiquement reposé sur des opérations le justifiant d'un point de vue financier. L'ordonnateur a indiqué en réponse vouloir modifier son règlement budgétaire et financier en précisant les règles d'ouverture des AP/CP afin de systématiser ce mode de gestion<sup>16</sup>.

C'est bien au travers d'une meilleure maîtrise de ces outils (prospective, PPI, cadrage des AP/CP) que la commune pourra mieux anticiper les crédits de paiement à ouvrir annuellement, en évitant les annulations et les reports.

**La chambre recommande donc à la commune de :**

**2. Améliorer la qualité des prévisions budgétaires, tant en fonctionnement qu'en investissement. *Non mise en œuvre.***

## **2.2. La fiabilité des comptes**

### **2.2.1. Des pratiques à corriger en matière de comptabilisation des immobilisations**

#### **2.2.1.1. L'inventaire communal et l'état de l'actif**

Selon l'instruction comptable M14 applicable à la commune, « la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens ; le second est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan : à ce titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance et au bilan. L'inventaire et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais ils doivent correspondre ».

L'ordonnateur a indiqué l'absence de suivi régulier de l'inventaire physique de l'ensemble des biens de la collectivité. En effet, le suivi est réalisé manuellement, à partir de fiches d'inventaire compilées sur tableur Excel, sans interface automatique avec l'état du comptable ; en l'absence d'organisation formelle, cette tâche s'opère en fonction du temps disponible. Ainsi, les derniers inventaires physiques concernant certaines activités communales ont été effectués aux dates suivantes : 13 décembre 2019 pour le patrimoine communal bâti, 25 novembre 2015 pour les biens mobiliers par bâtiment et 6 octobre 2015 pour les œuvres d'art.

---

<sup>16</sup> Une nouvelle autorisation de programme est ouverte au budget 2022 concernant l'opération d'éclairage public, à hauteur de 5 624 100 €.

S'agissant de l'inventaire communal, les sorties et entrées d'inventaire sont traitées au fil de l'eau depuis 2018, sachant que le stock antérieur est imparfaitement pris en compte. La méthode en vigueur au sein des services (transmission papier ou par messagerie électronique du service opérationnel vers le service comptable) s'avère fragile. L'ordonnateur a, par ailleurs, indiqué que ces transmissions n'étaient pas systématiquement faites. Le service comptable de la collectivité complète parfois ce travail par l'examen des écritures pour mettre à jour l'inventaire.

Jusqu'en 2015, du fait du temps nécessaire à la conception et à la validation de la méthode à utiliser entre la commune et la trésorerie, l'inventaire de l'ordonnateur n'a pas été rapproché formellement de l'état du comptable. Depuis lors, selon l'ordonnateur, 2 524 fiches ont fait l'objet de ce rapprochement, mais le travail est toujours en cours.

La chambre avait déjà souligné en 2012 que « la commune doit s'assurer de la conformité de l'inventaire des biens de la collectivité avec l'état de l'actif tenu par le comptable ». Elle ne peut que réitérer son observation bien que la collectivité ait commencé ce travail.

Le comité national de fiabilité des comptes locaux a mis à la disposition des collectivités territoriales, en juin 2014, un guide des opérations d'inventaire afin de répondre à cet impératif.

L'ordonnateur a reconnu en réponse cet axe de progrès et entend y remédier avant le passage de la commune à la nomenclature budgétaire et comptable M57.

#### **La chambre recommande ainsi à la commune de :**

**3. Réaliser et rapprocher l'inventaire communal de l'état de l'actif tenu par le comptable public, d'ici fin 2023. *Non mise en œuvre.***

##### 2.2.1.2. Des retards d'intégration des travaux

La commune ne procède pas de manière rigoureuse au transfert des immobilisations achevées ou mises en service. Elle maintient ainsi, à tort, des éléments d'actifs au compte 23 « immobilisations en cours ». En 2020, plus de 14 M€ figuraient sur ce compte d'attente, ce montant n'ayant fait qu'augmenter durant la période de contrôle.

Le rapprochement du montant des immobilisations en cours au montant annuel des dépenses d'équipement, compris entre 4 et 10 M€ depuis 2014, traduit une transmission tardive au comptable des informations sur les travaux achevés. La comptabilisation des amortissements devant être pratiquée s'en trouve retardée.

L'ordonnateur a reconnu un manque de formalisation des procédures internes mais a indiqué celui des procédures externes avec le comptable public, lesquels ont engendré un retard conséquent dans la régularisation des écritures.

Selon l'ordonnateur, une cellule dédiée devrait être mise en place début 2022 afin de remédier à cette lacune et régulariser ces écritures dans un calendrier identique à celui de l'inventaire, en vue du passage à l'instruction budgétaire et comptable M57. La chambre souligne que la commune doit s'organiser afin de procéder à un apurement régulier de ses comptes 23 en lien avec le comptable public.

### 2.2.1.3. Des frais d'étude à régulariser

Conformément à l'instruction comptable, les frais d'études enregistrés au compte 2031 sont virés à la subdivision concernée du compte d'immobilisations en cours (compte 23) lors du lancement des travaux. Ce suivi comptable permet à la collectivité de récupérer le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) lorsque les études ont été suivies de travaux. Dans le cas contraire, si les études ne sont pas suivies de réalisation, les frais correspondants sont amortis sur une période qui ne peut dépasser cinq ans. À l'issue de la période d'amortissement, ces frais d'études ne doivent plus figurer à l'actif.

S'agissant de Gruissan, l'ordonnateur a indiqué que « leur virement au compte 23 n'est pas systématique, et la prise en compte des études lorsqu'elles ne sont pas suivies de réalisation n'est pas non plus opérée en routine. ». La commune précise toutefois vouloir engager un travail de régularisation, lequel sera pris en charge par la cellule dédiée et selon le calendrier évoqué *supra*.

La chambre incite la commune à veiller à la juste comptabilisation des immobilisations achevées et des moyens déployés pour les réaliser.

## 2.2.2. La politique d'amortissement

L'amortissement est une technique comptable qui permet, chaque année, de constater forfaitairement la dépréciation des biens et de dégager des ressources destinées à les renouveler. Ce procédé permet de faire apparaître à l'actif du bilan la valeur réelle des immobilisations et d'étaler comptablement dans le temps la charge relative à leur remplacement.

### 2.2.2.1. Actualiser le plan d'amortissement

La méthode comptable retenue par le conseil municipal depuis 1997 est celle de l'amortissement linéaire, avec des durées d'amortissement des immobilisations conformes aux préconisations de l'instruction budgétaire en vigueur (M14).

L'assemblée délibérante pourrait utilement actualiser son plan d'amortissement en complétant le tableau de référence des méthodes d'amortissement et en étendant certaines durées d'amortissement afin de mieux tenir compte de la durée de vie des biens concernés et du rythme de leur renouvellement.

Effectivement, si tout plan d'amortissement doit en principe être mené à son terme, le comité national de fiabilité des comptes locaux indique que le plan d'amortissement d'un bien peut être modifié en cas de cession partielle ou de changement significatif dans les conditions d'utilisation du bien. Il peut également être transféré en cas d'affectation, de mise à disposition et stoppé en cas de réforme ou de destruction du bien.

L'ordonnateur en réponse indique vouloir actualiser le tableau des durées d'amortissement avant fin 2022.

2.2.2.2. Des erreurs d'imputation à régulariser sur des subventions d'investissement perçues

**encadré 2 : la technique comptable relative aux subventions et fonds d'investissement reçus**

Les subventions et fonds d'investissement reçus servant à financer un équipement devant être amorti sont qualifiés de fonds et subventions transférables ; ils sont imputés en recettes au compte 131 (subventions d'investissement rattachées aux actifs amortissables) ou au compte 133 (fonds affectés à l'équipement transférables).

Les subventions d'investissement rattachées aux actifs amortissables (subventions transférables) imputées au compte 131 doivent faire, chaque année, l'objet d'une reprise à la section de fonctionnement. Ainsi, elles disparaissent du bilan parallèlement à l'amortissement de l'immobilisation.

La reprise annuelle est constatée au débit du compte 1391 par le crédit du compte 777 « Quote-part des subventions d'investissement transférée au compte de résultat » (*via* une opération d'ordre budgétaire). Le montant de la reprise est égal au montant de la subvention rapporté à la durée de l'amortissement du bien subventionné.

Les fonds affectés à l'équipement amortissable sont imputés au compte 133. Ils doivent faire, chaque année, l'objet d'une reprise à la section de fonctionnement et disparaître ainsi du bilan. Dans ce cas, la reprise annuelle est constatée au débit du compte 1393 par le crédit du compte 777 « Quote-part des subventions d'investissement transférée au compte de résultat » (opération d'ordre budgétaire). Le montant de la reprise est égal au montant de la subvention rapportée à la durée de l'amortissement du bien subventionné.

Toutefois, lorsque la reprise est effectuée en application de l'article L. 2331-10 du code général des collectivités publiques (CGCT), le montant de la reprise peut être supérieur dans la limite maximale des recettes comptabilisées aux comptes 1332 à 1334.

En l'occurrence, plusieurs subventions d'équipement encaissées subsistent durablement au bilan de la commune de Gruissan. Celle-ci a produit, pour chaque année, le détail de l'objet de ces subventions, dont il convient d'analyser en lien avec le comptable public le caractère amortissable ou non, et dès lors la juste imputation comptable (comptes 131, 132, 133 ou 134) et les éventuelles écritures d'amortissement à enclencher.

La commune doit donc être attentive à la bonne imputation des subventions reçues, selon qu'elles financent un bien amortissable ou non, et à amortir les subventions transférables.

2.2.2.3. L'amortissement des immeubles de rapport

Les obligations comptables des communes en matière d'amortissement sont sensiblement réduites par rapport à la comptabilité privée. L'instruction budgétaire et comptable M14 dispense les plus petites collectivités, de moins de 3 500 habitants, de procéder à l'amortissement de leurs immobilisations. Pour les autres communes et leurs groupements, l'obligation d'amortissement est limitée aux biens meubles – équipements sportifs, véhicules, équipements de bureau – et aux immeubles productifs de revenus, conformément aux dispositions des articles L. 2321-3 et R. 2321-1 du CGCT. En revanche, il n'y a pas lieu de procéder à l'amortissement des immeubles administratifs, tels que les mairies ou les écoles.

En l'occurrence, la collectivité possède un patrimoine immobilier privé situé sur son territoire composé de logements à usage d'habitation et de locaux à usage commercial ou

professionnel, géré selon les règles du droit privé. Ces biens immobiliers lui procurent des revenus locatifs de plus de 600 k€ par an (645 k€ en 2020), qui sont comptabilisés au compte 752. Ils sont inscrits dans plusieurs comptes à l'actif du bilan : compte 2132 « immeubles de rapport » et compte 2138 « autres constructions ».

Alors que l'instruction comptable indique que les immeubles productifs de revenus imputés au compte 2132 sont obligatoirement amortissables, la commune de Gruissan ne respecte pas cette obligation. L'ordonnateur a précisé que la commune « n'a franchi le seuil de population de 3 500 habitants qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2009. De ce fait, elle n'était pas assujettie à l'obligation d'amortir les biens mis en service avant cette date ».

La commune doit, à l'avenir, veiller à l'application de cette règle.

### **2.2.3. Une valorisation insuffisante des provisions pour risques et charges**

En application des articles L. 2321-2-29° et R. 2321-2 du CGCT, les communes doivent inscrire des provisions à leur budget au titre des dépenses obligatoires. Une provision doit ainsi être constituée par délibération, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait survenir, dès l'ouverture d'une procédure collective, d'un contentieux ou lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur les comptes de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable. La commune peut décider de constituer la provision sur plusieurs exercices, et de l'ajuster annuellement en fonction de l'évolution du risque.

En l'occurrence, la commune de Gruissan a constitué en 2018 une provision à hauteur de 50 k€ dans le cadre d'un contentieux, toujours en cours en 2022, portant sur un désaccord sur le traitement salarial d'un agent communal.

Au-delà de cette provision, la commune doit assurer une meilleure prise en compte de ses risques. Ainsi, elle n'a pas jugé nécessaire de constituer une provision pour faire face à l'extinction de créances en 2018 à hauteur de 54 082 € sur son budget principal (BP) et de 56 200 € sur son budget annexe « atelier relais ». Pourtant, ces risques étaient pour la plupart connus depuis 2005 par la commune<sup>17</sup>.

