



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

COMMUNE DE FRONTIGNAN (Hérault)

Exercices 2016 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	6
RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION.....	10
1. UNE COMMUNE LITTORALE AUX ENJEUX MULTIPLES	11
1.1. Une croissance démographique qui s'est fortement ralentie	11
1.2. Un passé industriel qui marque toujours le territoire.....	12
1.3. Des créations de logements inférieures aux objectifs.....	14
1.4. Des ressources foncières contraintes	14
2. UN TERRITOIRE CÔTIER EXPOSÉ À DE MULTIPLES RISQUES NATURELS	15
2.1. Un phénomène d'érosion maritime sur le lido	16
2.2. Des risques d'inondations et de submersion significatifs.....	16
2.3. Des zones sujettes aux incendies de forêt	20
3. UNE ACTION COMMUNALE DE PORTÉE ENCORE LIMITÉE FACE AUX RISQUES LITTORAUX.....	21
3.1. Des interventions prudentes en matière d'information et de sensibilisation	22
3.1.1. Une communication qui se conforme aux obligations légales.....	22
3.1.2. Des outils de démocratie participative qui ne sont pas encore mobilisés sur les risques littoraux	23
3.2. Des règles d'urbanisme qui permettent les reconstructions et extensions de bâtiments dans les zones exposées de Frontignan-Plage	24
3.2.1. Un PLU qui n'interdit pas les constructions.....	24
3.2.2. Un PPRI qui encadre la constructibilité mais permet des extensions et des reconstructions	25
3.2.3. L'absence de suivi des mesures de mitigation pour les bâtiments existants	25
3.2.4. Un quartier qui reste attractif et où la valeur des biens augmente	26
3.3. Le refus d'inscrire la commune dans le décret du 29 avril 2022	28
3.4. Un processus de révision du PLU qui n'aborde pas directement le sujet d'une possible recomposition spatiale	30
4. LE CONCOURS D'AUTRES ACTEURS SUR LA GESTION DU TRAIT DE CÔTE ET L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE.....	31
4.1. Des travaux intercommunaux de gestion du trait de côte fortement subventionnés	31
4.2. Des interventions du département de l'Hérault en matière d'adaptation au changement climatique	33
4.2.1. Le projet Co-evolve concernant un tourisme durable dans la commune.....	34
4.2.2. Les concours d'idées « Habiter le littoral demain » à Frontignan	34
4.2.3. Un projet de régulation du trafic sur une route départementale qui sera soumis à concertation	35
4.3. Une expérimentation novatrice financée par l'État en vue de la préparer la recomposition spatiale	37
4.3.1. Une réflexion prospective permettant d'appréhender de multiples problématiques à l'échelle du territoire	37
4.3.2. Un enjeu de traduction opérationnelle à l'issue encore incertaine	38

4.3.3. Une démarche de territoire à mettre en place	42
5. DES LEVIERS D'ACTION COMMUNAUX RESTREINTS EN MATIÈRE DE PRÉSERVATION DE L'ENVIRONNEMENT	48
5.1. Un territoire riche au plan environnemental soumis à des pressions anthropiques et à des pollutions	48
5.1.1. De nombreux espaces naturels faisant l'objet d'un inventaire ou d'une protection	48
5.1.2. Des pressions anthropiques qui dégradent ces milieux.....	48
5.1.3. Des risques et des pollutions liés aux activités industrielles.....	50
5.2. Une action circonscrite de la commune en matière de préservation de l'environnement.....	52
5.2.1. Des compétences communales limitées.....	52
5.2.2. Des interventions communales qui contribuent à sensibiliser le public	53
6. UNE PRISE EN COMPTE INÉGALE DE CES ENJEUX DANS LA GESTION DES ÉQUIPEMENTS PORTUAIRES	56
6.1. Un port de plaisance globalement bien géré par la commune	56
6.1.1. Un port attractif géré en régie	56
6.1.2. Une situation financière saine	59
6.1.3. Un programme de travaux qui a dû être adapté	61
6.1.4. Une amélioration de la gestion du domaine public portuaire à poursuivre .	62
6.2. Un port sur l'étang d'Ingril géré sans autorisation par une association.....	65
7. UNE AMÉLIORATION DE LA FIABILITÉ DES COMPTES	67
7.1. Une refonte nécessaire de la procédure de rattachements des charges	67
7.2. Des taux de réalisation des prévisions budgétaires satisfaisants	68
7.3. Une procédure de comptabilisation des restes à réaliser globalement maîtrisée	69
7.4. Un rythme d'apurement des comptes d'imputation provisoire à améliorer	69
7.5. Des travaux d'inventaire à mener à leur terme	70
7.6. Une amélioration de la procédure d'intégration des travaux.....	70
8. UNE SITUATION FINANCIÈRE AMÉLIORÉE MAIS QUI RESTE CONTRAINTÉ.....	71
8.1. Un autofinancement orienté à la hausse grâce à la progression des ressources fiscales	71
8.1.1. Des produits de gestion en hausse grâce à la forte mobilisation du levier fiscal	73
8.1.2. Une évolution modérée des charges de gestion	74
8.1.3. Les charges financières maîtrisées.....	81
8.2. Une politique d'investissement prudente.....	81
8.2.1. Des dépenses d'équipement relativement faibles	82
8.2.2. Un pilotage des dépenses d'équipement à améliorer	83
8.2.3. Des dépenses principalement affectées à l'entretien de l'espace public et au patrimoine	83
8.2.4. Un financement soutenable grâce à la modération des dépenses et à l'amélioration de l'autofinancement	84
8.3. Un endettement relativement important mais maîtrisé	85
8.4. L'équilibre financier du bilan	86
8.4.1. Un fonds de roulement net global alimenté par l'emprunt	87

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

8.4.2. Un besoin en fonds de roulement négatif	87
8.4.3. Une trésorerie de fin d'exercice en progression	87
ANNEXES.....	89
GLOSSAIRE.....	98
Réponses aux observations définitives.....	100

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a procédé à l'examen des comptes et de la gestion de la commune de Frontignan au titre des exercices 2016 et suivants.

La commune de Frontignan (23 028 habitants) est membre de Sète Agglopôle Méditerranée (SAM) qui regroupe 14 communes et 126 376 habitants. Sa croissance démographique, soutenue jusqu'en 2008, tend à stagner depuis lors. La commune reste marquée par sa dimension industrielle, malgré la fermeture de sites importants à partir des années 1980. Le tourisme y est moins développé que dans les communes littorales voisines. Les ressources foncières sont contraintes (loi littoral, zones rouges du plan de prévention des risques inondations – PPRI, espaces protégés, terrains pollués, etc.) et la création de logements inférieure aux objectifs.

Une action communale qui reste encore de portée limitée face aux risques littoraux

Le territoire communal est exposé à des risques d'érosion côtière, d'inondation (ruissèlement et débordement des étangs) et de submersion marine qui vont être accrus avec les effets du changement climatique, en particulier l'élévation du niveau de la mer. Il est également sujet à des risques d'incendies de forêt.

La communication de la commune reste toutefois prudente sur les risques littoraux, se limitant au respect des obligations légales. Les outils de démocratie participative mis en place récemment ne sont pas encore mobilisés sur ces thématiques.

Dans le quartier de Frontignan-Plage, particulièrement exposé à ces risques, le PPRI autorise, sous conditions, les extensions et reconstructions de bâtiments. L'analyse des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) montre l'attractivité du quartier, avec près de 80 DIA par an depuis 2016, un prix au m² supérieur à la moyenne communale et qui augmente plus rapidement que cette dernière. Les mesures dites de mitigation, prescrites par le PPRI pour réduire la vulnérabilité des bâtiments existants en cas de submersion, ne font pas l'objet d'un suivi. L'examen des demandes de permis de construire et déclarations préalables de travaux dans ce quartier depuis 2016 met en évidence l'importance des reconstructions et améliorations apportées au bâti. Elles contribuent à un renchérissement de la valeur des biens et donc au coût potentiel des dégâts et des indemnisations à envisager en cas de sinistre. Ce renchérissement pourrait également rendre plus complexe et plus coûteuse l'hypothèse d'une relocalisation en réponse à l'élévation du niveau de la mer.

Le maire de Frontignan a refusé, avec ceux de Marseillan et de Sète, de soumettre à son conseil municipal la possibilité d'inscrire sa commune dans le décret du 29 avril 2022¹ qui permet d'établir des cartes d'exposition à la montée de la mer et d'adapter la constructibilité des zones concernées d'ici 30 ans ou entre 30 et 100 ans. La révision en cours du plan local d'urbanisme communal, conçu pour les 10 à 15 prochaines années, n'aborde pas cette question.

¹ Décret n° 2022-750 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydro sédimentaires entraînant l'érosion du littoral.

Le soutien d'autres acteurs sur la gestion du trait de côte et l'adaptation au changement climatique

Plus de 15 M€ ont été investis depuis 2014 sur le lido en travaux de gestion du trait de côte. Portés par l'intercommunalité, ils ont bénéficié de taux de subventions de près de 80 % (État, région, département et FEDER²). Les tempêtes hivernales les ont cependant en partie endommagés et l'établissement public de coopération intercommunale et la région ont annoncé que de nouveaux apports de sable n'étaient pas envisagés.

Le département de l'Hérault a également porté plusieurs projets d'adaptation au changement climatique sur la commune. Frontignan était ainsi un des sites pilotes du projet Co-evolve sur le tourisme durable financé par le programme Interreg Euro-MED 2014-2020. Le département a également lancé auprès de jeunes architectes deux concours d'idées « Habiter le littoral demain » concernant Frontignan. Au-delà des retombées concrètes, qui semblent encore limitées, l'enjeu est de sensibiliser les professionnels et l'opinion à ces sujets.

Frontignan a aussi bénéficié avec son intercommunalité d'un soutien de l'État, dans le cadre de l'Atelier des territoires, pour préparer sa recomposition spatiale dans la perspective du changement climatique et de l'élévation du niveau de la mer. La réflexion a montré la nécessité de traiter ces sujets au niveau intercommunal et Sète Agglopôle Méditerranée a été retenue par l'État pour préparer un contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA). La réalisation de ce projet nécessitera cependant un renforcement de la coopération à l'échelon intercommunal. Les différents outils créés en application de la loi climat et résilience pour faciliter la recomposition spatiale (droit de préemption spécifique, bail réel d'adaptation à l'érosion côtière, dérogations à la loi littoral dans le cadre de contrats de PPA spécifiques) ne pourront pas être mobilisés tant que les communes concernées ne seront pas inscrites dans le décret déjà mentionné du 29 avril 2022. Frontignan et son intercommunalité devront également mettre en place des outils adaptés pour résoudre les difficultés liées à la gestion de l'incertitude, à l'appropriation des enjeux par les acteurs locaux, à la mobilisation du foncier et à la coordination avec les territoires voisins.

Des leviers d'actions restreints au niveau communal en matière de préservation de l'environnement

Le territoire communal comporte des espaces protégés à plusieurs titres (Natura 2000, site Ramsar, sites classés en application de la loi de 1930). Les publications du conservatoire du littoral et de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse soulignent cependant les effets de la densification du littoral sur l'environnement.

Le champ d'intervention de la commune est encadré sur ces enjeux, du fait des transferts de compétences à l'intercommunalité et du rôle de l'État qui reste primordial, notamment en matière de polices spéciales. Son action est également limitée par des freins techniques et organisationnels. La commune porte néanmoins différents types d'actions qui contribuent, de manière directe ou indirecte, à sensibiliser ses habitants aux enjeux de préservation de son environnement.

Une gestion globalement satisfaisante du port de plaisance communal

Le port de plaisance géré en régie par la commune est attractif et dispose d'une structure de financement équilibrée qui lui a permis de réaliser un important programme de travaux (5 M€)

² Fonds européen de développement régional.

en 2021 et 2022. Les ajustements successifs du projet mettent en évidence des carences dans les études préalables et des insuffisances au stade de la définition du besoin. Ils démontrent cependant une volonté de maîtrise du coût total des travaux.

Jusqu'en 2018, une société, qui disposait, pour 4 294 € par an en moyenne, d'une parcelle sur le domaine public portuaire communal dans le cadre d'une convention d'occupation, relouait cette même parcelle à la commune pour 26 400 € par an. En 2018, la commune a procédé à la résiliation amiable de cette convention pour un coût de 145 000 € qui a été établi selon des modalités de calculs favorables à la société. La commune sait en revanche mettre à profit l'arrivée à échéance progressive des autres contrats d'occupation du domaine public portuaire pour améliorer leur gestion (publicité préalable, augmentation des redevances, réduction des durées, interdiction de la mise à disposition d'un tiers, etc.).

En revanche, un second port est installé à proximité de ce port communal sans autorisation d'occupation du domaine public maritime (qui appartient à l'État) ni aucune autorisation d'exploitation.

Une situation financière améliorée mais qui reste contrainte

L'examen de la fiabilité des comptes met en évidence des améliorations significatives des pratiques de la commune au cours des dernières années. Elle a notamment mis fin en 2021 à une surestimation systématique des charges rattachées. De même, elle a lancé en 2020 une démarche de recensement de son patrimoine immobilier et a procédé à un apurement de ses immobilisations en cours. Ces efforts doivent être poursuivis afin d'améliorer les capacités de la commune à identifier plus précisément des gisements d'économies.

Alors que le précédent contrôle pointait une situation financière dégradée, avec une faible capacité d'autofinancement (CAF) et une forte dépendance à l'emprunt, la commune est parvenue à améliorer sa situation depuis 2016, principalement grâce à la forte mobilisation du levier fiscal et à la modération de ses dépenses d'investissement. La progression de son autofinancement lui donne désormais plus de marges de manœuvre financières. En 2021 notamment, elle est parvenue à dégager des ressources suffisamment consistantes pour alimenter substantiellement sa section d'investissement (avec une CAF nette de 3,64 M€). Malgré un endettement toujours conséquent, la ville est également parvenue à réduire le poids de sa dette depuis 2016 grâce à la sobriété de sa politique d'investissement et à reconstituer ainsi son fonds de roulement net global pour des investissements futurs.

L'enjeu réside désormais dans sa capacité à maintenir et, si possible, améliorer ses performances financières pour porter une politique d'investissement plus ambitieuse et mieux pilotée au regard des besoins et enjeux identifiés. Les marges de manœuvre en recettes de fonctionnement étant désormais limitées, la commune devra amplifier ses efforts sur les dépenses pour parvenir à atteindre cet objectif.

RECOMMANDATIONS

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

1. Associer les instances de démocratie participative aux projets d'aménagement et de planification urbaine de la commune. *Non mise en œuvre.*

2. Afin d'assurer l'efficacité des décisions d'aménagement, proposer à l'établissement public de coopération intercommunale d'élaborer à son échelle une trajectoire d'aménagement du territoire de long terme qui soit adaptable en fonction de l'évolution des risques. *Non mise en œuvre.*

3. Sensibiliser les habitants et les élus aux enjeux de recomposition progressive du territoire à travers des démarches participatives et en s'appuyant tant sur la trajectoire de long terme que sur des expérimentations de solutions concrètes à court terme. *Non mise en œuvre.*

4. Afin de faciliter la mobilisation du foncier et de mieux maîtriser son coût, proposer à l'établissement public de coopération intercommunale d'adopter une stratégie foncière à son échelle en vue de la réalisation de la trajectoire d'aménagement du territoire. *Non mise en œuvre.*

5. Supprimer l'attribution de la prime de fin d'année qui ne remplit pas les conditions d'un avantage acquis et mettre en place la part variable du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel. *Mise en œuvre partielle.*

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

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

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

INTRODUCTION

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

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Frontignan a été ouvert le 31 janvier 2022 par lettre du président de section adressée à M. Michel Arrouy, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le 7 février 2022 à M. Pierre Boulloire, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 30 novembre 2022.

Lors de sa séance du 6 décembre 2022, la chambre a arrêté les observations provisoires qui ont été transmises à M. Michel Arrouy. M. Pierre Boulloire, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 30 mars 2023, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. UNE COMMUNE LITTORALE AUX ENJEUX MULTIPLES

La commune de Frontignan se situe sur la façade littorale de l'Hérault, à 7 km de Sète et 25 km de Montpellier. Elle compte 23 028 habitants, ce qui en fait la sixième ville la plus peuplée du département et la deuxième de son intercommunalité, Sète Agglopôle Méditerranée (qui compte 14 communes et 126 376 habitants), après Sète (43 858 habitants). La commune est organisée en trois pôles : le centre historique, le quartier ouvrier de la Peyrade, plus à l'ouest, et Frontignan-Plage, au sud, sur le lido qui sépare la mer Méditerranée des étangs d'Ingril et des Mouettes.

carte 1 : carte de la commune



Source : Géoportail, tracé CRC

1.1. Une croissance démographique qui s'est fortement ralentie

La population de la commune a été multipliée par deux entre 1968 et 2008, avec des taux de croissance de 2 % par an en moyenne à partir de 1990. La ville a alors connu un important développement horizontal, accompagné d'une consommation d'espaces soutenue.

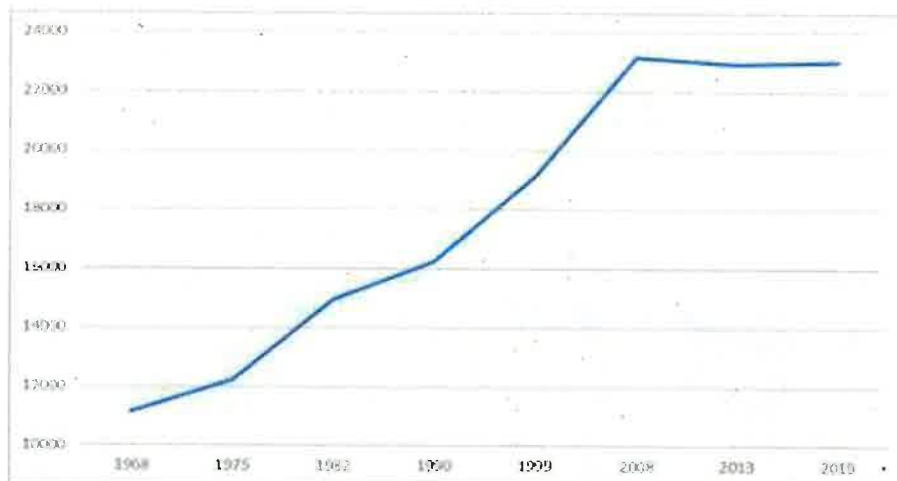
Toutefois, depuis une dizaine d'années, la population de Frontignan tend à stagner (avec un taux annuel de - 0,2 % par an entre 2008 et 2013 puis de + 0,1 % entre 2013 et 2019) alors que celle du département de l'Hérault continue à augmenter (+ 1,2 % par an depuis 2013). Ce fort ralentissement est dû à la baisse du solde naturel mais surtout à celle du solde apparent des entrées sorties³ du territoire communal⁴. Frontignan connaît également un phénomène de vieillissement, avec une proportion des personnes âgées de plus de 60 ans qui a atteint 29,6 % en 2019 (contre

³ Le solde naturel est très faible (+ 0,1 % par an entre 2013 et 2019) tandis que le solde apparent des entrées sorties est nul après avoir été négatif (- 0,4 % par an) entre 2008 et 2013.

⁴ Les données de l'Insee mettent en évidence des départs des habitants de 15-25 ans pour les études et un premier emploi mais aussi des 45-55 ans, ce qui traduit des mobilités pour des raisons professionnelles ou de parcours résidentiel (avec l'acquisition par exemple d'un logement dans une autre commune de SAM, notamment dans les parties rétro-littorales). À l'inverse, on peut relever l'arrivée de 25-45 ans (qui s'accompagne de celle d'enfants de 5-10 ans) pour un premier emploi et/ou logement mais aussi des plus de 60 ans (retraités) qui sont en nombre plus élevé.

26 % au niveau national), mais cette évolution est moins marquée que dans d'autres communes de l'intercommunalité, comme Sète (38,9 %) ou Marseillan (44,3 %) notamment.

graphique 1 : évolution de la population de la commune



Source : Insee, graphique CRC

1.2. Un passé industriel qui marque toujours le territoire

À côté de ses activités traditionnelles de pêche, d'exploitation du sel et de viticulture (avec un vin muscat qui bénéficie d'une appellation d'origine contrôlée – AOC), la commune a accueilli d'importantes activités industrielles (raffinerie pétrolière à partir de 1900, raffinerie de soufre depuis 1914, cimenterie, etc.). La mission Racine n'a pas fait de Frontignan un site à enjeu de développement touristique mais elle y a positionné des coupures d'urbanisation, en contrepoint aux grandes stations du littoral, qui ont permis de protéger des espaces naturels (étangs et massif de la Gardiole).

À partir des années 1980, plusieurs sites industriels ont mis fin à leurs activités (arrêt de la raffinerie pétrolière Mobil en 1985, remplacée par un dépôt de carburant de GDH, filiale de BP, fermeture de la raffinerie de soufre en 1989 puis de la cimenterie Lafarge en 2014), avec des conséquences importantes : suppression de 600 emplois directs et apparition de friches dans l'espace urbain, avec des terrains pollués.

La part de l'industrie dans les établissements actifs employeurs de la commune (8,1 % fin 2019) reste néanmoins supérieure à la moyenne de l'intercommunalité (6,2 %), du département (5,2 %) et de la région (6,6 %). La zone d'emploi⁵ à laquelle appartient Frontignan affichait un taux de chômage de 10,5 % au 2^{ème} trimestre 2022, ce qui la plaçait au 16^{ème} rang des zones d'emplois de France métropolitaine et au 7^{ème} rang pour la région Occitanie. Toutefois, dans les dernières données tirées des recensements, Frontignan se situait à un niveau inférieur à la moyenne intercommunale (15,7 % en 2019 contre 16,8 % à l'échelle de l'EPCI). La médiane du revenu disponible était également légèrement supérieure et le taux de pauvreté moins élevé qu'au niveau intercommunal.

⁵ Il s'agit de la zone d'emploi de Sète qui regroupe 11 des 14 communes de l'intercommunalité : Balaruc-les-Bains, Balaruc-le-Vieux, Bouzigues, Frontignan, Loupian, Méze, Montbazin, Poussan, Sète, Vic-la-Gardiole et Villeveyrac.