En outre, la commune fait état chaque année d'impayés des usagers des structures de vie sociale<sup>18</sup>. À ce titre, le compte 4116 « redevables-contentieux » présente, au 31 décembre 2019, un solde de 32 198 € et au 31 décembre 2020, de 47 436 € (dont 19 833,45 € relatifs à la redevance d'un sous-traité d'exploitation de plage). L'ensemble de ces éléments auraient dû faire l'objet de provisions en application du 29° de l'article L. 2321-2 du CGCT.

Enfin, le nombre de jours épargnés sur les comptes épargne-temps de 91 agents municipaux s'élève à 2 301,5 journées au 19 novembre 2021. En considérant la structure catégorielle des agents dans la collectivité<sup>19</sup> et le coût de monétisation des jours<sup>20</sup>, ces comptes épargne-temps représentent un montant de 185 190,58 € qui sera probablement appelé à augmenter dans les

---

<sup>17</sup> Certains risques étaient issus de jugements et auraient dû faire l'objet de provisions dès la naissance des contentieux.

<sup>18</sup> Services d'accueil des enfants au centre de loisirs périscolaire et accueil périscolaire, l'accueil des enfants au restaurant scolaire, l'accueil des personnes âgées au foyer le Soleilhas, l'accueil des enfants à l'étude surveillée, l'accueil des enfants à la crèche multi-accueil. À noter la possibilité pour la commune de passer, dans le cas d'espèce, à un système de prépaiement.

<sup>19</sup> Les agents de catégorie A représentent 7,6 % des ETPT, ceux de catégorie B, 6,3 % et ceux de catégorie C, 86,2 %.

<sup>20</sup> Les montants bruts attribués par jour épargné sont de 135 € pour les catégories A, 90 € pour les catégories B et 75 € pour les catégories C.

années à venir. Bien que non obligatoire réglementairement, la constitution d'une provision serait, dans le cas d'espèce, une mesure de bonne gestion.

La commune doit ainsi satisfaire à son obligation de constitution des provisions pour risques et charges, et gagnerait, dans une logique prudentielle, à en ajuster le montant à une évaluation du risque au cas par cas. En réponse, l'ordonnateur indique avoir pris une délibération constituant des provisions pour les trois motifs invoqués ci-dessus, à hauteur totale de 32 220 €, le 4 avril 2022.

**La chambre recommande ainsi à la commune de :**

**4. Constituer des provisions pour risques et charges représentatives de la situation de la collectivité. *Totalement mise en œuvre.***

#### **2.2.4. Les régies**

La commune compte 14 régies de recettes et une régie de dépenses dite « régie d'avance ». Les régies pour le recouvrement de la taxe de séjour (222 k€ en 2020), pour le droit de stationnement de l'aire de camping-cars (112 k€ en 2020) et pour la vie sociale<sup>21</sup> (113 k€ en 2020) sont les plus importantes en termes de montants encaissés. Les montants encaissés sous forme de numéraires sont chaque année conséquents (131 k€ en 2020, 253 k€ en 2019).

L'ordonnateur a indiqué que si le suivi des principaux actes des régies était assuré par la direction des finances, il n'y avait aucun contrôle formalisé. Il indique cependant vouloir mettre en place cette formalisation.

En effet, le fonctionnement des régies doit donner lieu à contrôle effectif de l'ordonnateur pour sécuriser l'encaissement des recettes de la commune, *a fortiori* avec de tels montants en espèces. Les dispositions applicables sont rappelées à l'article R. 1617-17 du CGCT et reposent tant sur le comptable que sur l'ordonnateur. Si deux contrôles du comptable public sur la régie de l'aire de stationnement des camping-cars sont intervenus en 2015 et en 2018, ces derniers n'exonèrent en rien l'ordonnateur de sa responsabilité en la matière.

La réduction du nombre des régies permettrait d'en faciliter le contrôle.

**La chambre recommande ainsi à la commune de :**

**5. Rationaliser le nombre des régies et assurer leur contrôle, conformément aux dispositions de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.***

#### **2.2.5. Des discordances dans le suivi de la dette**

Une discordance persistante a été constatée entre l'état de la dette au 31 décembre 2020 annexé au CA<sup>22</sup> et la balance générale du compte de gestion<sup>23</sup>. L'ordonnateur indique s'être déjà

<sup>21</sup> Encaissement des participations familiales pour tous ces services.

<sup>22</sup> 1 070 872,57 € au CA 2020 et 1 535 466,36 € au CA 2019.

<sup>23</sup> 759 905 € en 2020 et 1 224 499 € en 2019 (compte 1641).

rapproché du comptable public à ce sujet suite aux constats de la chambre. L'ordonnateur et le comptable doivent corriger cette anomalie pour présenter des documents budgétaires concordants.

## **2.2.6. Les budgets annexes et les flux réciproques avec le budget principal**

### **2.2.6.1. Un nombre important de budgets annexes peu actifs**

Les budgets annexes « 11<sup>ème</sup> rangée de chalets » (création d'un lotissement pour la construction et la commercialisation de chalets), « Gruissanot esprit du sud » (développement d'une marque territoriale) et « Horto de Nadalet » (zone d'activité) ont été clôturés en 2015 pour le premier, en 2017 pour les autres.

Néanmoins, Gruissan compte encore actifs ces trois budgets annexes : deux sont à caractère industriel et commercial et un, intitulé « atelier relais », couvre la location de bâtiment. L'ensemble des budgets annexes représente moins de 1,4 % des recettes de fonctionnement consolidées de la commune.

La faible activité des deux budgets industriels et commerciaux s'explique par le fait que la gestion des équipements du camping et du parc balnéoludique a été confiée à l'office de tourisme.

S'agissant du parc balnéoludique, seuls les remboursements des emprunts apparaissent encore au budget annexe. L'ordonnateur a indiqué que l'établissement bancaire prêteur avait proposé des frais de transfert du prêt attaché à l'équipement exorbitants, raison pour laquelle ce budget annexe municipal est demeuré ouvert.

Le budget annexe « camping » enregistre pour sa part la redevance d'occupation du domaine public versé par l'office de tourisme. L'ordonnateur, interrogé sur l'intérêt de conserver ce budget annexe, a indiqué vouloir finaliser l'inventaire des biens affectés au camping, avant de le clôturer.

Le budget annexe « atelier relais » a pour objet, selon la délibération en date du 22 février 2000, les « créations et locations de bâtiments dont la location serait soumise à TVA ». Il encaisse des recettes à hauteur de 37 652 € en 2020, correspondant uniquement aujourd'hui au loyer perçu de la société BRL pour l'occupation de locaux sur la zone d'aménagement concerté (ZAC) de Mateille.

Ces deux derniers budgets annexes alimentent la trésorerie du BP depuis 2017 à hauteur de 246 010 €.

La commune doit finaliser les inventaires s'agissant des biens confiés en gestion à son office de tourisme et pourrait comptabiliser la redevance liée au camping sur son BP. Plus généralement, l'ordonnateur partage le constat d'une possibilité de rationalisation du nombre de budgets annexes et indique s'employer à le réduire depuis 2016 en lien avec le comptable. Il est souhaitable que cette rationalisation aboutisse.

2.2.6.2. Des flux réciproques à sécuriser entre budget principal et budgets annexes, et avec l'office de tourisme

Les flux réciproques recouvrent les opérations réalisées entre le BP et les budgets annexes de la collectivité d'une part, mais aussi avec ses partenaires en charge de services publics administratifs (SPA) et de services publics à caractère industriel et commercial (SPIC). Ces flux croisés se traduisent comptablement par deux écritures inverses de même montant dans les comptabilités respectives.

#### Les subventions de fonctionnement du BP à l'office de tourisme, à titre principal pour l'espace balnéoludique

Les subventions au centre balnéoludique, aujourd'hui géré par l'office de tourisme, sont comptabilisées au compte 657364. Le parc balnéoludique étant qualifié aujourd'hui de SPIC, la commune doit corriger l'imputation comptable des subventions spécifiques vers cet équipement, au compte 6744, ce que l'ordonnateur a réalisé au budget primitif 2022.

#### Une subvention et les remboursements de frais de personnel au budget annexe « Gruissanot Esprit du Sud »

Une subvention du BP au budget annexe « Gruissanot Esprit du sud » (compte 657363) pour un montant de 65 200 € a sa contrepartie au BP (compte 7478) en 2016.

Les flux réciproques des charges remboursées à la commune concernaient la refacturation des agents communaux mis à disposition pour la boutique « Gruissanot Esprit du sud »<sup>24</sup>.

#### Les excédents des budgets annexes transférés vers le BP

Il s'agit des excédents de fonctionnement :

- d'une part du budget annexe « atelier relais » (nomenclature M14) vers le BP à hauteur de 49 330 € en 2015, 41 753 € en 2016, 25 409 € en 2018, 49 790 € en 2019 et 36 620 € en 2020<sup>25</sup> ;
- d'autre part du budget annexe « centre balnéoludique » en 2018.

Le budget annexe « centre balnéoludique » a été créé en 2007 pour retracer les opérations de construction et exploitation du parc nautique sur le périmètre de la ZAC de Mateille. En 2012, la commune en a confié l'exploitation à son office de tourisme.

En 2018, l'excédent de fonctionnement du budget annexe « centre balnéoludique », conservé depuis 2012 bien que la gestion ait été confiée à un tiers, a fait l'objet d'un reversement exceptionnel au BP en application de la délibération adoptant le budget prévisionnel. La commune explique cette conservation par le fait que cet excédent avait été constitué par le versement successif de deux subventions importantes, de 1,384 M€ et de 1,238 M€ en 2011 et 2012, lesquelles devaient couvrir les éventuels déficits de la section de fonctionnement au démarrage de

<sup>24</sup> Ce budget a été clôturé et les résultats affectés par délibération du 6 mars 2018 (14 449,08 €) au budget communal. La boutique et la marque afférentes sont désormais confiées en gestion à l'office de tourisme.

<sup>25</sup> La commune ne récupère pas d'excédent de fonctionnement sur son BP en 2017 car le budget annexe est alors utilisé pour anticiper les admissions en non-valeur prises ensuite en charge en 2018.



l'exploitation, voire les dysfonctionnements dus à la mise en service de l'équipement. Cet excédent n'avait donc pas fait l'objet d'un versement à l'office de tourisme.

La chambre constate que la possibilité de reversement d'un excédent d'un budget SPIC vers un BP de la commune de rattachement a été expressément prévue par le 3<sup>o</sup> des articles R. 2221-48 et 90 du CGCT. Par ailleurs, le conseil d'État a fixé trois conditions cumulatives au reversement d'un excédent de fonctionnement d'un budget SPIC vers le BP d'une commune<sup>26</sup> :

- l'excédent dégagé au sein du budget SPIC doit être exceptionnel et ne saurait résulter de la fixation, à dessein, d'un prix trop élevé destiné à faire financer par les usagers les dépenses du budget général de la collectivité de rattachement ;
- le reversement de l'excédent n'est possible qu'après affectation des plus-values nettes de cessions en investissement et après ouverture du besoin de financement dégagé par la section d'investissement ;
- enfin le reversement n'est possible que si les excédents ne sont pas nécessaires au financement des dépenses d'investissement ou d'exploitation qui devraient être réalisées à court terme.

Dès lors, seuls les excédents exceptionnels résultant du fonctionnement d'un SPIC peuvent être reversés au BP de la collectivité de rattachement. Cependant, une délibération doit être prise pour justifier que les conditions susmentionnées sont remplies.

Au cas d'espèce, la délibération du 6 février 2018 portant approbation du BP 2018 indique simplement, sans autre précision : « excédents reversés des budgets annexes (centre balnéoludique et ateliers relais) » pour un montant total de 225 408 €. Une autre délibération du 6 mars 2018, relative à l'adoption du BP 2018 du budget annexe, est cependant plus précise en ce qu'elle indique qu'« on considère donc que l'excédent généré par la section de fonctionnement du centre balnéoludique ne résulte pas de la fixation trop élevée des tarifs et qu'il n'existe pas de besoin de financement puisque la gestion ainsi que les équipements ont été transférés à l'office de tourisme depuis 2013 », ce qui répond aux conditions fixées par la jurisprudence.

Pour davantage de lisibilité, ces éléments auraient dû figurer dans les deux délibérations portant adoption de chacun des budgets.

---

### ***CONCLUSION INTERMÉDIAIRE***

---

La commune doit durablement fiabiliser les annexes obligatoires des documents budgétaires, établir et actualiser un inventaire physique de ses biens, veiller à la juste comptabilisation de ses immobilisations et à leur amortissement.