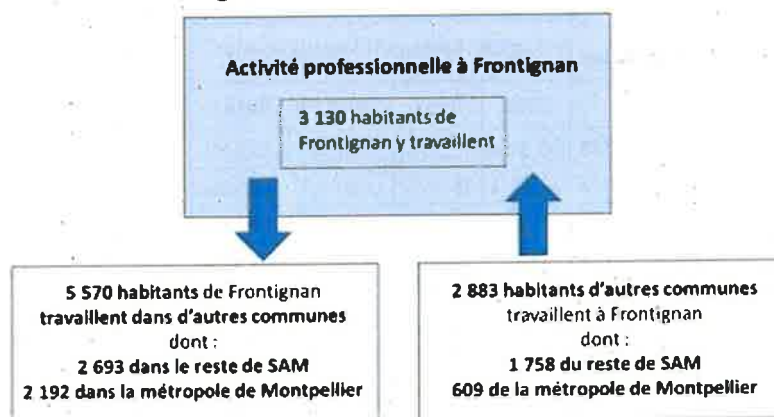
tableau 1 : indicateurs de la situation socio-économique de la population

	Frontignan	Sète Agglopôle Méditerranée	Hérault	Occitanie	France métropolitaine
Part des ménages fiscaux imposés (en %)	51	50,5	52,1	52,3	57,6
Médiane du revenu disponible par unité de consommation (en €)	20 630	20 380	20 640	20 980	21 930
Taux de pauvreté (en %)	15	18	19	16,8	14,5

Source : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-Ccmsa, Fichier localisé social et fiscal (FiLoSoFi) en géographie au 01/01/2021

La commune bénéficie d'un réseau dense d'infrastructures de transport : port régional de Sète-Frontignan, autoroute A9 et voies départementales, ligne ferroviaire (avec une gare à Frontignan et une autre à Sète), canal du Rhône à Sète, etc. Les liaisons avec Montpellier, par route et par train (en 15 minutes avec le TER), se traduisent notamment à travers un volume significatif d'actifs qui résident à Frontignan et travaillent sur le territoire la métropole.

figure 1 : mobilité professionnelle



Source : Insee, calculs CRC

Frontignan est également une station classée de tourisme. Toutefois, estimant que son passé industriel marquait toujours son territoire, elle a choisi de s'orienter vers un tourisme familial. Cette activité reste d'ailleurs moins développée à Frontignan que dans certaines communes voisines. Les résidences secondaires représentaient en effet 22,4 % de son parc de logements en 2019, une proportion inférieure à la moyenne de l'intercommunalité (26,3 %) et, par exemple, de Marseillan (61,7 %). De même, d'après les données de l'office de tourisme intercommunal, Frontignan représentait 7,7 % des nuitées payantes de l'intercommunalité en 2021, derrière Sète, Marseillan et Balaruc-les-Bains.

tableau 2 : nombre de nuitées touristiques payantes par commune de l'intercommunalité

	2018	2019	2020	2021	Soit % en 2021
Sète	832 363	739 278	585 519	941 169	32,0 %
Marseillan	773 203	804 525	526 285	709 581	24,1 %
Balaruc-les-Bains	900 447	868 963	327 062	605 432	20,6 %
Frontignan	192 406	251 021	173 306	225 422	7,7 %
10 autres communes	410 626	405 401	338 802	460 192	15,6 %
Total EPCI	3 109 045	3 069 188	1 950 974	2 941 796	100,0 %

Source : office intercommunal de tourisme, calculs CRC

1.3. Des créations de logements inférieures aux objectifs

Le bilan de la mise en œuvre du plan local d'urbanisme (PLU), dressé par la délibération du 30 septembre 2021 qui prescrit sa révision, relève qu'entre 2018 et septembre 2021, 110 logements ont été construits à Frontignan chaque année en moyenne, une production inférieure aux objectifs du programme local de l'habitat (PLH) intercommunal pour 2019-2024, qui prévoyait 146 logements par an dont 85 logements locatifs sociaux⁶.

Comme plusieurs autres communes de Sète Agglopôle Méditerranée, Frontignan ne remplit pas les obligations en matière de logements sociaux fixées par l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU)⁷ et elle a fait l'objet d'un prélèvement de l'État à ce titre tous les ans depuis 2017. Une partie du parc privé, qui constitue un parc social de fait, tend par ailleurs à se dégrader, notamment en cœur de ville.

tableau 3 : situation des communes au regard de leurs obligations en matière de logements sociaux

	Population légale	Taux de logements locatifs sociaux				Nbre de logts locatifs sociaux 01/01/2019	Commune carencée au titre de 2017-2019	Prélèvement net total 2020 (en €)
		2002	2008	2014	2019			
Sète	43 858	16,26%	17,26%	18,48%	20,03%	4 812	non	0
Frontignan	23 028	18,15%	16,26%	15,01%	16,75%	1 848	oui	219 607
Mèze	12 307				12,28%	696	non	0
Marseillan	7 734		4,67%	4,89%	7,33%	313	oui	394 944
Balaruc-les-Bains	6 991	8,55%	7,35%	9,35%	13,27%	470	oui	89 021
Gigean	6 507		5,55%	8,70%	10,09%	266	non	70 128
Poussan	5 993			1,04%	1,80%	45	oui	203 064
Villeveyrac	3 859				2,39%	36	non ⁽¹⁾	0

Source : ministère de la transition écologique

(1) En application de la loi Élan (évolution du logement, de l'aménagement et du numérique) du 23 novembre 2018, les communes qui entrent dans le dispositif disposent, à compter de leur date d'entrée, de cinq périodes triennales pleines pour atteindre le taux légal de logement social.

Les tensions dans le secteur du logement se traduisent dans un taux de vacance faible (4 % en 2019 contre 9 % en 1999). Les analyses réalisées par le syndicat mixte du bassin de Thau (SMBT) dans le cadre de la révision du SCoT ont montré que le nombre de logements construits à Frontignan entre 2013 et 2018 a été inférieur à celui qui était nécessaire pour répondre aux besoins liés à la réduction de la taille des ménages (du fait du vieillissement de la population et des séparations), pour fournir des résidences secondaires (qui représentent 22,4 % des logements) ou encore pour renouveler le parc (reconstructions) et compenser la vacance. La production de logements n'a donc pas pu contribuer à l'accueil de populations supplémentaires. Ce constat doit être mis en perspective avec la faible croissance démographique.

1.4. Des ressources foncières contraintes

Située en bordure de la mer Méditerranée, la commune doit respecter, sur l'ensemble de son territoire, les dispositions de la loi littoral⁸. Elles prévoient notamment l'interdiction de

⁶ En excluant 2020, marquée par la crise sanitaire et 2021, pour laquelle la donnée n'est que partielle, on relève que la moyenne des exercices précédents était plus proche de cet objectif (130 logements par an en moyenne).

⁷ L'article 55 de la loi SRU du 13 décembre 2000 prévoit que les communes de plus de 3 500 habitants – et de 1 500 habitants dans l'agglomération parisienne – appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants doivent disposer de 25 % de logement social, en regard des résidences principales, d'ici 2025.

⁸ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

construire dans la bande des cent mètres, la préservation des espaces remarquables et caractéristiques du littoral, une extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage et, en dehors de ces zones, l'obligation (sauf exceptions encadrées) de réaliser les extensions de l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants dans les secteurs déjà urbanisés et de préserver des coupures d'urbanisation. La commune inclut également des secteurs protégés au titre de la préservation des milieux naturels et de la biodiversité (Natura 2000, sites classés au titre de la loi de 1930, etc.).

Son territoire est aussi en partie couvert par les prescriptions d'un plan de prévention des risques inondations (PPRI) et d'un plan de prévention des risques technologiques (PPRT), qui édictent des interdictions ou des limitations de la possibilité de construire ou d'effectuer des travaux sur les bâtiments existants au regard de l'exposition à ces différents risques.

Ces règles de protection contre les risques s'ajoutent donc à celles liées à la préservation des milieux et du littoral et tendent à réduire le foncier potentiellement disponible pour de nouveaux aménagements. Ces tensions sont renforcées dans la perspective de l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) à l'horizon 2050 prévu par la loi dite « climat et résilience »⁹.

La raréfaction des ressources foncières alors que le territoire est attractif contribue au renchérissement des opérations, par hausse des prix de vente mais aussi du fait que les projets de renouvellement urbain et de densification, qui permettent de poursuivre les implantations de logements ou d'activités économiques sans effectuer des extensions urbaines, sont plus onéreuses que ces dernières.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Frontignan (23 028 habitants) est membre de Sète Agglopôle Méditerranée, qui regroupe 14 communes et 126 376 habitants. Sa croissance démographique, soutenue jusqu'en 2008, tend à stagner depuis. La commune reste marquée par sa dimension industrielle, malgré la fermeture de sites importants à partir des années 1980. Le tourisme y est moins développé que dans les communes littorales voisines. Les ressources foncières sont contraintes (loi littoral, zones rouges du plan de prévention des risques inondations, espaces protégés, terrains pollués, etc.) et la création de logements inférieure aux objectifs.

2. UN TERRITOIRE CÔTIER EXPOSÉ À DE MULTIPLES RISQUES NATURELS

La commune de Frontignan est exposée plusieurs types d'aléas naturels : érosion côtière¹⁰, inondations et submersion marine mais aussi feux de forêt. Du fait de la présence d'habitants, de logements et d'activités économiques dans les zones concernées, ces aléas constituent des risques, qui sont accentués par le changement climatique. Le quartier de Frontignan-Plage notamment cumule plusieurs d'entre eux.

⁹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

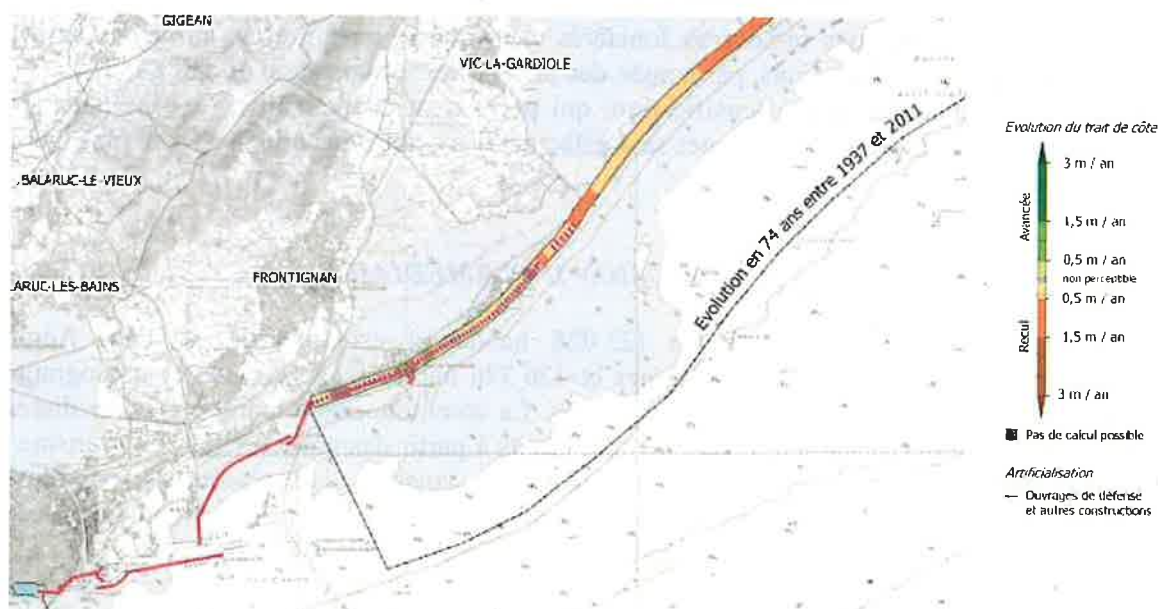
¹⁰ Du fait de son caractère progressif et donc prévisible, l'érosion côtière n'est pas regardée comme un risque naturel pour la mise en œuvre du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), également appelé fonds Barnier.