Enfin, la commune doit améliorer la qualité de sa prévision budgétaire, aujourd'hui insuffisante.

---

<sup>26</sup> Conseil d'État, 9/8 SSR, du 9 avril 1999, 170999, publié au recueil Lebon.

### 3. LES RELATIONS AVEC L'OFFICE DE TOURISME

Compte tenu de l'importance des missions qui sont confiées à son office de tourisme et des flux financiers intervenant entre les deux entités, les relations de la commune avec cette structure doivent être examinées pour appréhender d'éventuels risques.

#### 3.1. Le soutien aux activités qualifiées d'industrielles et commerciales de l'office de tourisme

L'office de tourisme de Gruissan a été créé, en 1999, sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial, régi par les articles L. 133-4 à L. 133-10 du code du tourisme, et depuis le classement de la ville en station de tourisme, par les articles L. 133-11 à L. 133-18 du même code.

À cet égard, s'agissant du financement dudit office, l'article L. 133-7 précité dispose que : « le budget de l'office comprend en recettes le produit notamment :

- 1° des subventions ;
- 2° des souscriptions particulières et d'offres de concours ;
- 3° de dons et legs ;
- 4° de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire définies à l'article L. 2333-26 du code général des collectivités territoriales, si elle est perçue dans la commune, les communes ou fractions de communes intéressées, ou reversée à la commune par la métropole de Lyon ;
- 5° de la partie du produit de la taxe sur les entreprises exploitant des engins de remontée mécanique qui n'a pas été affectée aux dépenses mentionnées aux 1°, 4° et 5° de l'article 2333-53 du code général des collectivités territoriales ;
- 6° des recettes provenant de la gestion des services ou d'installations sportives et touristiques comprises dans le périmètre de la commune, les communes ou fractions de communes intéressées. »

En outre, le conseil municipal ou les conseils municipaux intéressés peuvent décider, chaque année, lors du vote du budget primitif, d'affecter à l'office de tourisme tout ou partie du produit de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière exigible sur les mutations à titre onéreux prévue à l'article 1584 du code général des impôts. En l'occurrence, cette possibilité n'a pas été exploitée par la commune de Gruissan.

En 2000, la ville a confié, par convention dite « générale », puis en 2011 par convention-cadre trentenaire, à l'office de tourisme de Gruissan des missions d'accueil et d'information des touristes, la promotion du tourisme, la contribution à la coordination des interventions des divers partenaires du développement local et la formulation d'avis sur les projets d'équipements collectifs touristiques. Il est aussi chargé de l'exploitation d'installations touristiques qui font l'objet de conventions particulières et de nombreux avenants notamment : le camping municipal (2005), la base des chalets de Gruissan (par transfert de délégation de service public en 2010), le palais des congrès (2011), la base nautique les Mateilles (2011), le parc balnéoludique (2012), le port de plaisance (2013), celui de Barberousse et le plan d'eau des Ayguades (2016).

Le recensement des relations financières entre les deux structures est difficilement lisible compte tenu de la multiplicité d'avenants modifiant des conventions parfois anciennes.

Lesdites conventions mériteraient d'être clarifiées : ainsi, lors du transfert du *licensing*, la gestion de la marque territoriale, dont la boutique « Gruissanot » à l'office de tourisme, les bénéfices nets devaient être partagés à compter de 2018 entre les deux parties. La commune a justifié l'absence de recettes dans le budget communal par le fait qu'elle entendait par bénéfices, uniquement le produit d'une éventuelle commercialisation de la marque, et non le produit de la boutique. L'avenant n° 1 de la convention mériterait d'être plus explicite sur ce point.

Si les opérations sont retracées comptablement, la commune ne dispose pas de document spécifique permettant de suivre les liens entre les deux structures, obérant ainsi la connaissance et la maîtrise des postes de recettes et de charges correspondants. À titre d'illustration, pour la base nautique de Mateille, l'office de tourisme était censé verser une redevance d'occupation annuelle de 100 € : l'ordonnateur a confirmé que les titres correspondants n'avaient pas été établis au cours de la période sous revue. En réponse, l'ordonnateur indique son intention d'unifier les liens conventionnels entre l'office du tourisme et la commune dans un document unique, et d'en assurer un meilleur suivi d'exécution.

L'extraction comptable des liens financiers confirme le mandatement par la commune de 2 770 918 € à l'office de tourisme en 2020 (tous mandats confondus, en section de fonctionnement). Ce montant est composé en grande partie par les deux subventions habituelles de la commune au profit de l'office : l'une pour le fonctionnement spécifique du centre balnéoludique, et l'autre pour le fonctionnement de l'office de tourisme. Cette dernière, qui s'est élevée en 2020 à 1 610 000 € et en 2021 à 1 510 000 €, intègre le reversement de la taxe de séjour.

S'agissant du centre balnéoludique, « exceptionnellement, la subvention communale a été augmentée de 300 k€, soit un total de 1 480 k€ afin de compenser la perte du chiffre d'affaires causée par la fermeture de l'espace balnéoludique due à la pandémie »<sup>27</sup>. Elle est ainsi passée de 1 160 000 € en 2019, à 1 460 000 € en 2020 et 1 210 000 € en 2021.

Nonobstant cette augmentation, l'ordonnateur fait état d'un déficit structurel de ce type d'équipement justifiant une subvention annuelle importante. Le centre balnéoludique ne peut équilibrer ses comptes sans subvention, le chiffre d'affaires étant loin de couvrir les frais de fonctionnement ainsi que cela ressort du compte financier 2020 (2,3 M€ de recettes courantes dont 1,4 M€ de subvention communale en 2020 pour 2,4 M€ de charges courantes). Le déficit avant prise en compte de la subvention s'élèverait ainsi en 2020 à 1,4 M€.

En application de l'article L. 2224-1 du CGCT, un SPIC, dont les activités s'exercent dans un champ concurrentiel, est censé s'équilibrer en dépenses et en recettes sans recevoir de subvention de fonctionnement.

Les exceptions détaillées à l'article L. 2224-2 du CGCT concernent la prise en charge des dépenses des SPIC par les communes dans les cas suivants : si la gestion de ce SPIC emporte des sujétions de service public bien définies ou lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'utilisateurs, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs.

---

<sup>27</sup> Extrait du rapport d'activité 2020 de l'office de tourisme p. 120, le chiffre de 1 480 k€ étant le fruit d'une erreur de frappe cependant.

Le CGCT dispose que dans ce cas, la « décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement ».

En l'occurrence, les délibérations attributives de subventions au centre balnéoludique fournies par la commune ne remplissaient pas ces conditions. La base légale des subventions attribuées chaque année à cet équipement apparaît fragile.

Au vu de la multiplicité des conventions et avenants liant la commune et son office de tourisme, du manque de lisibilité et de suivi des flux financiers découlant de ces conventions, **la chambre recommande à la commune de :**

**6. Mettre en œuvre un suivi de l'exécution financière des conventions entre la commune et son office de tourisme. *Non mise en œuvre.***

### **3.2. Les garanties d'emprunt à l'office de tourisme**

Les garanties d'emprunt entrent dans la catégorie des engagements hors bilan. La commune peut en accorder à une personne morale de droit public ou privé pour faciliter la réalisation des opérations d'intérêt public. La collectivité s'engage ainsi, en cas de défaillance du débiteur, à assumer l'exécution de l'obligation ou à payer à sa place les annuités du prêt garanti. La mise en jeu de la garantie d'emprunt constitue une dépense obligatoire pour toute collectivité au sens de l'article L. 3321-1 du CGCT puisqu'en cas de refus de paiement, le créancier peut saisir la chambre régionale des comptes aux fins d'inscription d'office de cette dépense dans le cadre de l'article L. 1612-15 du CGCT.

S'agissant de la commune de Gruissan, la totalité des garanties d'emprunt accordées a concerné l'office de tourisme. Durant la période sous revue, aucune garantie d'emprunt n'a été mise en jeu.

Si l'octroi de garanties d'emprunt est un moyen pour la commune de Gruissan de soutenir et de faciliter la réalisation de projets en lien avec sa politique touristique sans engager un financement direct, ce mode d'intervention est porteur de risques financiers non négligeables. Par voie de conséquence, cette pratique implique une réflexion sur un éventuel provisionnement de ce risque.

Comme indiqué *supra*, des erreurs ont été relevées dans l'état des emprunts garantis des comptes administratifs et du budget primitif 2021 (états annexes B1.1 et B1.2 « Engagements hors bilan – engagements donnés et reçus, emprunts garantis »). Ainsi, le montant apparaissant au BP 2021 n'était que de 260 000 €, nettement inférieur à la réalité des garanties d'emprunt accordées pour un total de 1 110 000 €, soit un écart constaté de 850 000 €. La commune a signalé un problème d'incrémentation du logiciel sur les documents budgétaires.

Il n'en demeure pas moins que la commune doit fiabiliser l'information financière relative aux engagements hors bilan, et en tenir compte dans son pilotage financier.

---

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

Compte tenu des montants financiers en jeu et de la superposition de multiples conventions et avenants, l'engagement municipal vis-à-vis de l'office de tourisme doit faire l'objet d'un suivi plus rigoureux.

Un compte rendu de ce suivi pourrait utilement être fait auprès du conseil municipal à l'occasion de l'attribution des aides annuelles à l'office de tourisme ou de la présentation du rapport d'activités dudit office.

#### **4. LA PERFORMANCE FINANCIÈRE**

La commune dispose d'un BP de 15 584 557 € en recettes de fonctionnement<sup>28</sup> et 2 831 569 € en recettes d'investissement (CA 2020).

L'examen de la situation financière de la commune de Gruissan s'est appuyé, au stade du rapport provisoire, sur les données 2014 à 2020. La période prise en compte au rapport définitif a été restreinte à compter de 2017, dans un souci de simplification, car les tendances sur ces deux périodes sont convergentes. Les données de l'exercice 2021, devenues définitives, ont également été ajoutées.

L'examen s'est concentré sur le BP. Les budgets annexes du parc balnéoludique et du camping font l'objet d'une analyse de la dette consolidée, pour les raisons précédemment exposées.

---

<sup>28</sup> Hors reports, lesquels se montent à 2 939 713 €.

## 4.1. Les performances financières annuelles du budget principal

### 4.1.1. L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement : une tendance à la baisse

tableau 1 : évolution de l'EBF et de la CAF brute 2017-2021

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2017/2021
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	8 985 447	8 986 321	9 377 684	8 989 516	9 145 805	1,8%
+ Fiscalité reversée	1 303 612	1 322 655	1 343 497	1 309 830	1 165 804	-10,6%
= Fiscalité totale (nette)	10 289 059	10 308 976	10 721 181	10 299 346	10 311 610	0,2%
+ Ressources d'exploitation	1 156 168	1 460 781	1 287 736	1 155 113	1 353 247	17%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 624 549	3 522 534	3 556 384	3 466 597	3 300 953	-8,9%
+ Production immobilisée, travaux en régie	33 680	43 303	34 789	30 354	31 703	-5,9%
<b>= Produits de gestion (A)</b>	<b>15 103 456</b>	<b>15 335 595</b>	<b>15 600 089</b>	<b>14 951 410</b>	<b>14 997 512</b>	-0,7%
Charges à caractère général	3 145 064	3 119 047	3 354 382	3 108 438	3 103 093	-1,3%
+ Charges de personnel	6 445 893	6 565 611	6 787 137	6 867 788	7 263 651	12,7%
+ Subventions de fonctionnement	3 084 860	3 137 479	3 085 576	3 056 051	2 623 360	-15%
+ Autres charges de gestion	777 878	756 543	723 292	686 899	543 608	-30,1%
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>13 453 696</b>	<b>13 578 679</b>	<b>13 950 387</b>	<b>13 719 176</b>	<b>13 533 711</b>	0,6%
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>1 649 760</b>	<b>1 756 915</b>	<b>1 649 702</b>	<b>1 232 234</b>	<b>1 463 801</b>	-11,3%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>10,9%</i>	<i>11,5%</i>	<i>10,6%</i>	<i>8,2%</i>	<i>9,8%</i>	-10,6%
+/- Résultat financier	-88 928	-73 296	-59 293	-44 586	-34 918	-60,7%
+/- Autres produits et charges excep. réels	39 365	30 227	338 739	-151 950	87 959	123,4%
<b>= CAF brute</b>	<b>1 600 197</b>	<b>1 713 847</b>	<b>1 929 148</b>	<b>1 035 699</b>	<b>1 516 842</b>	-5,2%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>10,6%</i>	<i>11,2%</i>	<i>12,4%</i>	<i>6,9%</i>	<i>10,1%</i>	-4,5%

Source : Anafi (CAF : capacité d'autofinancement)

La capacité d'une collectivité à optimiser le résultat de sa gestion courante (hors incidence des frais financiers ou d'opérations exceptionnelles) est appréciée par l'excédent brut de fonctionnement (EBF), qui est calculé par la différence entre les produits et les charges de gestion (hors charges financières). Par le fruit des évolutions précédemment évoquées, l'EBF a diminué de 11,3 % entre 2017 et 2021. En retraitant l'EBF et la capacité d'autofinancement (CAF) brute des erreurs d'imputation comptable relatives aux versements à l'office de tourisme, ceux-ci sont modifiés comme suit :

tableau 2 : EBF et CAF brute retraités des erreurs d'imputation comptable des versements à l'office du tourisme

en €	2017	2018	2019	2020	2021
EBF	1 649 760	1 756 915	1 649 702	1 232 234	1 463 801
EBF retraité	3 200 747	3 336 460	3 193 956	2 915 144	2 673 801
CAF brute	1 600 197	1 713 847	1 929 148	1 035 699	1 516 842
CAF retraitée	1 901 184	2 033 392	2 313 402	1 258 609	1 516 842

Source : Anafi, retraitement chambre régionale des comptes (CRC)

Malgré sa tendance baissière sur la période la plus récente, l'excédent brut de fonctionnement retraité est demeuré élevé. Rapporté à l'habitant, il est de 528 € en 2021 alors que la moyenne de la strate se situe à 220 €.

La CAF brute retraitée a augmenté jusqu'en 2019<sup>29</sup> avant de connaître une brutale baisse en 2020. Par habitant en 2020, elle est cependant demeurée supérieure (249 €) à la moyenne de la strate de la commune (201 €).

<sup>29</sup> Sauf en 2017 mais dans des proportions limitées.

Les conséquences de la crise sanitaire doivent être appréciées à la fois sur 2020 et 2021 selon l'ordonnateur<sup>30</sup> comme le montre l'EBF retraité qui baisse encore en 2021, alors que la CAF se redresse légèrement. Ces deux indicateurs poursuivent cette tendance à la baisse en 2022, selon l'ordonnateur et la projection du BP 2022.

**tableau 3 : projection BP 2022**

en €	Projection 2022
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	9 542 072
+ Fiscalité reversée	746 471
= Fiscalité totale (nette)	<b>10 288 543,00</b>
+ Ressources d'exploitation	1 923 173
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 288 571
+ Production immobilisée, travaux en régie	35 000
<b>= Produits de gestion (A)</b>	<b>15 535 287</b>
Charges à caractère général	3 500 000
+ Charges de personnel	7 673 034
+ Subventions de fonctionnement	1 673 000
+ Autres charges de gestion	419 216
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>13 265 250</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>2 270 037,00</b>
+/- Résultat financier	-22 388
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	-1 160 000
+/- Autres produits et charges excep. réels	37 000
<b>= CAF brute</b>	<b>1 124 649,00</b>

Source : commune

Par son profil de commune touristique, Gruissan a maintenu un niveau d'excédent brut de fonctionnement important bien qu'en baisse sur la période de contrôle. Sa CAF brute en revanche se détache moins fortement des ratios de la strate de référence de la commune du fait d'un soutien important et pérenne à un équipement : le centre balnéoludique.

#### 4.1.2. Les charges de gestion

**tableau 4 : évolution des charges de gestion courante 2014-2021**

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2017-2021
Charges à caractère général	3 145 064	3 119 047	3 354 382	3 108 438	3 103 093	-1,3%
+ Charges de personnel	6 445 893	6 565 611	6 787 137	6 867 788	7 263 651	12,7%
+ Subventions de fonctionnement	3 084 860	3 137 479	3 085 576	3 056 051	2 623 360	-15%
+ Autres charges de gestion	777 878	756 543	723 292	686 899	543 608	-30,1%
+ Charges d'intérêt et pertes de change	88 928	73 296	59 293	44 586	34 918	-60,7%
<b>= Charges courantes</b>	<b>13 542 624</b>	<b>13 651 975</b>	<b>14 009 680</b>	<b>13 763 762</b>	<b>13 568 629</b>	<b>0,2%</b>
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	<i>47,6%</i>	<i>48,1%</i>	<i>48,4%</i>	<i>49,9%</i>	<i>53,5%</i>	<i>12,5%</i>
<i>Intérêts et pertes de change / charges courantes</i>	<i>0,7%</i>	<i>0,5%</i>	<i>0,4%</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,3%</i>	<i>-60,8%</i>

Source : Anafi

<sup>30</sup> Ainsi, selon l'ordonnateur, la diminution du prélèvement sur le produit des jeux n'a pas impacté l'exercice 2020 mais 2021, les taxes additionnelles sur les droits de mutations et les revenus des immeubles sont restés dynamiques en 2020 malgré les prévisions revues en cours d'année à la baisse. Des recettes nouvelles ont également été encaissées en dépit d'une prévision pessimiste en cours d'année 2020, issues de la vente de terrains et véhicules et du fonds de garantie des recettes fiscales et domaniales des communes par l'État.

Les charges de gestion courante sont stables (0,2 %) entre 2017 et 2021 pour se fixer à hauteur de 13 568 629 €.

#### 4.1.2.1. Les principales caractéristiques des charges de gestion courante

Les charges de gestion courante se caractérisent par une prépondérance et une augmentation des charges de personnel sur la période 2017-2021 (+ 12,7 %). Celles-ci représentent plus de 45 % des charges de gestion courante. En 2021, le ratio de rigidité<sup>31</sup> est de 51 %.

#### 4.1.2.2. Les charges de personnel

Premier poste des charges de gestion, les charges de personnel mobilisent, en 2021, 79,4 % de ses ressources fiscales propres. Elles sont en progression sur la période, en partie du fait de l'augmentation démographique.

#### 4.1.2.3. Les charges à caractère général

**tableau 5 : évolution des postes de charges à caractère général**

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2017/2021
<b>Charges à caractère général</b>	<b>3 145 064</b>	<b>3 119 047</b>	<b>3 354 382</b>	<b>3 108 438</b>	<b>3 103 093</b>	<b>-1,3%</b>
Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)	1 322 995	1 258 293	1 268 479	1 300 565	1 319 676	-0,3%
Dont locations et charges de copropriétés	134 590	146 985	157 093	130 584	127 495	-5,3%
Dont entretien et réparations	543 930	563 852	792 932	639 253	591 304	8,7%
Dont assurances et frais bancaires	60 583	64 950	69 444	70 886	74 521	23%
Dont autres services extérieurs	208 941	149 843	136 543	108 727	142 378	-31,9%
Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)	0	0	0	13 581	0	
Dont honoraires, études et recherches	124 095	141 748	116 502	72 332	100 582	-18,9%
Dont publicité, publications et relations publiques	129 235	152 621	162 275	92 646	86 030	-33,4%
Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	52 121	52 817	43 083	60 932	29 556	-43,3%
Dont déplacements et missions	5 493	6 271	9 727	4 888	3 172	-42,2%
Dont frais postaux et télécommunications	71 982	77 084	89 605	93 622	97 961	36,1%
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	491 099	504 584	508 700	520 421	530 417	8%

Source : Anafi

Les charges à caractère général connaissent une légère baisse sur la période (- 1,3 % entre 2017 et 2021).

<sup>31</sup> Ce ratio mesure le rapport entre les dépenses de personnel (compte 64), de personnel extérieur au service (compte 621), les impôts (comptes 631 et 633), les contingents et participations obligatoires (compte 655) et les charges d'intérêt d'une part, et les comptes de produits déduction faite du produits des cessions d'immobilisation (compte 775), de la différence sur les réalisations reprises au compte de résultat (compte 776) et des reprises sur amortissements et provisions (compte 78) d'autre part. Il indique donc la part des dépenses difficiles à faire varier au regard des produits de la collectivité.



Parmi les éléments les plus saillants de l'évolution des charges à caractère général, on peut noter :

- en 2019, la commune a pris en charge (au poste « entretien ») le dragage de la plage artificielle du Grazel ne relevant pas, selon l'ordonnateur, du périmètre de la concession portuaire, à hauteur de 207 420 €. L'ordonnateur a indiqué qu'il n'était pas envisagé de nouvelle opération de dragage d'ici cinq ans ;
- une importante diminution en 2020 des frais de communication et publicité du fait de la crise sanitaire ;
- des frais de déplacement et de missions qui augmentent jusqu'en 2019. Si l'ordonnateur a indiqué se fonder sur la base de l'arrêté du 3 juillet 2006 modifié pour procéder à ces remboursements, la commune n'avait alors pas formalisé de règlement intérieur afin d'encadrer cette dépense. Le conseil municipal s'est vu soumettre en avril 2022 une délibération encadrant ces frais.

#### 4.1.2.4. Les subventions de fonctionnement

L'enveloppe consacrée aux subventions de fonctionnement connaît une baisse importante de 15 % sur la période.

**tableau 6 : subventions de fonctionnement**

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2017-2021
<b>Subventions de fonctionnement</b>	<b>3 084 860</b>	<b>3 137 479</b>	<b>3 085 576</b>	<b>3 056 051</b>	<b>2 623 360</b>	-15%
Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)	1 269 500	1 281 650	1 181 500	1 483 500	1 237 100	-2,6%
Centre aquatique	1 250 000	1 260 000	1 160 000	1 460 000	1 210 000	-3,2%
Dont subv. autres établissements publics	1 585 000	1 615 000	1 640 000	1 310 000	1 115 005	-29,7%
Dont subv. aux personnes de droit privé	230 360	240 829	264 076	262 551	271 255	17,8%

Source : Anafi – CCAS : centre communal d'action sociale

#### Les subventions à l'office de tourisme

La commune a fait le choix de verser deux subventions distinctes concernant d'une part le fonctionnement du centre balnéoludique, et d'autre part les autres missions de l'office de tourisme.

Le montant de la taxe de séjour était jusqu'ici intégré à cette dernière subvention (1 310 000 € en 2020 dont 222 910 € de taxe de séjour). Par décision modificative du 4 octobre 2021, le conseil municipal a décidé de reverser, de manière séparée, à l'office du tourisme le montant de la taxe de séjour, soit 218 995,45 € au titre de cet exercice.

Les erreurs d'imputation comptable nécessitent les retraitements suivants :

**tableau 7 : retraitement des versements devant figurer aux comptes 6744 et 7398**

en €	2017	2018	2019	2020	2 021
<b>Subventions de fonctionnement</b>	<b>3 084 860</b>	<b>3 137 479</b>	<b>3 085 576</b>	<b>3 056 051</b>	<b>2 623 360</b>
Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)	1 269 500	1 281 650	1 181 500	1 483 500	1 237 100
Centre aquatique devrait figurer au 6744	1 250 000	1 260 000	1 160 000	1 460 000	1 210 000
Dont subv. autres établissements publics	1 585 000	1 615 000	1 640 000	1 310 000	1 115 005
Dont la taxe de séjour devrait figurer au 7398	300 987	319 545	384 254	222 910	
Dont subv. aux personnes de droit privé	230 360	240 829	264 076	262 551	271 255
<b>Subventions de fonctionnement retraitées</b>	<b>1 533 873</b>	<b>1 557 934</b>	<b>1 541 322</b>	<b>1 373 141</b>	<b>1 413 360</b>

Source : Anafi, commune et retraitement CRC

### Les subventions aux associations

En 2021, plus de 80 % des subventions numéraires aux associations et fédérations ont été versées à quatre associations investies dans le domaine de la jeunesse, de la culture et du sport : la maison des jeunes et de la culture - MJC (dont une subvention de fonctionnement à la fédération régionale des MJC) ainsi que les clubs de rugby (dit « Aviron gruisanais »), de tennis et de *volley-ball* de la ville.

L'ordonnateur a expliqué l'augmentation sensible des subventions au club de rugby « Aviron gruisanais » sur la période par le fait que le club a changé de division (passage en fédérale 2 en 2018) et que pour maintenir ce classement, voire progresser, de nouveaux frais ont été engagés par le club.

Plusieurs subventions additionnelles au cours de la période sont considérées par la commune comme exceptionnelles : 20 000 € en 2018, 24 600 € en 2019. La subvention à ce club, fixée à 80 000 € au total en 2020, a été reconduite en 2021.