2.1. Un phénomène d'érosion maritime sur le lido

Le lido de Frontignan est une fine bande de terre de sept kilomètres de longueur, bordée par la mer Méditerranée au sud et les étangs d'Ingril et des Mouettes au nord. Ces lagunes, qui ont été créées par le dépôt de sables par des courants marins, sont de formation récente à l'échelle géologique et l'évolution du lido a été permanente au cours des siècles, à travers une succession de phases d'érosion et d'ensablement. Cette zone comporte actuellement un secteur urbanisé, sur sa partie ouest, du port de pêche à la « Dent creuse », et une zone naturelle de 2 km, sur le secteur des Aresquiers. Ce lido connaît à l'époque actuelle une perte de volume, estimée à 695 000 m³ sur la période de 1984 à 2009¹¹ entre le port de plaisance et les Aresquiers.

L'indicateur d'érosion côtière établi par les services de l'État montre qu'elle est plus marquée à l'est, au niveau du pont des Aresquiers, et que la côte est stabilisée dans la zone urbanisée du lido, où des ouvrages en mer ont été construits depuis les années 1960, avec des phénomènes d'accrétion notamment au niveau du port, qui est protégé par une digue.

carte 2 : indicateur national d'érosion côtière



Source : ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

2.2. Des risques d'inondations et de submersion significatifs

La commune ne comporte pas de cours d'eau majeur mais elle est soumise à trois types de risques d'inondations : le ruissellement pluvial (notamment en provenance du massif de la Gardiole), l'élévation du niveau d'eau des étangs et du canal lors des tempêtes (dans les secteurs urbains limitrophes et les parties basses de la ville) ainsi que l'exposition au déferlement des vagues sur le littoral, lors des tempêtes marines¹².

Du fait de sa localisation entre étangs et mer et de sa faible altitude, le lido de Frontignan, qui est urbanisé à 80 % et compte environ 3 500 habitations, est particulièrement exposé, avec à

¹¹ Selon le rapport de présentation du PLU de la commune (p. 145) qui se réfère à l'« Atlas de l'évolution des fonds et des budgets sédimentaires séculaires de l'avant-côté du Languedoc-Roussillon ».

¹² Des phénomènes marquants ont été enregistrés en 1982, 1997, 1999 et 2003 notamment.

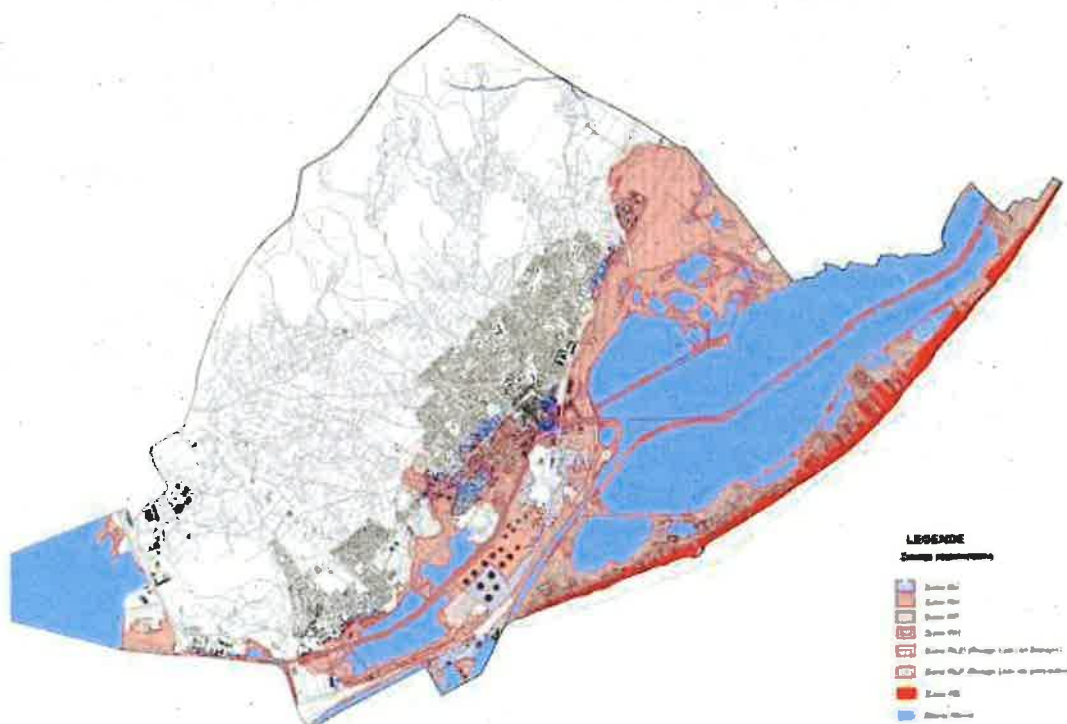
la fois des risques liés à la mer (déferlement et submersion) et des risques d'inondations par élévation du niveau des étangs, à l'arrière du lido.

Le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) publié par la commune précise que, à chaque coup de mer, la montée des étangs provoque des inondations de certaines rues (rue Charcot, rue Ferdinand de Lesseps, avenue d'Ingril, etc.). Il mentionne la tempête de novembre 1982 (avec des vents atteignant 170 km/h) qui a causé une submersion marine dans le quartier et nécessité une évacuation. En novembre 1994, la plage des Aresquiers a disparu sous les eaux. Une brèche s'est ouverte dans le cordon dunaire et la route a dû être coupée. Des tempêtes importantes ont également été enregistrées en 1997 et 1999. Les observateurs locaux relèvent des remontées fréquentes d'eau à travers le système d'évacuation des eaux pluviales en cas d'intempéries. Selon les données du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (observatoire national des risques naturels), Frontignan a fait l'objet de 14 reconnaissances de catastrophe naturelle pour inondations entre 1982 et juin 2021.

Le PPRI de la commune, prescrit le 12 septembre 2007 et approuvé le 25 janvier 2012, identifie les zones à risques, en particulier sur le lido et dans les secteurs sud et est du centre urbain.

Des infrastructures importantes pourraient également être concernées, notamment une partie du port de Sète-Frontignan, la ligne ferroviaire qui relie Montpellier à Béziers (la future ligne de TGV sera d'ailleurs construite plus au nord du territoire intercommunal et évitera ce secteur) mais aussi le canal du Rhône à Sète, dont la pérennité au-delà de 2050 est incertaine.

carte 3 : zonage réglementaire du PPRI de Frontignan



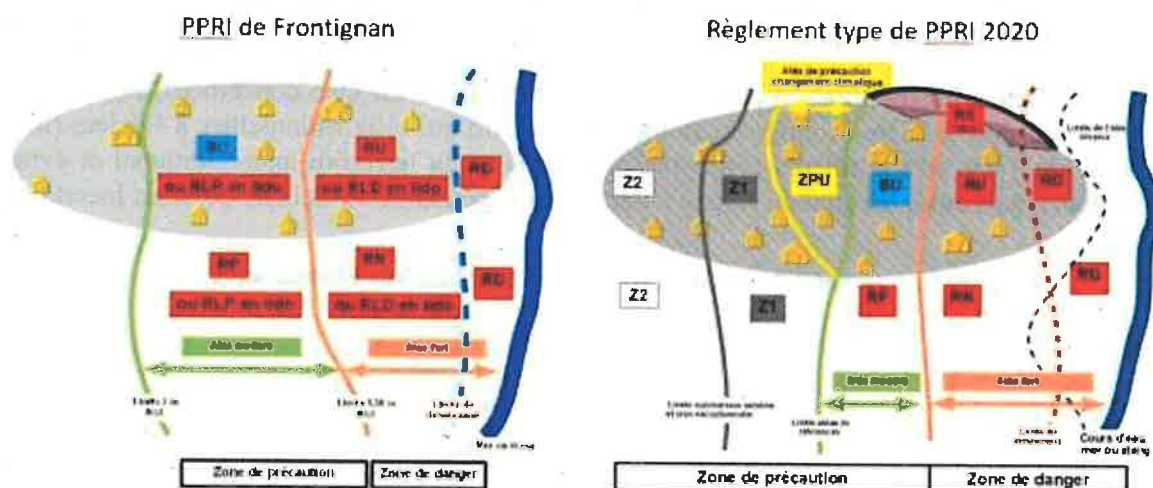
Source : PPRI de Frontignan

Ce PPRI, qui a été établi par l'État et soumis à enquête publique au printemps 2011, suit toutefois les hypothèses d'appréciation des risques qui étaient alors en vigueur. Il retient ainsi comme aléa de référence pour le risque de submersion marine un événement centennal avec une

cote des plus hautes eaux (PHE) de 2 m NGF¹³, ce qui conduit à classer en zone d'aléa fort les espaces dont le terrain naturel est inférieur à 1,5 m NGF et en aléa modéré les terrains entre 1,5 et 2 m NGF.

À la suite de la tempête Xynthia, l'État a décidé d'intégrer les effets du changement climatique dans cette méthode d'évaluation des risques. La circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux exige dès lors, comme « première étape » de prise en compte de l'augmentation du niveau de la mer, d'ajouter une surcote de 20 cm à l'événement centennal pour définir l'aléa de référence et de créer un « aléa 2100 » avec une surcote de 60 cm par rapport à ce même événement. Elle se fonde sur les travaux de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC) de 2010¹⁴. Le règlement type pour les PPRI, daté d'avril 2020, appliqué par les services de l'État dans le département de l'Hérault, retient une cote de 2,4 m pour l'aléa 2100.

figure 2 : effets de la prise en compte du changement climatique dans les PPRI



Source : PPRI de Frontignan et DDTM 34 (règlement type, avril 2020)

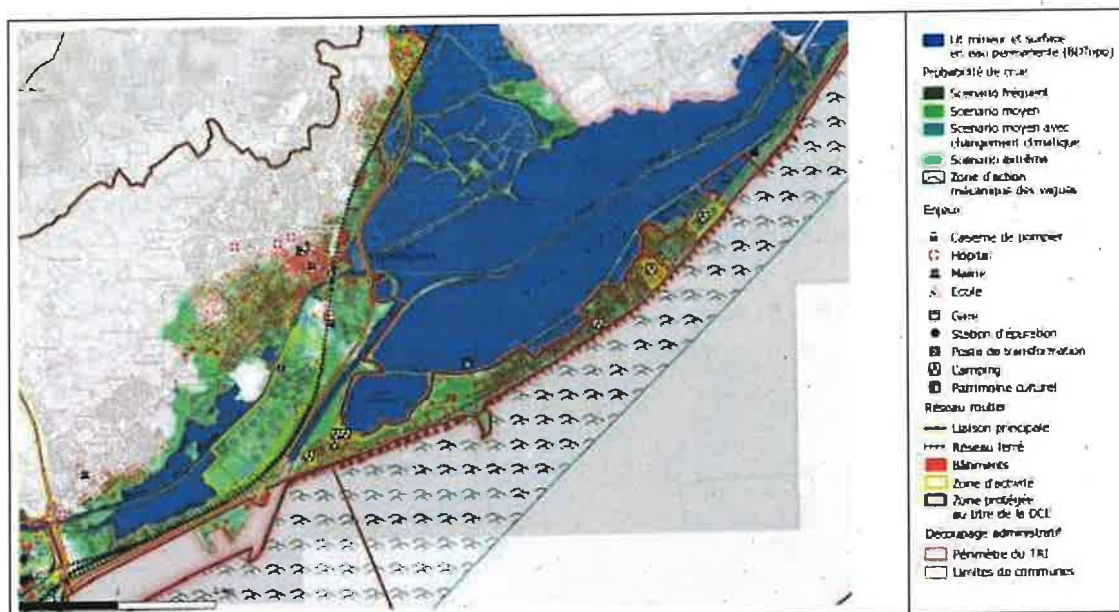
En décembre 2012, le préfet coordonnateur de bassin Rhône-Méditerranée a établi par arrêté un territoire à risque important d'inondation (TRI) qui inclut Frontignan et sept autres communes du secteur de Sète¹⁵. Il porte à la fois sur les risques de débordement des cours d'eau et des étangs et sur les risques de submersion marine. Sa cartographie, qui a été arrêtée le 20 décembre 2013, intègre plusieurs scénarios de risques (fréquent, moyen et extrême). Pour les submersions marines, elle se conforme, à la différence du PPRI communal, aux exigences de la circulaire du 27 juillet 2011. Les territoires à risque ainsi définis sont de ce fait plus étendus, aussi bien sur le lido que dans la zone industrielle et dans le centre-urbain de Frontignan.