Le manque de formalisation des conventions de mise à disposition du personnel auprès des associations, l'absence de refacturation des consommations de fluides et la non valorisation des aides en nature dans les documents budgétaires de la commune ne permettent pas, jusqu'en 2020, d'évaluer le soutien global de la commune auprès du tissu associatif. La collectivité y a remédié dans son CA 2021 et en instaurant la notion de participation aux fluides dans ses conventions d'objectifs et de moyens avec le milieu associatif, à l'exemple du tennis club de Gruissan.

L'ensemble de ces développements et constats, combinés aux observations relatives à la fiabilité des comptes, **conduisent la chambre à formuler la recommandation suivante :**

#### **7. Se doter d'un dispositif de contrôle de gestion. *Non mise en œuvre.***

##### 4.1.2.5. Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion baissent globalement sur la période de 30 % et se fixent en 2021 à 543 608 €. La contribution au service d'incendie et de secours représente pratiquement la moitié de ces charges et une évolution maîtrisée de 0,4 % annuelle jusqu'en 2020 inclus. À compter de mi-2021, cette contribution est passée à la charge de l'intercommunalité.

Concernant les frais de mission des élus, l'ordonnateur a indiqué un remboursement sur justificatifs à hauteur des dépenses engagées malgré l'encadrement légal desdits remboursements énoncés à l'article L. 2123-18 du CGCT. Ces derniers doivent suivre des modalités fixées par délibération et non uniquement se fonder sur la présentation d'un état de frais. Le conseil municipal a adopté en février 2022 une délibération n° 2022-008 cadrant ces remboursements de frais.

#### 4.1.2.6. Les charges d'intérêt

Les charges d'intérêt ont diminué sur la période, passant de 89 k€ en 2017 à 35 k€ en 2021. La commune a souscrit en 2021 un nouvel emprunt à hauteur de 2 500 000 € dans le cadre du projet de réaménagement du boulevard Pech Maynaud et du port (3,34 M€) et des travaux d'amélioration et de sécurisation de l'éclairage public (5,39 M€). La commune envisage de recourir à un nouvel emprunt à court terme pour 2 M€ pour ces mêmes opérations.

#### 4.1.3. Les produits de gestion

tableau 8 : évolution des produits de gestion

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2017/2021
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	8 985 447	8 986 321	9 377 684	8 989 516	9 145 805	1,8%
+ Fiscalité reversée	1 303 612	1 322 655	1 343 497	1 309 830	1 165 804	-10,6%
= Fiscalité totale (nette)	10 289 059	10 308 976	10 721 181	10 299 346	10 311 610	0,2%
+ Ressources d'exploitation	1 156 168	1 460 781	1 287 736	1 155 113	1 353 247	17%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 624 549	3 522 534	3 556 384	3 466 597	3 300 953	-8,9%
+ Production immobilisée, travaux en régie	33 680	43 303	34 789	30 354	31 703	-5,9%
<b>= Produits de gestion</b>	<b>15 103 456</b>	<b>15 335 595</b>	<b>15 600 089</b>	<b>14 951 410</b>	<b>14 997 512</b>	<b>-0,7%</b>

Source : Anafi

Les produits de gestion de la commune sont quasiment stables entre 2017 et 2021 (- 0,7 %) pour se fixer à 14 997 512 € en 2021.

Retraités des erreurs d'imputation comptable évoquées *infra* (en l'occurrence la comptabilisation du reversement de taxe de séjour au compte 7398 jusqu'en 2020), les produits de gestion ont évolué comme suit :

tableau 9 : évolution des produits de gestion retraités jusqu'en 2020

en €	2017	2018	2019	2020
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions) retraitées	8 548 337	8 604 494	8 736 094	8 582 626
+ Fiscalité reversée	1 303 612	1 322 655	1 343 497	1 309 830
Fiscalité totale (nette) retraitée	9 851 950	9 927 149	10 079 591	9 892 455
+ Ressources d'exploitation	1 156 168	1 460 781	1 287 736	1 155 113
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 624 549	3 522 534	3 556 384	3 466 597
+ Production immobilisée, travaux en régie	33 680	43 303	34 789	30 354
Produits de gestion retraités	14 666 347	14 953 768	14 958 499	14 544 519

Source : Anafi, retraitement CRC

## 4.1.3.1. Des ressources fiscales relativement dynamiques

tableau 10 : ressources fiscales 2017-2021

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2017-2021
Impôts locaux nets des restitutions	6 382 256	6 442 302	6 644 654	6 757 779	6 622 866	3,8%
+ Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)	1 681 620	1 676 235	1 677 153	1 270 167	1 298 845	-22,8%
+ Taxes sur activités industrielles	229 713	249 766	242 804	221 853	237 158	3,2%
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux - DMTO, fiscalité spécifique d'Outre-mer)	691 858	618 018	813 073	739 717	986 937	42,7%
<b>= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</b>	<b>8 985 447</b>	<b>8 986 321</b>	<b>9 377 684</b>	<b>8 989 516</b>	<b>9 145 805</b>	<b>1,8%</b>

Source : Anafi

La commune étant membre de la communauté d'agglomération du Grand Narbonne, elle ne perçoit que les produits issus de la taxe d'habitation et des taxes foncières.

Les ressources fiscales propres ont légèrement progressé de 1,8 % sur la période 2017-2021. Tel qu'indiqué *supra*, l'année 2020 est atypique du fait de la crise sanitaire.

Les impôts locaux ont augmenté (+ 3,8 %) sous l'effet conjoint de l'évolution des bases fiscales et des taux d'imposition. La taxe additionnelle sur les droits de mutations à titre onéreux a connu une évolution erratique sur la période.

En comparaison des communes de sa strate, la commune de Gruissan a bénéficié d'un produit fiscal par habitant élevé : 1 335 €/habitant en 2020 contre 507 €/habitant en moyenne pour la strate (source : direction générale des collectivités locales - DGCL). Il faut souligner la forte proportion de résidences secondaires implantées sur le territoire de la commune.

À titre d'illustration, le produit de la taxe d'habitation en 2019 sur les résidences principales était de 678 624 k€ contre 1 778 354 € pour les résidences secondaires. Alors que cette recette fiscale disparaît sur les résidences principales, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires est maintenue pour les communes : la commune de Gruissan conservera donc un levier fiscal et une marge de manœuvre financière.

Retraitées de l'erreur d'imputation comptable évoquée *supra* (versement de la taxe de séjour en intégralité à l'office de tourisme), les ressources fiscales suivent néanmoins les mêmes tendances.

tableau 11 : ressources fiscales retraitées du versement de taxe de séjour

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2017-2021
Impôts locaux nets des restitutions	6 382 256	6 442 302	6 644 654	6 757 779	6 622 866	3,8%
+ Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)	1 681 620	1 676 235	1 677 153	1 270 167	1 298 845	-22,8%
+ Taxes sur activités industrielles	229 713	249 766	242 804	221 853	237 158	3,2%
+ Autres taxes (dont DMTO et versement de taxe de séjour) retraitées	555 736	555 736	555 736	555 736	986 937	77,6%
<b>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions) retraitées</b>	<b>8 849 324</b>	<b>8 924 039</b>	<b>9 120 348</b>	<b>8 805 536</b>	<b>9 145 805</b>	<b>3,4%</b>

Source : Anafi, retraitement CRC

L'ordonnateur a indiqué que les taux devraient être majorés dans les années à venir comme suit :

**tableau 12 : projection des taux à compter de 2022**

Taxe habitation	2019	2020	2021	2022	2023
Résidences secondaires	12,85%	12,85%	12,85%	12,85 %	13,36%
Résidences principales	12,85%	12,70%			
Logements vacants	12,85%	12,85%	12,85%	12,85%	13,36%

Taxes foncières	2019	2020	2021	2022	2023
Foncier bâti	34,06%	34,06%	64,75%	64,75%	67,34%
Foncier non bâti	96,59%	96,59%	96,59%	96,59%	100,45%
Taxe add. s/ foncier non bâti	67,93%	67,93%	67,93%	67,93%	67,93%

Source : commune

Avec un coefficient de mobilisation du potentiel fiscal<sup>32</sup> de 80 % en 2020, la commune dispose de marges de manœuvre en matière de fiscalité (ses principaux leviers d'action étant la taxe sur les propriétés bâties et la taxe d'habitation sur les résidences secondaires).

#### 4.1.3.2. La fiscalité reversée

La période se caractérise d'une part par l'augmentation du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)<sup>33</sup>, calculé pour les communes en fonction de leur insuffisance de potentiel financier par habitant et de leur population. Il faut souligner que le montant revenant à l'EPCI est calculé en fonction de son coefficient d'intégration fiscale. La chambre avait déjà observé dans son rapport de 2019 s'agissant du Grand Narbonne, une intégration communautaire peu développée et une diminution de l'intégration fiscale sur la période sous revue<sup>34</sup>.

On note d'autre part, une augmentation des remboursements de la part communale de la taxe foncière, laquelle est refacturée aux tiers titulaires d'un titre d'occupation du domaine public ou privé, mais aussi de réformes fiscales successives (évaluation foncière et valeurs locatives) et de l'intégration de la taxe sur les ordures ménagères puis de la taxe sur la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (taxe « Gemapi »).

*A contrario*, l'attribution de compensation a été stable jusqu'en 2020. En effet, Gruissan n'a été que peu impactée par les transferts à l'exception du transfert des zones d'activités en 2017, puis de la contribution au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) vers la communauté d'agglomération, effectif au 1<sup>er</sup> juillet 2021. Ce dernier transfert n'a que peu diminué l'attribution de compensation 2021 dans la mesure où la commune a honoré sa part de contribution pour le premier semestre 2021. La décision modificative du 4 octobre 2021 a entériné cette évolution de l'attribution de compensation à hauteur de 171 644 €. L'opération s'est équilibrée cependant à l'euro près par une baisse du montant de la contribution du SDIS du même montant. Cette même décision modificative fait également état pour 2022 et 2023 de baisses d'attributions de compensation liées à la perte de dotation globale de fonctionnement (DGF) et de FPIC pour l'intercommunalité.

<sup>32</sup> Cet indicateur de pression fiscale est égal au rapport entre le produit des contributions directes perçues par la commune et le potentiel fiscal, lui-même égal à la somme que produiraient les taxes directes de la commune si l'on appliquait aux bases communales le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes.

<sup>33</sup> Redistribué selon les modalités de droit commun au sein du Grand Narbonne.

<sup>34</sup> Rapport d'observations définitives de l'examen de gestion du Grand Narbonne, pages 25 et suivantes (2019).

La commune connaît donc une évolution à la hausse de sa fiscalité reversée jusqu'en 2020, du fait de refacturations fiscales aux tiers et d'un FPIC élevé.

#### 4.1.3.3. Les ressources institutionnelles

**tableau 13 : ressources institutionnelles**

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2017-2021
Dotation globale de Fonctionnement	<b>2 918 987</b>	<b>2 961 833</b>	<b>2 909 314</b>	<b>2 755 127</b>	<b>2 763 695</b>	-5,3%
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	2 072 369	2 104 158	2 126 812	2 132 041	2 140 566	3,3%
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	846 618	857 675	782 502	623 086	623 129	-26,4%
Autres dotations	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>26 800</b>	
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	0	0	0	0	26 800	
FCTVA	<b>16 975</b>	<b>19 810</b>	<b>13 615</b>	<b>6 581</b>	<b>11 316</b>	<b>-33,3%</b>
Participations	<b>617 418</b>	<b>470 597</b>	<b>555 847</b>	<b>596 473</b>	<b>488 769</b>	<b>-20,8%</b>
<i>Dont Etat</i>	62 506	48 384	79 157	26 840	28 031	-55,2%
<i>Dont régions</i>	29 800	0	6 800	20 535	0	-100%
<i>Dont départements</i>	31 837	0	0	0	1 800	-94,3%
<i>Dont autres</i>	493 274	422 214	469 890	549 098	458 937	-7%
Autres attributions et participations	<b>71 170</b>	<b>70 294</b>	<b>77 608</b>	<b>108 416</b>	<b>10 373</b>	<b>-85,4%</b>
<i>Dont compensation et péréquation</i>	66 065	69 003	73 846	81 917	10 373	-84,3%
<i>Dont autres</i>	5 105	1 291	3 762	26 499	0	-100%
<b>= Ressources institutionnelles (dotations et participations)</b>	<b>3 624 549</b>	<b>3 522 534</b>	<b>3 556 384</b>	<b>3 466 597</b>	<b>3 300 953</b>	<b>-8,9%</b>

Source : Anafi

La DGF reçue chaque année par la commune a diminué de 5,3 % sur la période. Néanmoins, en raison de son statut de commune touristique, Gruissan a perçu un montant de DGF par habitant (573 € en 2019) nettement supérieur<sup>35</sup> à la moyenne de sa strate (152 €).