¹³ Le nivellement général de la France (NGF) est un réseau de repères altimétriques servant de réseau de nivellement officiel en France métropolitaine continentale et en Corse.

¹⁴ « Prise en compte de l'élévation du niveau de la mer en vue de l'estimation des impacts du changement climatique et des mesures d'adaptation possibles », février 2010.

¹⁵ Balaruc-les-Bains, Balaruc-le-Vieux, Gigan, Montbazin, Poussan, Sète et Marseillan.

carte 4 : carte du TRI de Sète concernant Frontignan



Source : TRI de Sète

Le TRI estime que, en matière de submersion marine, le « *scénario fréquent* » pourrait affecter 1 350 habitants permanents de la commune et entre 560 et 789 emplois tandis que le « *scénario moyen avec prise en compte de l'hypothèse de changement climatique* » concernerait 6 377 habitants permanents et près de 2 341 emplois¹⁶.

tableau 4 : population et emplois impactés par les surfaces inondables

	Scénario fréquent		Scénario moyen		Scénario moyen avec changement climatique		Scénario extrême	
	Habitants permanents impactés	Emplois impactés	Habitants permanents impactés	Emplois impactés	Habitants permanents impactés	Emplois impactés	Habitants permanents impactés	Emplois impactés
Frontignan (submersion marine)	1 350	560 à 789	4 822	1 974 à 2 822	6 377	2 341	7 993	2 765 à 3 898
Marseillan (submersion marine)	756	596 à 695	2 571	1 263 à 1 485	3 143	1 432	3 492	1 747 à 2 147
Sète (submersion marine)	837	205 à 249	6 672	5 555 à 8 477	13 383	8 233	16 421	9 236 à 13 971
Total du TRI								
Submersion marine	3 142	1 444 à 1 841	14 828	9 241 à 13 439	23 915	12 947	29 165	14 866 à 21 508
Débordement de cours d'eau	412	101 à 103	499	663 à 859	499	663 à 859	563	680 à 876

Source : TRI de Sète

Les dernières prévisions en matière de changement climatique sont moins favorables que celles qui avaient été retenues en 2011. D'après le rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) de février 2022¹⁷, le niveau de la mer Méditerranée pourrait s'élever de 0,15 à 0,33 m en 2050¹⁸ et, en 2100, de 0,3 à 0,6 m dans

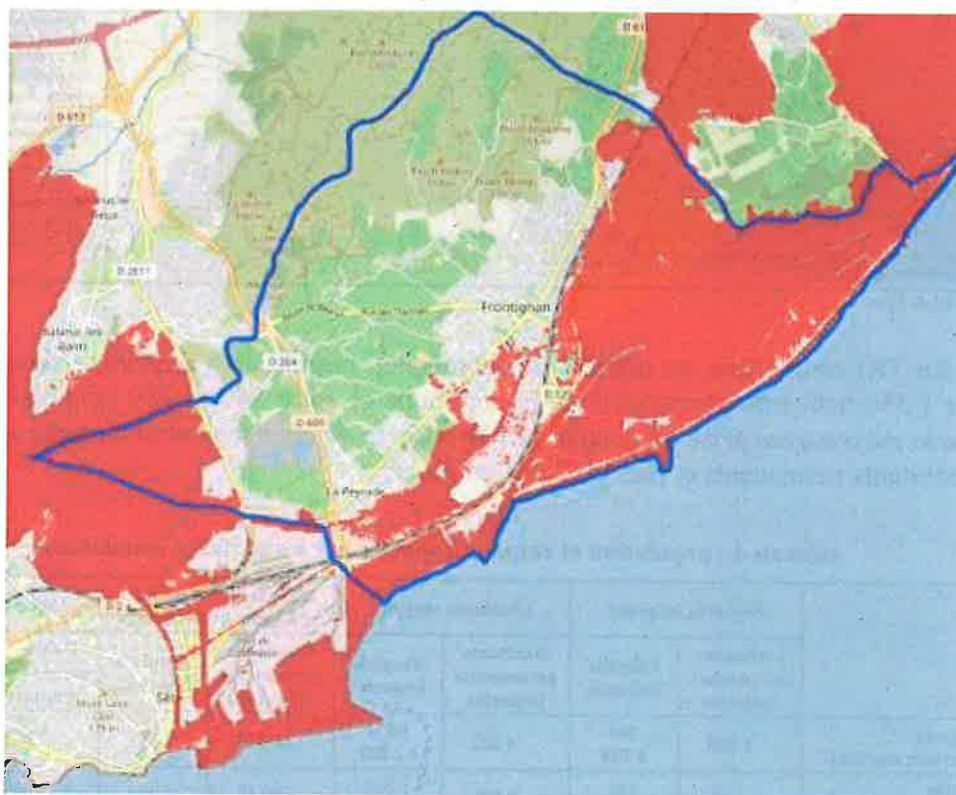
¹⁶ Dans le cadre de ce TRI, le SMBT a établi une stratégie locale de gestion du risque inondation (SLGRI) pour les 25 communes situées sur le bassin versant de la lagune de Thau et de l'étang d'Ingril. Ce document vise à identifier plus précisément les zones les plus sensibles et à prioriser les travaux de protection et d'adaptation nécessaires. L'élaboration d'un programme d'actions pour la prévention des inondations (PAPI) d'intention a été lancée en 2021, dans le but de mieux gérer les situations de crise et de réduire la vulnérabilité au risque inondation.

¹⁷ GIEC, « Cross-Chapter Paper 4 Mediterranean region », février 2022.

¹⁸ Par rapport au niveau observé en 1995-2014.

l'hypothèse SSP1-1.9 et de 0,6 à 1,1 m dans l'hypothèse SSP5-8.5. Cette dernière hypothèse, qui est la plus pessimiste, constitue une référence pour apprécier les risques associés aux investissements dans les zones littorales. Des outils comme celui qui a été mis en ligne par le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) donnent un aperçu des zones potentiellement concernées par une telle élévation du niveau de la mer. Cette projection ne prend cependant pas en compte les risques qui pourraient s'ajouter en cas de tempête. Les zones exposées seraient plus étendues dans une telle hypothèse, d'autant que le GIEC prévoit une augmentation de l'intensité des phénomènes météorologiques.

carte 5 : scénario d'élévation du niveau de la mer de 1 m



Source : BRGM, tracé CRC

2.3. Des zones sujettes aux incendies de forêt

La commune est également exposée à un risque d'incendie de forêt qui est estimé d'intensité moyenne¹⁹, du fait de la présence de zones de boisement avec des formations végétales sujettes au feu (bois des Aresquiers, massif de la Gardiole notamment).

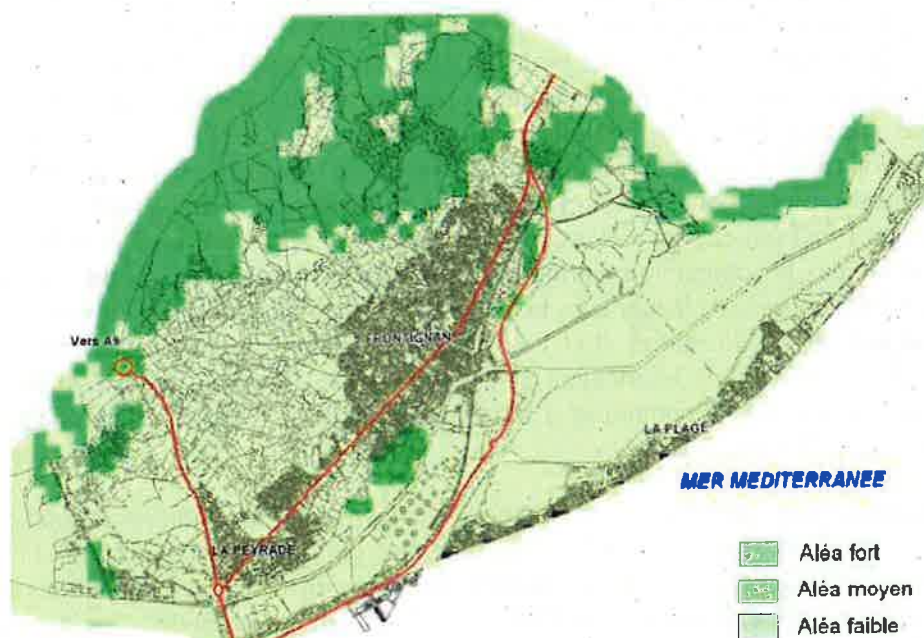
Une obligation de débroussaillage et de maintien en état débroussaillé s'applique aux propriétaires de terrains situés à moins de 200 mètres des bois et forêts. Elle est rappelée dans le PLU, en conformité avec les dispositions du SCoT (1.5.3 « intégrer et maîtriser le risque incendie »). La commune peut mettre les propriétaires en demeure d'effectuer des débroussaillages (avec une astreinte de 100 € maximum par jour de retard) et infliger une amende administrative pouvant aller jusqu'à 30 € par m² non débroussaillé à laquelle peut s'ajouter une amende pénale pouvant aller jusqu'à 750 € (1 500 € dans un lotissement).

¹⁹ Rapport de présentation du PLU.

Selon les données transmises par la ville, 87 propriétaires font l'objet d'obligations légales de débroussaillage (OLD). Le garde champêtre communal effectue une campagne de prévention et de sensibilisation des propriétaires. Des contrôles sont organisés conjointement entre l'Office national des forêts (ONF) et cet agent, mais de manière non systématique. Entre 2016 et 2021, l'ONF a ainsi dressé deux procès-verbaux de contravention. En 2022, ces contrôles ont été renforcés. La ville a émis une mise en demeure, concernant un propriétaire qui refusait de laisser l'accès à sa parcelle à des riverains soumis à l'OLD.

Par ailleurs, la commune ne dispose pas de plan de prévention des risques d'incendie de forêt (PPRIF).

carte 6 : risque incendie sur le territoire communal



Source : PLU de la commune – Rapport de présentation

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le territoire communal est exposé à des risques d'érosion côtière, d'inondations (ruissèlement et débordement des étangs) et de submersion marine qui vont être accrus avec les effets du changement climatique, en particulier l'élévation du niveau de la mer. Il est également sujet à des risques d'incendies de forêt.

3. UNE ACTION COMMUNALE DE PORTÉE ENCORE LIMITÉE FACE AUX RISQUES LITTORAUX

Face aux risques auxquels son territoire est exposé, la commune dispose de leviers d'action, notamment en matière de sensibilisation des populations et d'urbanisme.

3.1. Des interventions prudentes en matière d'information et de sensibilisation

3.1.1. Une communication qui se conforme aux obligations légales

L'article L. 125-2 du code de l'environnement prévoit l'obligation pour les maires d'informer la population de leur commune sur les risques naturels auxquels elle est exposée ainsi que sur les mesures de prévention, les modalités d'alerte et l'organisation des secours. Jusqu'à l'entrée en vigueur de loi du 25 novembre 2021²⁰, le maire devait assurer cette information au moins une fois tous les deux ans « *par des réunions publiques communales ou tout autre moyen approprié* ». Ces obligations sont rappelées dans le PPRI de la commune.

Les échanges avec les services communaux montrent que la commune n'a pas organisé de réunions publiques périodiques sur ces sujets. Le site internet de la ville comporte une page sur les risques majeurs mais elle est vierge et il faut aller dans le bandeau latéral pour trouver un accès aux différents documents relatifs aux risques : plan communal de sauvegarde (PCS) qui n'était pas accessible courant 2022 car il était en cours de révision, PPRI, PPRT, plans particuliers d'intervention (PPI) pour les sites industriels Seveso, etc. Une page relaie simplement la campagne de prévention « pluie-inondation » menée par le ministère de la transition écologique. La page consacrée au PPRI fait état du « *ruissellement du bassin versant du massif de la Gardiole* » mais ne mentionne pas la submersion marine ni la question de l'évolution du trait de côte (érosion et augmentation du niveau de la mer avec le réchauffement climatique). La rubrique sur l'information des acquéreurs et des locataires (IAL) se borne à rappeler les obligations prévues par l'article L. 125-5 du code de l'environnement sans donner d'explications circonstanciées et à diriger l'internaute vers le dossier communal d'information publié sur le site de la préfecture de l'Hérault qui renvoie aux PPRI et PPRT.

La commune a diffusé²¹ récemment un document d'information communal des populations sur les risques majeurs (DICRIM), comme le prévoit l'article R. 125-11 du code de l'environnement. Ce livret de 38 pages rappelle le rôle de différents acteurs publics en cas de risque ou d'accident majeur et les modalités d'alerte sur la commune avant de lister, pour chaque risque, leur déclinaison, les mesures prises, les consignes de sécurité et les bons réflexes à adopter. Il porte notamment sur les risques « inondation et ruissellement » mais aussi « littoral et tempête ». Toutefois, ces derniers ne constituent que deux sujets parmi les 13 risques naturels et technologiques détaillés. Le DICRIM, dont l'objet est de donner une information générale, n'est pas de nature à donner un relief particulier aux enjeux littoraux. Il ne mentionne d'ailleurs pas les effets du changement climatique et l'élévation du niveau de la mer.

Ces enjeux ont cependant été abordés lors de la campagne des dernières élections municipales, à la différence des campagnes précédentes. Ils font également, depuis peu, l'objet d'articles de sensibilisation dans les médias locaux spécifiquement dédiés à Frontignan²².

²⁰ Loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels.

²¹ Une version papier a été distribuée dans les boîtes aux lettres des habitants au printemps 2022 et est à disposition du public dans les locaux communaux. Elle est aussi accessible sur le site internet de la commune.

²² Cf. à titre d'exemples : *La Gazette de Sète* : « Submersion marine, un défi que nous n'avons jamais affronté », n° 328, automne 2022, p.15. *France Bleu*, « À Frontignan, les habitants du lido se préparent au risque de submersion », 31 mars 2022.

3.1.2. Des outils de démocratie participative qui ne sont pas encore mobilisés sur les risques littoraux

La commune de Frontignan a mis en place des dispositifs de démocratie participative à partir de 2009²³. Depuis 2020, la nouvelle équipe municipale a souhaité donner un nouvel élan à ces démarches²⁴. Le conseil municipal comporte notamment un élu délégué à l'aménagement durable et à la transition démocratique et un délégué à la ville citoyenne, avec une commission dédiée. La commune s'est également dotée d'une « direction transition démocratique et écologique et de la vie associative » (DTDEVA). Elle a placé à sa tête une universitaire dont les travaux ont porté notamment sur les façons d'habiter des territoires exposés aux risques naturels, les freins à la mise en place d'une culture du risque et les expériences vécues des habitants face aux changements climatiques²⁵.

En mars 2022, la ville a créé des « comités habitants » dans six quartiers, dont Frontignan-Plage. Coordonnés par des « référents animateurs », ils disposent d'un budget annuel pour l'animation de leur quartier²⁶. En mai 2022, un « comité des sages » a également été constitué pour émettre des avis sur les projets de la commune en les questionnant « sur le temps long au regard des grands enjeux contemporains, patrimoniaux, écologiques et sociaux ».

Ces instances sont encore en phase de lancement, avec notamment l'adoption de chartes de fonctionnement concertées. Elles n'ont, jusqu'à présent, pas été mobilisées sur les risques littoraux. Les entretiens avec les services communaux montrent également qu'il n'est pas prévu de les associer dans le cadre de la révision du PLU lancée en 2021.

Recommandation

1. Associer les instances de démocratie participative aux projets d'aménagement et de planification urbaine de la commune. *Non mise en œuvre.*

Le maire a souligné, en réponse au rapport d'observations provisoires, que la commune se conformait à ses obligations légales en matière de concertation préalable à la révision de son PLU et qu'elle a organisé des démarches de concertation de qualité pour ses opérations d'aménagement (ZAC des Pielles, ZAC communautaire des Hierles, requalification du cœur de ville). Toutefois, comme le relève le rapport, ces démarches n'ont pas associé la « direction transition démocratique et écologique et de la vie associative » ni les instances de démocratie participative depuis leur mise en place. La chambre recommande à la ville de mieux les intégrer dans ses projets d'urbanisme et d'aménagement.

²³ Avec la mise en place d'un conseil municipal des jeunes, de conseils de quartiers, un observatoire citoyen de la tranquillité publique, un conseil consultatif des usagers de la voirie et un conseil des sages.

²⁴ Notamment avec la signature des « 30 propositions pour les communes » d'Anticor qui comportent un volet sur la participation des citoyens aux décisions locales, des « 10 engagements pour rendre la vie démocratique communale plus transparente, participative et collaborative » de Démocratie ouverte et du « Pacte pour la transition » du collectif pour une transition citoyenne.

²⁵ Elle est notamment auteure d'un doctorat de sociologie sur le sujet : « Vivre avec la possibilité d'une inondation ? Ethnographie de l'habiter en milieu exposé... et prisé ».

²⁶ Le conseil municipal a également lancé un concours d'idées, à l'échelle de la commune, pour initier des projets coconstruits avec les services devant aboutir à des financements (avec un budget de 30 000 €, un de 10 000 € et deux de 5 000 €).

3.2. Des règles d'urbanisme qui permettent les reconstructions et extensions de bâtiments dans les zones exposées de Frontignan-Plage

La commune est également compétente en matière de plan local d'urbanisme²⁷. L'examen de la situation particulière de Frontignan-Plage, qui est exposée, comme cela a été souligné précédemment, à des phénomènes d'érosion côtière ainsi qu'à des risques d'inondation par les étangs et de submersion marine, montre que le quartier continue à être attractif, à faire l'objet de travaux immobiliers (reconstructions et extensions) et à prendre de la valeur alors que son avenir, avec l'augmentation du niveau de la mer, est incertain.

3.2.1. Un PLU qui n'interdit pas les constructions

Le PLU de la commune a été approuvé par le conseil municipal le 26 septembre 2018. Il avait été révisé notamment pour prendre en compte la publication du PPRI. Parmi les 14 objectifs mis en avant par la commune à cette occasion figure la protection des personnes et des biens face aux risques naturels « *dont ceux liés au changement climatique en l'état de ses conséquences prévisibles, notamment d'inondation* ». Cette approche s'aligne sur celle du PPRI de 2011 qui n'intègre pas la question de l'élévation progressive du niveau de la mer, tout comme le SCoT du bassin de Thau qui inclut le territoire communal²⁸.

Le rapport de présentation du PLU mentionne les différents risques côtiers (érosion, submersion) ainsi que les prévisions de l'ONERC sur l'élévation du niveau de la mer et le fait que ce phénomène « *pourrait avoir des conséquences importantes sur l'avenir des plages de Frontignan* » et le régime des précipitations, mais il ne comporte que des données nationales dont il souligne le caractère incertain et, pour ce qui concerne la commune, il ne cite que les « plages » et pas les zones urbanisées. Par ailleurs, si le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU se donne pour objectif d'« *accompagner le renouvellement de Frontignan-Plage en intégrant le risque de submersion marine* », avec notamment la possibilité d'extensions du bâti pour créer des zones refuge (p. 10), le règlement du PLU ne comporte pas de référence à ce sujet. Cette prise en compte limitée des effets du changement climatique n'est néanmoins pas une exception. Dans son rapport annuel pour 2022, l'autorité environnementale relevait que ces sujets restaient rarement pris en compte, y compris dans des plans et programmes plus récents.

En dépit des risques naturels qui affectent le quartier de Frontignan-Plage, le règlement du PLU n'interdit pas les constructions nouvelles ni les extensions de bâtiments²⁹ dans les zones urbanisées du lido³⁰. Il renvoie aux règles figurant dans le PPRI pour les zones inondables. Les zones non urbanisées sont classées en secteurs « Na » (où sont autorisés des aménagements légers

²⁷ Les communes de Sète Agglopol Méditerranée se sont en effet opposées au transfert de cette compétence à cet EPCI, prévu par l'article 136 de la loi du 24 mars 2014, dite loi « Alur ».

²⁸ Le SCoT du bassin de Thau, également en cours de révision, a été adopté en 2014. Son document d'orientations et d'objectifs (DOO) n'intègre pas la question de l'élévation du niveau de la mer. Il traite en revanche du risque d'érosion et retient que, en cohérence avec les prescriptions de son volet littoral et maritime, la mobilité et le fonctionnement naturel du trait de côte doivent être favorisés sur les secteurs à dominante naturelle de la façade littorale et notamment sur le lido de Sète à Marseillan. Dans ces secteurs, tout aménagement lourd et pérenne de type épis ou brise lame est interdit, à l'exception du lido de Frontignan où ces aménagements peuvent être envisagés dans un objectif de protection des biens et des personnes ; seuls les procédés légers de lutte contre l'érosion sont autorisés ; les actions de restauration et maintien des plages et des dunes et de la végétation sur ces dunes sont favorisées. Il est ainsi en cohérence avec la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) de 2012 déclinée en stratégie régionale (SRGITC) en 2018.

²⁹ Seuls sont interdits : les constructions destinées à l'industrie, les installations classées (ICPE) dont la présence n'est pas compatible avec le voisinage des zones habitées, le stationnement isolé des caravanes, les carrières, les terrains de loisirs motorisés, les affouillements et exhaussements de sols.

³⁰ Les zones urbanisées sont classées en secteur UD et en secteur UDP (pour les abords du port de plaisance où la densité bâtie est plus élevée).

compatibles avec le PPRI et les dispositions de la loi littoral mais aussi la reconstruction à l'identique dans les conditions de l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme) et « Nc » pour la zone du camping (y sont autorisés les emplacements de camping, le stationnement des caravanes, les habitations légères de loisirs ainsi que les travaux d'entretien et de gestion courants des bâtiments existants sans augmentation de capacité ni artificialisation des sols).