Les autres participations institutionnelles perçues correspondent principalement à des aides concernant l'enfance et la jeunesse, dont les fonds d'amorçage aux nouveaux rythmes scolaires en début de période, et les aides pour les mesures spécifiques à l'épidémie de covid 19 en fin de période. Ces aides représentent un montant de 549 k€ en 2020. Elles sont pour la plupart pérennes mais sont liées à des équipements qui engagent la commune sur des dépenses (crèches, accueil de loisirs, relais assistants maternels).

Les compensations perçues en 2020 à hauteur de 81 917 € sont celles dues au titre des exonérations de taxe foncière pour 8 716 € et de la taxe d'habitation pour 73 201 €.

<sup>35</sup> Ce différentiel vise à compenser certaines charges pesant sur les communes touristiques en majorant la population totale du nombre de résidences secondaires pour déterminer la population dite « forfaitaire » appelée couramment « population DGF ». Il est considéré, pour calculer le montant des dotations, que les résidences secondaires sont occupées par une personne en année pleine.

Malgré une bonne capacité à maintenir des ressources institutionnelles liées à ses équipements et projets, la commune connaît une baisse significative de ses ressources institutionnelles.

#### 4.1.3.4. Les ressources d'exploitation

**tableau 14 : ressources d'exploitation**

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2017-2021
Domaine et récoltes	19 759	5 527	11 136	66 664	71 583	262,3%
Travaux, études et prestations de services	278 449	273 787	314 362	212 645	254 100	-8,7%
Remboursement de frais	16 970	14 579	7 341	40 561	45 926	170,6%
<b>= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)</b>	<b>315 178</b>	<b>293 893</b>	<b>332 840</b>	<b>319 870</b>	<b>371 608</b>	<b>17,9%</b>
Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public )	659 204	721 218	690 569	661 483	719 530	9,2%
Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	25 409	49 790	36 620	36 456	
Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	181 786	420 261	214 537	137 140	225 653	24,1%
<b>= Autres produits de gestion courante (b)</b>	<b>840 990</b>	<b>1 166 888</b>	<b>954 896</b>	<b>835 243</b>	<b>981 639</b>	<b>16,7%</b>
<b>= Ressources d'exploitation (a+b)</b>	<b>1 156 168</b>	<b>1 460 781</b>	<b>1 287 736</b>	<b>1 155 113</b>	<b>1 353 247</b>	<b>17%</b>

Source : Anafi

Les postes de produits composant les ressources d'exploitation ont connu des variations parfois importantes. En 2020, le poste de produits « domaines et récoltes » a connu une hausse sensible du fait de la modification d'imputation comptable de la redevance d'utilisation du domaine public pour les réseaux humides (il ne s'agit donc pas ici d'une véritable nouvelle recette).

Les flux avec les budgets annexes SPA et SPIC apparaissent également volatiles car liés aux versements d'excédents explicités *supra*. Les recettes de prestations de services (fermetures de certains services publics comme la médiathèque, services périscolaires et de loisirs suite aux différents confinements et restrictions sanitaires) ont été marquées par une forte baisse entre 2019 et 2020 (- 100 k€). Enfin, les remboursements de frais sont également variables (fin de mise à disposition d'agent, remboursement de frais de voirie pour intervention sur le réseau pluvial, remboursement par le Grand Narbonne pour délégation ponctuelle de la compétence « gestion des eaux pluviales »).

Sur la période, les ressources d'exploitation de la commune ont été volatiles, fruit de plusieurs tendances contrastées. L'année 2020 s'est caractérisée par une baisse de ces ressources, cependant non inédite puisque le montant perçu est comparable au montant perçu en 2017. En 2021, l'exécution de ces produits connaît un rattrapage en se fixant à 1,3 M€. Pour 2022, la commune a prévu des recettes à la hausse : 1,9 M€ (voir *infra*).

## 4.2. Un niveau d'endettement très faible

Gruissan est très faiblement endettée au titre de son BP. Sa capacité de désendettement est inférieure à une année en 2020 et remonte légèrement en 2021, à 1,8.

**tableau 15 : capacité de désendettement BP**

en €	2017	2018	2019	2020	2021
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	2 143 391	1 712 745	1 265 481	800 887	2 738 466
Encours de dette retraité	2 143 391	1 712 745	1 265 481	800 887	2 738 466
<b>Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)</b>	<b>1,3</b>	<b>1,0</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>	<b>1,8</b>

Source : Anafi

Il convient de considérer également l'emprunt pris sur le budget annexe du centre balnéoludique. Par des mécanismes de refacturation, les annuités de cet emprunt sont aujourd'hui prises en charge par l'office de tourisme. Même en consolidant l'endettement, la dette demeure peu élevée, et largement en dessous des seuils d'alerte<sup>36</sup>.

**tableau 16 : endettement consolidé BP et budgets annexes**

en €	2017	2018	2019	2020	2021
Encours de la dette agrégée	8 196 064	7 496 968	6 779 106	6 041 700	7 704 184
- Dettes réciproques	0	0	0	0	0
<b>= Encours de la dette consolidée (tous budgets)</b>	<b>8 196 064</b>	<b>7 496 968</b>	<b>6 779 106</b>	<b>6 041 700</b>	<b>7 704 184</b>
/ CAF brute consolidée tous budgets	1 642 047	1 453 161	1 925 681	1 044 269	1 526 088
<b>= Capacité de désendettement en années (dette consolidée / CAF brute consolidée)</b>	<b>4,99</b>	<b>5,16</b>	<b>3,52</b>	<b>5,79</b>	<b>5,05</b>
/ CAF brute du budget principal	1 600 197	1 713 847	1 929 148	1 035 699	1 516 842
<b>= Capacité de désendettement en années (dette consolidée / CAF brute du BP)</b>	<b>5,12</b>	<b>4,37</b>	<b>3,51</b>	<b>5,83</b>	<b>5,08</b>
Intérêts des emprunts et dettes	88 268	72 635	58 426	44 129	34 242
/ Encours de la dette consolidée	8 196 064	7 496 968	6 779 106	6 041 700	7 704 184
<b>= Taux apparent de la dette consolidée (tous budgets)</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,0%</b>	<b>0,9%</b>	<b>0,7%</b>	<b>0,4%</b>

Source : Anafi

## 4.3. L'effort d'investissement

La CAF nette, qui se calcule en déduisant de la CAF brute les annuités de remboursement en capital de la dette, permet d'apprécier les ressources propres dégagées du cycle de fonctionnement et permettant de financer les dépenses d'équipement.

Celle-ci est demeurée assez haute tout au long de la période et a permis de couvrir plus de la moitié des dépenses d'équipement (5 376 107 € de CAF nette cumulée pour 9 613 589 € de dépenses d'équipement).

Le financement propre disponible, correspondant à la CAF nette à laquelle s'ajoutent les recettes d'investissement hors emprunt, a été de 10 626 839 € sur la période 2017-2021 ; elles ont donc largement couvert les dépenses d'équipement.

<sup>36</sup> L'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 fixe ce seuil à 12 ans pour les communes.



tableau 17 : détail du financement des investissements

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
<b>CAF brute</b>	<b>1 600 197</b>	<b>1 713 847</b>	<b>1 929 148</b>	<b>1 035 699</b>	<b>1 516 842</b>	<b>7 795 732</b>
- Annuité en capital de la dette	514 700	430 646	447 264	464 594	562 421	2 419 625
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>1 085 497</b>	<b>1 283 201</b>	<b>1 481 883</b>	<b>571 105</b>	<b>954 421</b>	<b>5 376 107</b>
TLE et taxe d'aménagement	98 857	141 782	58 928	27 415	37 858	364 839
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	158 034	255 733	148 726	277 492	224 363	1 064 348
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	184 845	247 462	363 735	264 603	1 271 566	2 332 211
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	57 991	76 922	38 086	102 594	44 755	320 348
+ Produits de cession	335 558	48 726	122 598	347 198	269 200	1 123 280
+ Autres recettes	35 809	0	6 498	0	3 400	45 707
<b>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</b>	<b>871 094</b>	<b>770 625</b>	<b>738 570</b>	<b>1 019 301</b>	<b>1 851 142</b>	<b>5 250 732</b>
<b>= Financement propre disponible (C+D)</b>	<b>1 956 591</b>	<b>2 053 826</b>	<b>2 220 453</b>	<b>1 590 406</b>	<b>2 805 563</b>	<b>10 626 839</b>
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>118,4%</i>	<i>167,3%</i>	<i>110,6%</i>	<i>95,2%</i>	<i>91,8%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 652 336	1 227 472	2 008 005	1 670 017	3 055 760	9 613 589
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	35 809	0	6 498	39 999	3 400	85 706
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	0	0	0
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</b>	<b>268 446</b>	<b>826 355</b>	<b>205 951</b>	<b>-119 610</b>	<b>-253 598</b>	<b>927 545</b>
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>268 446</b>	<b>826 355</b>	<b>205 951</b>	<b>-119 610</b>	<b>-253 598</b>	<b>927 545</b>
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	2 500 000	2 500 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	268 446	826 355	205 951	-119 610	2 246 403	3 427 545

Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

En 2021, on observe une nette augmentation des dépenses d'équipement qui passent à 3 055 760 €.

Pour l'avenir, l'ordonnateur prévoit plus de 20 M€ d'investissement entre 2022 et 2026 au titre de son programme pluriannuel. Les dépenses seront en grande partie destinées à l'amélioration du cadre de vie urbain, cette thématique occupant près de la moitié du PPI 2022-2026, dont le programme d'aménagement public de l'écoquartier de la Sagne.

Il est à noter que la commune prévoit également une enveloppe de 4,5 M€ entre 2024 et 2026 (soit près d'un quart de son PPI) destinés à d'« autres opérations d'équipement » non encore déterminées.

tableau 18 : dépenses d'équipement par thématique 2022-2026 (en €)

Dépenses d'équipement 2022/2026	2022	2023	2024	2025	2026	
Envt	Environnement Cadre de vie	4 327 000	2 260 187	2 168 017	1 245 000	610 000
Eco	Economie et Emploi	543 000	75 000	180 000	-	-
SSB	Santé Sport et Bien être	-	241 600	-	535 680	1 000 000
SJ	Solidarité Jeunesse	253 000	100 000	-	777 778	-
Cit	Citoyenneté	60 000	-	60 000	600 000	60 000
Sec	Sécurité	130 000	100 000	130 000	220 000	80 000
CultureP	Culture et Patrimoine	-	-	-	60 000	60 000
Aut	Autres opérations d'équipement	-	-	1 000 000	1 500 000	2 000 000
<b>Total annuel</b>		<b>5 313 000</b>	<b>2 776 787</b>	<b>3 538 017</b>	<b>4 938 458</b>	<b>3 810 000</b>
				Total mandat		20 376 262
				Dont Sagne		2 841 982

Source : commune

L'ordonnateur envisage ainsi un niveau d'investissement beaucoup plus important pour la période à venir et compte, pour ce faire, sur des subventions et diverses recettes importantes et robustes liées aux projets.

Son intention de jouer sur le levier fiscal permettra, selon l'ordonnateur, de renforcer l'épargne nette afin de ne pas grever les capacités de la commune pour le cycle d'investissement suivant. En complément, la commune a choisi de lever un nouvel emprunt de 2,5 M€ en 2021.

Le déploiement de la programmation pluriannuelle d'investissement a toutefois été ralenti en 2021, du fait de la crise sanitaire selon l'ordonnateur ; les dépenses d'équipement se fixent ainsi à 3 M€ au lieu des 5,3 M€ escomptés.

À partir de 2023, et grâce aux recettes attendues liées à l'écoquartier de la Sagne, la collectivité projette des résultats de clôture rehaussés entre 2 et 2,5 M€ selon les exercices, permettant de maintenir un rythme d'investissement important.

La collectivité doit compléter sa prospective en évaluant son niveau d'endettement consolidé prévisionnel (capacité de désendettement...).

#### **4.4. La situation bilancielle**

La mesure de l'équilibre financier de la commune peut s'effectuer à travers trois indicateurs : le fonds de roulement net global, le besoin en fonds de roulement (BFR) et la trésorerie.

Le fonds de roulement traduit l'excédent de capitaux stables par rapport aux emplois durables, permettant de financer le cycle d'exploitation (activité courante). Il permet de couvrir le décalage entre l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses.

En l'occurrence, le fond de roulement net global de la commune a été positif depuis 2017. Il a augmenté sur la période en atteignant 151 jours de charges courantes. Ce niveau apparaît excessif, car un fonds de roulement optimisé se situe entre 30 et 90 jours de charges courantes. L'ordonnateur a indiqué son souhait de le maintenir à l'avenir à plus de 1 M€ afin de faire face à d'éventuelles dépenses imprévues et importantes, par exemple liées à des événements climatiques extrêmes.

Le BFR traduit le financement nécessaire pour l'activité courante, dans laquelle un décalage peut apparaître entre ses rythmes d'encaissement et de décaissement. Il se calcule en faisant la différence entre les créances et les dettes à court terme.

En l'occurrence, le BFR a été négatif sur la période sous revue<sup>37</sup>. Il est à noter le fort impact du compte de rattachement avec les budgets annexes, qui ont diminué le BFR (voir annexe).

Résultant de la différence entre fonds de roulement et BFR, la trésorerie de ce fait est toujours positive et couvre plus de 162 jours de charges courantes en 2021. Cette trésorerie, nourrie

<sup>37</sup> À titre de précision, le BFR est impacté à la baisse en 2018 par des recettes à classer ou à régulariser à hauteur de 226 k€. L'ordonnateur indique qu'il s'agit de « tous les encaissements sans émission de titre au préalable, en fin d'année le solde de ce compte devrait être à 0 €. Toutefois, les titres émis par la collectivité en fin d'année 2018 ayant été émargés par le comptable public en début d'année 2019, cette opération a été régularisée après le 31 décembre 2018 ».

en partie par les excédents des budgets annexes, mais aussi par un emprunt levé en 2021 alors que les réserves existaient, apparaît excessive.

**tableau 19 : fonds de roulement, BFR et trésorerie**

au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020	2021
Fonds de roulement net global	2 442 963	3 269 317	3 495 195	3 375 585	5 621 988
en nombre de jours de charges courantes	66	87	91	90	151,2
- Besoin en fonds de roulement global	-500 845	-539 671	-332 197	-334 842	-402 438
en nombre de jours de charges courantes	-14	-14	-9	-9	-10,8
<b>= Trésorerie nette</b>	<b>2 943 807</b>	<b>3 808 988</b>	<b>3 827 393</b>	<b>3 710 427</b>	<b>6 024 426</b>
en nombre de jours de charges courantes	79,3	101,8	99,7	98,4	162,1

Source : Anafi

Au final, la structure bilancielle de Gruissan laisse apparaître des marges de manœuvre confortables. La commune a prévu de les utiliser pour financer des investissements ambitieux, formalisés dans son PPI.

Pour les financer, la commune pourra mobiliser son fonds de roulement avant de recourir à l'emprunt et au levier fiscal.

L'ordonnateur devra également organiser ses services afin de pouvoir faire face à cette ambition car ses taux de réalisation budgétaire constatés sur la période de contrôle ont été faibles.

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Gruissan présente, sur la période contrôlée, un excédent brut de fonctionnement très au-dessus des valeurs de la strate de référence de la commune.

Sa capacité d'autofinancement est toutefois moins favorable du fait d'un soutien régulier et massif au parc balnéoludique géré par l'office de tourisme.

Cette situation renvoie par ailleurs la commune à l'enjeu d'un pilotage plus fin des relations contractuelles avec son partenaire office de tourisme.

Sur la période contrôlée, Gruissan a ménagé ses marges d'investissement et présente aujourd'hui un endettement très faible. La commune a formalisé un plan pluriannuel d'investissement (PPI) massif dans les années à venir. La mobilisation de l'emprunt, mais aussi de la fiscalité, vont modifier sensiblement le profil financier de la commune dont l'équilibre de la section de fonctionnement est fortement lié aux aléas de la fréquentation touristique.

L'ordonnateur devra veiller à organiser ses équipes en interne pour mener à bien cet ambitieux PPI et à améliorer les taux d'exécution de ses dépenses, insuffisants sur la période.

\*\*\*

## ANNEXES

annexe 1 : Gruissan, une commune marquée par son statut de station touristique littorale.....	43
annexe 2 : L'information budgétaire et la fiabilité des comptes .....	44
annexe 3 : Les relations avec l'office de tourisme .....	46
annexe 4 : La performance financière .....	47

**annexe 1 : Gruissan, une commune marquée par son statut de station touristique littorale**

**tableau 20 : compétences du Grand Narbonne**

Obligatoires	Développement économique
	Transports
	Equilibre social de l'habitat
	Politique de la ville
	Aménagement de l'espace communautaire
	Eau
	Assainissement
	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi)
Supplémentaires	Voirie
	Environnement
	Gestion des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire
Facultatives	Pompes funèbres
	Aires d'accueil gens du voyage
	Fourrières automobile et animale
	Actions de développement culturel
	Contribution au service départemental d'incendie et de secours (SDIS)

Source : site internet du Grand Narbonne, et commune

**tableau 21 : comparaison des données budgétaires par habitant, entre la commune et sa strate de référence**

en € par habitant, données 2020	Commune de Gruissan	Strate des communes 5 000 - 10 000 habitants
Dépenses de fonctionnement	3 059	1 159
Recettes de fonctionnement	2 901	1 014
Emplois d'investissement	432	425
Ressources d'investissement	559	451

Source : DGCL

**tableau 22 : modalités d'exercice du travail entre fin 2019 et fin 2021**

		Modalités d'exercice du travail				
		Nbre d'agents physiques sur emplois permanents	dont Agents en situation de travail en présentiel à 100%	dont Agents relevant d'une situation de télétravail de droit commun quelle que soit la quotité de temps de travail	dont Agents relevant d'une situation de télétravail contraint pendant la crise sanitaire quelle que soit la quotité de temps de travail (de mars 2020 à septembre 2021)	dont Agents relevant d'une autre forme d'organisation du travail (nomadisme, ...)*
Au 31/12/2019	Catégorie A	9	9	0		0
	Catégorie B	7	7	0		0
	Catégorie C	128	128	0		0
Au 31/12/2020	Catégorie A	9	0		9	0
	Catégorie B	9	5		4	0
	Catégorie C	137	107		30	0
Au 31/08/2021	Catégorie A	8	8		0	0
	Catégorie B	10	5		5	0
	Catégorie C	132	112		20	0
Au 31/12/2021 sur la base des autorisations à la date de réponse à ce questionnaire	Catégorie A	7	7	0		0
	Catégorie B	10	10	0		0
	Catégorie C	132	132	0		0

Source : commune

## annexe 2 : L'information budgétaire et la fiabilité des comptes

tableau 23 : le niveau d'exécution budgétaire en section de fonctionnement au BP (en €)

Section fonctionnement dépenses	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne 2014 2019	2020	2021
Crédits ouverts (prévisions)	14 372 692,0	14 463 659,0	15 054 583,2	15 184 338,3	15 439 144,0	15 487 050,4		15 729 723,9	15 480 824,2
Réalisé	13 673 172,2	13 493 880,0	13 712 641,7	13 551 042,8	13 779 109,2	14 099 012,2		14 085 669,2	13 653 247,6
Crédits annulés	600 972,9	859 994,1	1 186 789,4	1 438 937,1	1 498 086,9	1 306 426,2	1 148 534,4	1 528 063,3	1 616 155,0
RAR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0
<b>Part des réalisés/prévisions</b>	95,1%	93,3%	91,1%	89,2%	89,2%	91,0%		89,5%	88,2%
<i>Part des annulations/prévisions</i>	4,2%	5,9%	7,9%	9,5%	9,7%	8,4%		9,7%	10,4%
Section fonctionnement recettes	2014	2015	2016	2017	2018	2019		2020	2021
Crédits ouverts (prévisions)	14 877 059,6	14 932 275,5	15 284 496,3	15 213 423,0	15 527 245,4	15 345 584,0		13 994 976,1	14 831 832,9
Réalisé	15 087 670,3	15 097 893,1	15 392 056,3	15 489 094,2	15 550 204,2	16 126 689,9		15 529 226,7	15 541 556,1
Crédits annulés	-251 224,4	-191 855,1	-289 604,8	-434 053,2	-83 081,8	-851 996,7	-350 302,6	-1 567 682,6	-787 175,5
RAR		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		8 455,5	0
<b>Part des réalisés/prévisions</b>	101,4%	101,1%	100,7%	101,8%	100,1%	105,1%		111,0%	104,8%
<i>Part des recettes titrées en plus /prévisions</i>	-1,7%	-1,3%	-1,9%	-2,9%	-0,5%	-5,6%		-11,2%	-5,3%
<b>Total écart prévisionnel exécuté</b>							1 498 837,1		

Source : CA

tableau 24 : le niveau d'exécution budgétaire en section d'investissement au BP (en €)

Section investissement dépenses	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne 2014 2019	2020	2021
Crédits ouverts (prévisions)	2 454 712,2	2 477 300,1	3 176 792,3	4 145 119,0	3 685 147,3	5 991 905,0		3 853 421,8	7 524 657,9
Réalisé	1 552 720,8	1 632 799,9	1 831 110,6	2 137 309,6	1 614 814,5	2 420 480,1		2 115 825,7	3 586 797,7
RAR	417 357,6	364 554,1	433 752,5	163 472,2	953 598,4	976 490,1		1 099 441,0	1 119 751,5
Crédits annulés	484 633,9	479 946,1	911 929,2	1 844 337,2	1 116 734,4	2 594 934,7	1 238 752,6	638 155,1	2 818 108,7
<b>Taux de réalisation des dépenses réelles hors RAR en %</b>	63,3%	65,9%	57,6%	51,6%	43,8%	40,4%		54,9%	47,7%
<b>Taux de réalisation des dépenses réelles dont RAR</b>	80,3%	80,6%	71,3%	55,5%	69,7%	56,7%		83,4%	62,5%
<i>Part des annulations/prévisions</i>	19,7%	19,4%	28,7%	44,5%	30,3%	43,3%		16,6%	37,5%
Section investissement recettes	2014	2015	2016	2017	2018	2019		2020	2021
Crédits ouverts (prévisions)	1 847 368,5	1 291 622,5	1 766 625,5	3 194 834,7	1 882 146,6	3 800 656,8		3 710 113,3	5 646 163,8
Réalisé	1 710 577,4	1 388 098,4	1 111 486,7	1 759 189,9	1 472 081,1	1 518 196,4		2 210 812,2	4 876 960,9
RAR	110 127,5	72 594,6	107 905,9	99 355,0	549 018,1	471 007,9		717 607,6	359 730,3
Crédits annulés	26 663,5	-169 070,4	547 232,8	1 336 289,8	-138 952,6	1 811 452,4	568 935,9	781 693,6	409 472,6
<b>Taux de réalisation des recettes réelles hors RAR (en %)</b>	92,6%	107,5%	62,9%	55,1%	78,2%	39,9%		59,6%	86,4%
<b>Taux de réalisation des recettes réelles dont RAR (en %)</b>	98,6%	113,1%	69,0%	58,2%	107,4%	52,3%		78,9%	92,7%
<i>Part des annulations ou titrés en plus /prévisions</i>	1,4%	-13,1%	31,0%	41,8%	-7,4%	47,7%		21,1%	7,3%
<b>Total écart prévisionnel exécuté</b>							669 816,6		

Source : CA

tableau 25 : liste des budgets annexes

Identifiant	Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Budgets retenus pour l'onglet 2- conso tous budgets	Budgets retenus pour l'onglet 3- conso budgets M14	Recettes de fonctionnement		
						2020 (en €)	%	
21110170400016	Budget principal	GRUISSAN	M 14	X	X	15 584 557	98,7%	
21110170400040	Budget annexe	CAMPING - GRUISSAN	M4	X		7 925	0,1%	
21110170400081	Budget annexe	ATELIER RELAIS - GRUISSAN	M 14	X	X	37 652	0,2%	
21110170400099	Budget annexe	PARC AQUATIQUE - GRUISSAN	M4	X		163 350	1,0%	
21110170400107	Budget annexe	ONZIEME RANGEE DE CHALETS (BA GRUISSAN)	M 14	X	X	0	0%	
21110170400115	Budget annexe	LOT HORTO DE NADALET 2 GRUISSAN	M 14	X	X	0	0%	
21110170400123	Budget annexe	GRUISSANOT ESPRIT DU SUD	M 14	X	X	0	0%	
						<b>Somme totale :</b>	<b>15 793 484</b>	<b>100%</b>
						<b>Somme M14 :</b>	<b>15 622 209</b>	<b>99%</b>