3.2.2. Un PPRI qui encadre la constructibilité mais permet des extensions et des reconstructions

Le PPRI³¹, qui a été établi par les services de l'État, classe les espaces naturels et urbanisés du lido en zone rouge RD (secteur soumis à un aléa très fort : déferlement des vagues), en zone rouge RLD (secteur inondable du lido) et en zone rouge de précaution RLP (secteur du lido soumis à un aléa modéré ou nul pour la crue de référence)³².

En zone RD (déferlement), le PPRI interdit tous les travaux et projets nouveaux ainsi que tout aménagement entraînant une augmentation de la vulnérabilité (extensions du bâti, création d'ouvertures sous la cote des plus hautes eaux – PHE, etc.). Seuls sont admis les travaux d'entretien et de gestion courants ainsi que les modifications de façades qui permettent une baisse de la vulnérabilité (fermeture d'ouvertures, notamment).

En zones RLD et RLP, le PPRI énonce un principe d'interdiction des travaux et projets nouveaux mais autorise les travaux d'entretien et de gestion courants, les créations d'ouvertures (avec batardeaux en-dessous de la cote PHE) et les piscines (avec un balisage de sécurité). Il permet également, sous conditions (notamment un premier plancher aménagé à 2,30 m NGF minimum, la pause de batardeaux pour les ouvertures plus basses), la reconstruction de bâtiments à usage d'habitation mais aussi leur extension dans la limite de 20 m² d'emprise au sol, tout comme l'extension des bâtiments d'activités dans la limite de 20 %³³, les extensions à l'étage des bâtiments (sans création de logement ou d'activité supplémentaire et avec des batardeaux), les parkings, les équipements d'intérêt général, les travaux d'aménagements sportifs et d'équipements légers d'animation et de loisirs de plein air (sans créer d'obstacle à l'écoulement de l'eau), les activités nécessitant la proximité de la mer, des étangs ou d'une voie navigable.

3.2.3. L'absence de suivi des mesures de mitigation pour les bâtiments existants

Le PPRI prévoit également des mesures qui s'imposent aux biens existants situés en zones rouges et bleues. D'une part, les propriétaires concernés doivent effectuer un diagnostic des risques pour tous les bâtiments existants dans un délai de deux ans après l'entrée en vigueur du PPRI. D'autre part, comme le permet le III de l'article L. 562-1 du code de l'environnement, ils doivent prendre des mesures de réduction de leur vulnérabilité en cas d'inondation ou de submersion marine, également appelées mesures de mitigation dans un délai maximum de cinq ans (pause de batardeaux, création de zone refuge, matérialisation de l'emprise des piscines, etc.). Le PPRI précise que ces travaux peuvent bénéficier d'une subvention du fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « Fonds Barnier » et que le préfet peut imposer la réalisation de ces aménagements aux frais du propriétaire.

³¹ Cf. figure 2 p.18.

³² La cote des plus hautes eaux (PHE) est estimée à 2 m NGF pour la crue de référence (submersion marine) et à 3 m NGF pour le risque de déferlement.

³³ Cette autorisation est accordée une seule fois à compter de la date d'application du PPRI.

Le respect de ces obligations ne fait l'objet d'aucun suivi alors qu'elles pourraient contribuer à réduire les dégâts en cas de submersion. La commune n'a pas mis en place de service d'information pour aider les propriétaires concernés à solliciter le fonds Barnier. Elle ne suit pas le nombre de demandes qui auraient pu être déposées.

3.2.4. Un quartier qui reste attractif et où la valeur des biens augmente

Bien qu'il soit exposé à des risques naturels dont l'ampleur va s'accroître avec l'élévation du niveau de la mer, le quartier de Frontignan-Plage est attractif et continue à prendre de la valeur.

3.2.4.1. Un marché immobilier dynamique

L'analyse des déclarations d'intention d'aliéner³⁴ (DIA) reçues par la commune depuis 2016 montre que Frontignan-Plage reste attractive. La ville a en effet été destinataire de 503 DIA entre janvier 2016 et la mi-juillet 2022 concernant ce quartier, soit 77 en moyenne par an, avec une tendance à l'augmentation (89 en 2021). Ces déclarations ont concerné plus de 300 maisons et 95 appartements, auxquels s'ajoutent plus d'une vingtaine de terrains (dont trois campings en 2018) et 17 locaux commerciaux ou à usage professionnel.

Plus de 98 % des biens concernés sont situés en zone rouge du PPRI. Les règles édictées par ce dernier ne constituent donc pas un frein à l'acquisition. Leur effet sur les prix semble également limité, comme on le constate d'ailleurs dans d'autres régions de France³⁵.

Le prix moyen communiqué dans les DIA concernant Frontignan-Plage sur la période s'élève en effet à 3 880 € par m² habitable, un niveau supérieur de 43 % à la moyenne communale (2 720 €). De plus, il est en augmentation depuis 2016 (+ 28,7 %), à un rythme plus rapide que celui de la commune dans son ensemble (+ 25,5 %).

tableau 5 : DIA reçues par la commune depuis 2016

Année	Nombre de DIA			Prix par m ² habitable		Situés en zone rouge du PPRI	Soit % des DIA
	Commune	Frontignan Plage	Soit %	Commune	Frontignan Plage	Frontignan plage	
2016	416	64	15,4%	2 483,24	3 534,60	63	98,4 %
2017	464	83	17,9%	2 444,35	3 480,58	82	98,8 %
2018	424	76	17,9%	2 603,00	3 481,81	76	100,0 %
2019	467	59	12,6%	2 617,00	3 777,27	58	98,3 %
2020	404	91	22,5%	2 841,48	4 071,76	90	98,9 %
2021	481	89	18,5%	2 934,56	4 265,00	85	95,5 %
2022 jusqu'au 12 juillet	288	41	14,2%	3 116,90	4 548,90	41	100,0 %
soit	2 944	503	17,1%	2 720,08	3 879,99	495	98,4 %

Source : commune (DIA), calculs CRC

D'après les informations figurant sur les DIA, près de 41 % des acquéreurs de biens situés à Frontignan-Plage ne vivaient pas dans le département de l'Hérault. Ces données soulignent

³⁴ Tout propriétaire qui souhaite vendre un bien immobilier situé sur une zone de préemption doit effectuer une DIA. Elle est destinée à informer avant la vente le titulaire du droit de préemption afin qu'il puisse faire valoir son droit de priorité pour l'acquisition du bien.

³⁵ Cf. les travaux d'Edwige Dubos Paillard, « Effet de la réglementation des plans de prévention du risque inondation sur les prix des logements en petite couronne parisienne ».

l'importance de l'information des acquéreurs pour leur permettre de prendre la pleine mesure des risques auxquels ces biens immobiliers peuvent être exposés. 26,6 % venaient néanmoins de Frontignan et 7,9 % de sa communauté d'agglomération.

tableau 6 : origines des acquéreurs figurant sur les DIA concernant Frontignan-plage

Origine de l'acquéreur	2016	2017	2018	2019	Total	Soit %
Frontignan	14	18	28	14	74	26,6 %
SAM	5	9	6	2	22	7,9 %
Département	16	21	16	16	69	24,8 %
Hors département	29	35	24	25	113	40,6 %
Total	64	83	74	57	278	100,0 %

Source : commune (DIA), calculs CRC

NB : le total ne concorde pas avec celui des DIA car toutes ne comportent pas cette information.

3.2.4.2. Des autorisations d'urbanisme qui permettent des travaux renchérissant la valeur des biens

Une extraction de la base de données des permis de construire tenue par Sète Agglopôle Méditerranée, qui est en charge de l'instruction des demandes au titre du droit de l'urbanisme (permis de construire, déclarations préalables de travaux, etc.) pour la commune, montre que le quartier de Frontignan-Plage continue de se développer.

Sur les 331 permis de construire ayant reçu un avis favorable entre 2017 et la mi-juillet 2022 recensés sur la commune, 48 concernent une parcelle située dans le quartier de Frontignan-Plage, soit 14,5 % du total.

Après suppression des enregistrements de demandes successives concernant les mêmes parcelles, l'examen des travaux autorisés dans ce quartier montre que la moitié des permis délivrés concernent des démolitions partielles ou totales de bâtiments existants suivies d'une reconstruction. Seuls trois permis de construire sont relatifs à des travaux de surélévation ou de création de niveaux supplémentaires sur des constructions existantes, qui peuvent permettre de créer une zone refuge en cas d'inondation.

Ces données montrent qu'en dépit du classement de ces parcelles en zones rouge du PPRI, le développement de ce quartier continue. Au total, ces permis de construire ont autorisé la création de 2 808 m² de bâtiments supplémentaires. Du fait que certains travaux ont été précédés de démolitions (1 311 m²), la création nette de surface a été de 1 497 m².

**tableau 7 : permis de construire délivrés dans le quartier de Frontignan-Plage
entre janvier 2017 et juillet 2022**

	Nombre de permis de construire délivrés	Soit %
Démolition partielle	6	16 %
Démolition totale	13	34 %
Création de niveaux supplémentaires	1	3 %
Surélévation	2	5 %
Autres travaux sur construction existante	11	29 %
Nouvelle construction	5	13 %
Total	38	100 %
Nature des travaux non renseignée	2	
Total	40	

Source : base de données SAM, calculs CRC

L'analyse de la base de données qui recense les déclarations préalables de travaux, également tenue par SAM, confirme ces constats. 118 avis favorables (y compris avec réserves) ont été accordés dans le secteur de Frontignan-Plage entre 2017 et juillet 2022 (ce qui représente 11 % du total communal). Seules quatre de ces déclarations préalables concernent des surélévations. En enlevant les clôtures (10 dossiers), aires de stationnement (un dossier) et surélévations déjà mentionnées, on constate que 85 % des travaux pour lesquels le motif est renseigné visent à améliorer l'état des bâtiments existants en prévoyant parfois des constructions nouvelles (dans six cas).

Il n'est pas possible de déterminer, à travers les bases de données de SAM, quelle proportion des travaux autorisés ne concernent que des mesures de réduction des risques. S'y ajoute, selon la commune, un volume significatif de travaux réalisés sans déclaration préalable dont tous ne font pas l'objet d'un procès-verbal d'infraction, faute de moyens : la ville emploie un seul garde champêtre qui assure également d'autres missions. Elle prévoit néanmoins de renforcer son intervention sur ce sujet.

En tout état de cause, les reconstructions et améliorations apportées au bâti contribuent à un renchérissement de la valeur des biens et donc au coût potentiel des dégâts et du volume d'indemnisation à envisager en cas de sinistre. Elles contribuent également à rendre plus complexe et plus coûteuse l'hypothèse d'une relocalisation en réponse au risque de submersion avec l'élévation du niveau de la mer.