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

**tableau 26 : immobilisations en cours au BP (en €)**

Immobilisations en cours	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	7 854 396	8 673 173	9 546 998	10 888 390	11 684 397	13 312 335	14 602 085	12 653 392
Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)	607 134	818 778	873 824	1 341 392	796 008	1 627 937	1 289 750	3 041 839
Immobilisations corporelles - Solde (D)	75 831 185	76 004 499	76 303 200	76 385 264	76 588 046	76 821 624	77 007 736	81 912 287
<b>Solde des immo en cours/Dépenses d'équipement de l'année (y c. txv en régie)</b>	<b>8,11</b>	<b>8,20</b>	<b>7,85</b>	<b>6,73</b>	<b>9,87</b>	<b>6,75</b>	<b>8,91</b>	<b>4,18</b>

Source : Anafi

**tableau 27 : études apparaissant à l'actif - échantillon antérieur à 2014 et supérieur à 25 k€ (en €)**

Compte	N° INVENTAIRE	DÉSIGNATION DU BIEN	DATE ACQUISITION	VALEUR BRUTE	VALEUR NETTE
2031	CREATION ZPPAUP	CREATION ZPPAUP	31/12/2007	29 481,40	29 481,40
2031	ESPACE NATUREL	PLAN DE GESTION ESPACE NATUREL	31/12/2005	31 335,20	31 335,20
2031	ETUDE PASSERELLES DU PORT	ETUDES PASSERELLES DU PORT	31/12/2006	73 290,89	73 290,89
2031	ETUDE ZZPPAUP 2009	ZZPPAUP	09/06/2009	29 481,40	29 481,40
2031	MAISON DU PATRIMOINE	MAISON DU PATRIMOINE	31/12/2004	26 144,56	26 144,56
2031	RECIFS ARTIFICIELS	RECIFS ARTIFICIELS	31/12/2007	45 947,92	45 947,92
2031	SCHEMA DE ZONE DES BASSIN	ASSAINISSEMENT MARCHE	09/05/2012	57 298,91	57 298,91
2031	SCIENTIFIQUE DES RECIFS	SCIENTIFIQUE DES RECIFS TRANCH	27/08/2013	37 102,31	37 102,31
2031	SOLDE RECIFS	SOLDE RECIFS	31/12/2008	80 454,91	80 454,91
2031	SUIVI DES RECIFS	SUIVI DES RECIFS	31/12/2005	75 138,69	75 138,69

Source : extrait état de l'actif septembre 2021 (trésorerie)

**tableau 28 : équilibre des flux réciproques aux comptes de résultats**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Subventions de fonctionnement aux budgets annexes</b>								
Compte 657363 Subventions de fonctionnement aux SPA - BP	0	0	-65 200	0	0	0	0	0
Compte 657364 Subventions de fonctionnement aux SPIC - BP	-1 800 000	-1 330 000	-1 530 000	-1 250 000	-1 260 000	-1 160 000	-1 460 000	-1 210 000
Compte 67441 Subventions de fonctionnement exceptionnelles aux SPIC - BP	0	0	0	0	0	0	0	0
Compte 74748 Participations - Communes - BA M14	0	0	0	0	0	0	0	0
Compte 74758 Participations - Groupements - BA M14	0	0	0	0	0	0	0	0
Compte 774 Subventions exceptionnelles - BA M4	0	0	0	0	0	0	0	0
Compte 74 - Subventions d'exploitation - BA M4	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Totaux (devraient être nuls)</b>	<b>-1 800 000</b>	<b>-1 330 000</b>	<b>-1 595 200</b>	<b>-1 250 000</b>	<b>-1 260 000</b>	<b>-1 160 000</b>	<b>-1 460 000</b>	<b>-1 210 000</b>
<b>Déficits des budgets annexes MI4</b>								
Compte 6521 Déficits des BA SPA - BP	0	0	0	0	0	0	0	0
Compte 7552 Prise en charge des déficits de BA SPA - BA M14	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Totaux (devraient être nuls)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Excédents des budgets annexes</b>								
Compte 7551 Excédent des BA SPA - BP	172 455	49 330	41 753	0	25 409	49 790	36 620	36 456
Compte 7561 Excédent des BA SPIC - BP	0	0	0	0	0	0	0	0
Compte 6522 Reversement des excédents des BA SPA - BA M14	-172 455	-49 330	-41 753	0	-25 409	-49 790	-36 620	-36 456
Compte 672 Reversement des excédents des BA SPIC - BA M4	0	0	0	0	-234 600	0	0	0
<b>Totaux (devraient être nuls)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-234 600</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Source : Anafi

## annexe 3 : Les relations avec l'office de tourisme

tableau 29 : garanties d'emprunt

Titre	Objet	Montant global du projet	Financement	Durée	Taux fixe	Prêteur	N° contrat de prêt	1ère échéance	Modalité de garantie selon délibération	fFn de la garantie d'emprunt
Garantie d'emprunt accordée par la commune à l'office de tourisme Contrat de prêt n° 61907 - Caisse des dépôts et consignations	Travaux de la maison du Tourisme bleu et des plaisanciers de Gruissan	563 000 € HT	280 000 €	25 ans	1,8%	Caisse des dépôts et consignations	61907	09/09/2017	délibération du 11/04/2017: garantie de 100% sur le prêt de 280k€	2042
Garantie d'emprunt accordée par la commune à l'office de tourisme Contrat de prêt n° 61901 - Caisse des dépôts et consignations	Modernisation déchetterie portuaire	120 000 € HT	60 000 €	25 ans	1,8%	Caisse des dépôts et consignations	61901	08/08/2017	délibération du 11/04/2007 garantie d'emprunt à 100% sur le prêt de 60k€	2042
Garantie d'emprunt accordée par la commune à l'office de tourisme Contrat de prêt n° 61905 - Caisse des dépôts et consignations	Travaux Port Barberousse et port principal	1 210 000 € HT	510 000 €	25 ans	1,8%	Caisse des dépôts et consignations	61905	09/09/2017	délibération du 11/04/2017: garantie de 100% sur le prêt de 510k€	2042
Garantie de prêt / Aménagement ponton "Cap au Large"	Aménagement ponton "Cap au Large"	260 000 € HT	260 000 €	25 ans	4,43%	Caisse d'Epargne	A17090059000	25/02/2009	délibération du 25/02/2009 pour 100% de garantie d'emprunt sur le prêt de 260k€	2034

Source : commune et complément CRC



**annexe 4 : La performance financière**

**tableau 30 : ratio de rigidité 2017-2021**

	2017	2018	2019	2020	2021
Ratio de rigidité des charges structurelles	47,1%	46,7%	46,2%	49,1%	51%

Source : Anafi

**tableau 31 : subventions supérieures à 23 k€ versées aux associations (en €)**

Associations attributaires	2017	2018	2019	2020	2021	Total (2017/2021)
Association Volley-club Gruissan	30 000	30 000	30 000	30 000	32 500	152 500
Aviron Gruissanais	43 000	63 000	79 600	80 000	80 000	345 600
MJC	68 365	68 365	68 365	68 365	68 365	341 825
Fédération régionale des MJC	57 714	57 714	57 714	58 800	58 975	290 917
Tennis Club Gruissan	31 800	31 800	0	0	31 800	95 400

Source : commune – retraitement CRC

**tableau 32 : autres charges de gestion**

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2017/2021
<b>Autres charges de gestion</b>	<b>777 878</b>	<b>756 543</b>	<b>723 292</b>	<b>686 899</b>	<b>543 608</b>	-30,1%
Dont contribution au service incendie	337 272	337 272	340 645	343 288	171 794	-49,1%
Dont contribution aux organismes de regroupement	0	7 292	9 870	27 603	12 488	
Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)	270 956	190 325	191 641	150 729	206 650	-23,7%
Dont indemnités (y c. cotisation) des élus	168 440	165 236	174 383	156 599	152 326	-9,6%
Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)	1 211	2 336	0	2 794	350	-71,1%
Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)	0	54 082	6 751	5 883	0	

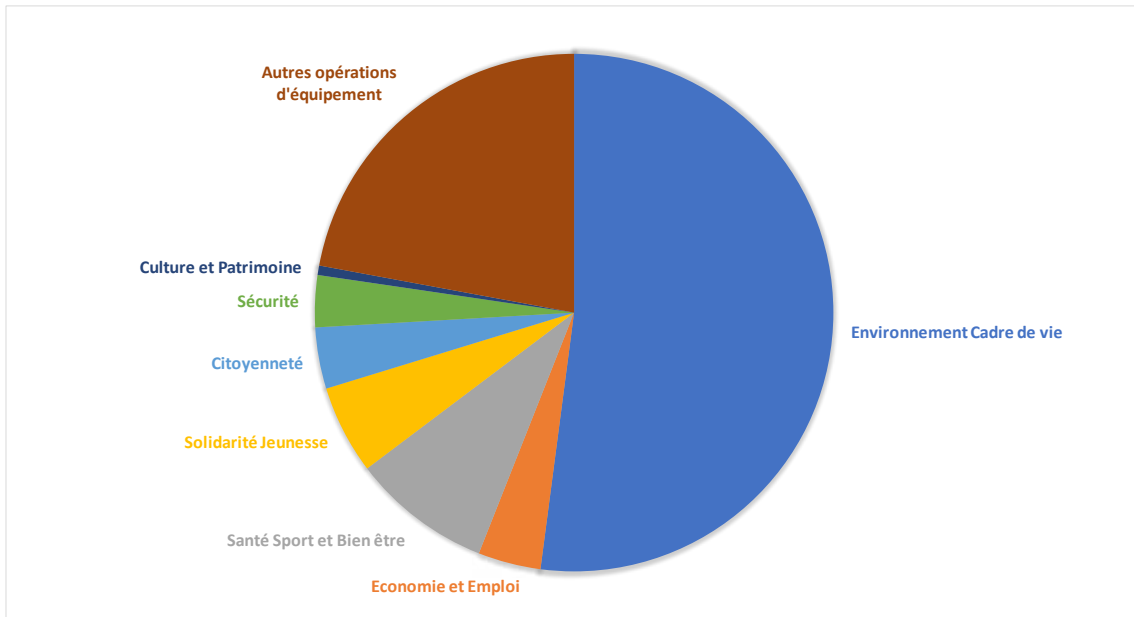
Source : Anafi

**tableau 33 : fiscalité reversée entre 2017 et 2021**

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2017-2021
Attribution de compensation brute	628 881	628 881	628 881	593 223	416 807	-33,7%
= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales	628 881	628 881	628 881	593 223	416 807	-33,7%
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	298 307	303 938	308 982	318 985	336 579	12,8%
+/- Autres fiscalités reversées (nettes)	376 424	389 836	405 634	397 622	412 418	9,6%
= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	674 731	693 774	714 616	716 607	748 997	11%
<b>= Fiscalité reversée</b>	<b>1 303 612</b>	<b>1 322 655</b>	<b>1 343 497</b>	<b>1 309 830</b>	<b>1 165 804</b>	<b>-10,6%</b>

Source : Anafi

**graphique 2 : poids relatifs des thématiques dans le PPI 2022-2026**



Source : CRC à partir des données de la commune

## GLOSSAIRE

€	euro
AP	autorisation de programme
BFR	besoin en fonds de roulement
BP	budget principal
CA	compte administratif
CAF	capacité d'autofinancement
CCAS	centre communal d'action sociale
CGCT	code général des collectivités territoriales
CP	crédit de paiement
CRC	chambre régionale des comptes
DGCL	direction générale des collectivités locales
DGF	dotation globale de fonctionnement
EBF	excédent brut de fonctionnement
ETPT	équivalent temps plein travaillé
FPIC	fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
k€	kilo euros = millier d'euros
km <sup>2</sup>	kilomètre carré
M€	million d'euros
MJC	maison des jeunes et de la culture
PPI	plan pluriannuel d'investissement
RAR	restes à réaliser
SPA	service public administratif
SPIC	service public à caractère industriel et commercial
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
ZAC	zone d'aménagement concerté

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 18 juin 2022 de M. Didier Codorniou, maire de Gruissan.

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

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».




Les publications de la chambre régionale des comptes  
Occitanie

sont disponibles sur le site :

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

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

**occitanie@crtc.ccomptes.fr**

 **@crococcitanie**