3.3. Le refus d'inscrire la commune dans le décret du 29 avril 2022

Ces permis de construire et déclarations préalables de travaux ont été accordés sur la base du PLU et du PPRI qui lui est annexé, dont le zonage a été établi par les services de l'État avant d'être approuvé par le conseil municipal. Les possibilités de s'en écarter pour s'opposer à un projet en raison de son exposition à des aléas naturels sont très encadrées. Le maire peut certes refuser un projet (ou l'autoriser sous réserve de prescriptions spéciales) en application de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme « *s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations* ». Toutefois, le Conseil d'État a jugé que : « *pour l'application de cet article en matière de risque de submersion marine, il appartient à l'autorité administrative d'apprécier, en l'état des données scientifiques disponibles, ce risque de submersion en prenant en compte notamment le niveau marin de la zone du projet, le cas échéant, sa situation à l'arrière*

d'un ouvrage de défense contre la mer ainsi qu'en pareil cas, la probabilité de rupture ou de submersion de cet ouvrage au regard de son état, de sa solidité et des précédents connus de rupture ou de submersion »³⁶.

Ces dispositions ne permettent donc pas, au regard de la cartographie établie par le PPRI et en l'absence d'étude complémentaire faisant référence, de refuser un permis de construire sur le fondement des risques de submersion futurs liés notamment à l'élévation du niveau de la mer sous l'effet du changement climatique. C'est la raison pour laquelle le cadre juridique a été modifié récemment.

La loi du 22 août 2021 dite « climat et résilience »³⁷ prévoit en effet que les communes exposées à l'érosion de leur littoral doivent être listées par décret après consultation de leur conseil municipal³⁸ (en application de l'article L. 321-15 du code de l'environnement) et qu'elles doivent établir une carte d'exposition de leur territoire au recul du trait de côte en identifiant deux zones : à 30 ans et à un horizon compris entre 30 et 100 ans (cf. article L. 121-22-1 et suivants du code de l'urbanisme). Sur ce fondement, le PLU de ces communes doit être révisé³⁹ pour intégrer l'interdiction des constructions dans la première zone (avec des exceptions limitées, notamment les extensions démontables) et, dans la seconde, l'obligation de déconstruire ainsi que la consignation⁴⁰, pour tous les nouveaux aménagements et constructions, du coût prévisionnel de la démolition et de la remise en état du terrain.

La commune de Frontignan avait été saisie par les services de l'État pour intégrer ce décret, qui a été publié le 29 avril 2022⁴¹. Le maire de Frontignan a adressé une réponse au préfet de l'Hérault le 21 janvier 2022, avec les maires de Sète et de Marseillan, pour l'informer qu'il refusait de soumettre cette question à son conseil municipal. Trois motifs étaient mis en avant. D'une part, le délai imparti pour répondre était jugé trop bref pour organiser la consultation des conseils municipaux. D'autre part, les trois élus estimaient ne pas disposer d'informations suffisantes (motivations du classement de ces communes, conséquences, outils pouvant être utilisés, notamment le droit de préemption spécifique prévu par la loi climat et résilience⁴²). Enfin, ils soulignaient que le financement des actions à venir demeurerait imprécis et ils demandaient la mise en place d'un « *dispositif de financement du recul du trait de côte mobilisant la solidarité nationale* ».

Une nouvelle réunion sur le dispositif issu de la loi climat et résilience a été organisée par les services de l'État le 14 février 2023 avec des élus de Sète Agglopôle Méditerranée et des maires du territoire, dont celui de Frontignan. Elle n'a cependant pas débouché sur une volonté d'inscription des communes concernées dans le décret du 29 avril 2022.

Ce refus n'est pas isolé : si 300 communes avaient été identifiées à l'échelle nationale pour figurer dans ce décret, sur la base de l'indicateur national d'érosion littorale, seules 126 sont listées dans le décret du 29 avril 2022⁴³ dont trois seulement en Occitanie (Villeneuve-lès-Maguelone,

³⁶ CE, 28 décembre 2017, n° 399629, Inédit ; cf. également CAA Nantes (2^{ème}), 15 février 2019, *Commune de Ver-sur-Mer*, n° 17NT02813.

³⁷ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience.

³⁸ Les avis du Conseil national de la mer et des littoraux ainsi que du Comité national du trait de côte sont également requis.

³⁹ Pour les communes qui ne sont pas couvertes par un plan de prévention des risques littoraux (PPRL).

⁴⁰ La consignation doit être effectuée auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

⁴¹ Décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydro sédimentaires entraînant l'érosion du littoral.

⁴² Cet outil a été créé par l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte.

⁴³ Le nombre de refus a été plus élevé que la différence entre ces deux chiffres car certaines communes non sollicitées par l'État ont demandé à figurer sur la liste.

Collioure et Fleury)⁴⁴. Ce constat souligne la difficulté pour les élus locaux de prendre position sur ce sujet, notamment parce qu'ils craignent, en produisant une carte des zones exposées au recul du trait de côte à 30 ans et entre 30 et 100 ans, de porter atteinte à l'attractivité des quartiers concernés et de contribuer à la dévalorisation des biens qui y sont implantés sans pouvoir proposer de solution d'indemnisation concrète en contrepartie.

3.4. Un processus de révision du PLU qui n'aborde pas directement le sujet d'une possible recomposition spatiale

Le 30 septembre 2021, le conseil municipal de Frontignan a décidé de prescrire une révision de son PLU. Les objectifs mis en avant en préambule de sa délibération prévoient, entre autres, de « *conforter la prise en compte des enjeux environnementaux dans les opérations sur un territoire très contraint notamment en vue de la détermination et prise en compte de la meilleure gestion possible du trait de côte dans le cadre du dérèglement climatique et du renforcement de la résilience du territoire, l'anticipation de possibles submersions, d'inondations, du ruissellement des eaux pluviales mais aussi des risques industriels et sanitaires* ». Si la question des risques littoraux est mentionnée, elle s'inscrit dans une liste étoffée d'objectifs, elle reste peu précise et ne mentionne pas l'idée d'une recomposition spatiale.

Le rapport de diagnostic territorial qui a été mis en ligne par la commune dans le cadre de la concertation en vue de la révision du PLU ne comporte pas de mention des risques naturels ni des perspectives d'évolution du trait de côte. Courant novembre 2022, on ne recensait d'ailleurs pas de prise de position sur ces questions parmi la centaine de contributions enregistrées sur le registre dématérialisé mis disposition des habitants pour recueillir leur avis. Les mentions relatives à la protection de l'environnement et au changement climatique étaient peu nombreuses en dehors d'une forte mobilisation contre un projet d'aménagement sur un terrain appartenant à une ancienne élue qui avait été adjointe au maire en charge de l'urbanisme.

Le PLU étant conçu, comme le souligne la délibération du 30 septembre 2021, « *pour les 10 à 15 prochaines années* », les services techniques de la commune soulignent la difficulté à intégrer, en l'absence de cartographie précise des risques à venir, les enjeux liés à l'élévation du niveau de la mer dont les effets attendus dépassent probablement cet horizon.

En tout état de cause, la révision du PLU devra être compatible avec le SCoT du bassin de Thau, également en cours de révision, qui devrait traiter de ces enjeux comme le prévoit le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Occitanie, adopté le 30 juin 2022. Ce dernier souhaite en effet que cette région soit « *exemplaire face au changement climatique* », notamment en « *faisant du littoral une vitrine de la résilience* » et prévoit notamment deux règles sur ce sujet : tous les territoires littoraux doivent se saisir stratégiquement de l'enjeu du changement climatique dans leur document de planification et ils doivent accompagner, face aux risques auxquels ils sont exposés, la nécessaire dynamique de recomposition spatiale.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communication de la commune reste prudente sur les risques littoraux, se limitant au respect des obligations légales. Les outils de démocratie participative mis en place récemment ne sont pas encore mobilisés sur ces thématiques.

⁴⁴ L'ordonnance du 6 avril 2022 a d'ailleurs fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État par l'association des maires de France (AMF) et l'association nationale des élus du littoral (ANEL).

Dans le quartier de Frontignan-Plage, particulièrement exposé à ces risques, le PPRI autorise, sous conditions, les extensions et reconstructions de bâtiments. L'analyse des déclarations d'intention d'aliéner (DIA) montre l'attractivité du quartier, avec près de 80 DIA par an depuis 2016, un prix au m² supérieur à la moyenne communale et qui augmente plus rapidement que cette dernière. Les mesures dites de mitigation, prescrites par le PPRI pour réduire la vulnérabilité des bâtiments existants en cas de submersion, ne font pas l'objet d'un suivi. L'examen des demandes de permis de construire et déclarations préalables de travaux dans ce quartier depuis 2016 met en évidence l'importance des reconstructions et améliorations apportées au bâti. Elles contribuent à un renchérissement de la valeur des biens et donc au coût potentiel des dégâts et des indemnisations à envisager en cas de sinistre. Ce renchérissement pourrait également rendre plus complexe et plus coûteuse l'hypothèse d'une relocalisation en réponse à l'élévation du niveau de la mer.

Le maire de Frontignan a refusé, avec ceux de Marseillan et de Sète, de soumettre à son conseil municipal la possibilité d'inscrire sa commune dans le décret du 29 avril 2022⁴⁵ qui permet d'établir des cartes d'exposition à la montée de la mer et d'adapter la constructibilité des zones concernées d'ici 30 ans ou entre 30 et 100 ans. La révision en cours du PLU communal, conçu pour les 10 à 15 prochaines années, n'aborde pas cette question.

4. LE CONCOURS D'AUTRES ACTEURS SUR LA GESTION DU TRAIT DE CÔTE ET L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Frontignan bénéficie de l'intervention de plusieurs autres acteurs publics sur son territoire (intercommunalité, État, département, région), tant en matière de gestion du trait de côte que d'adaptation au changement climatique et même de recomposition spatiale. L'enjeu pour la commune est de parvenir à capitaliser l'apport des différents travaux de réflexion dont elle fait l'objet.

4.1. Des travaux intercommunaux de gestion du trait de côte fortement subventionnés

Des travaux ont été effectués sur les plages du lido de Frontignan sous la maîtrise d'ouvrage de l'intercommunalité, Thau Agglomération jusqu'en 2017 devenue depuis Sète Agglopol Méditerranée, qui est chargée de la protection contre la mer dans le cadre de sa compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi).

Plus de 15 M€ ont ainsi été investis sur le lido de Frontignan depuis 2014. Ces opérations ont bénéficié d'un taux de subventions de 77,2 % pour le premier volet⁴⁶ et de 80 % pour le second⁴⁷. Les interventions des deux EPCI successifs ont en effet été accompagnées par un groupe de financeurs pilotés par le sous-préfet dédié au littoral et associant l'État et la région Occitanie ainsi que le département de l'Hérault, en mobilisant notamment des crédits prévus dans les contrats de plan État-région (CPER)⁴⁸ et les programmes opérationnels du fonds européen de développement régional (FEDER, fonds structurel européen).

⁴⁵ Décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydro sédimentaires entraînant l'érosion du littoral.

⁴⁶ 22 % de l'Union européenne (FEDER), 29,7 % de l'État, 10,6 % de la région Occitanie et 14,9 % du département de l'Hérault.

⁴⁷ 28 % de l'Union européenne (FEDER), 22 % de l'État, 15 % de la région Occitanie et 15 % du département de l'Hérault.

⁴⁸ Contrat de plan État-région (CPER) 2007-2013 puis 2015-2020.

La première tranche de travaux (6,7 M€), réalisée en 2014 et 2015, a porté sur les zones soumises à la plus forte érosion : le secteur des Aresquiers, dans la partie orientale du lido (rechargement en galets et sable, création de trois nouveaux épis dans le secteur non protégé, création d'un cordon dunaire en galets de 3,5 m de hauteur, raccourcissement de trois épis), la zone de la Dent creuse (allongement de l'épi est et rechargement en sable) ainsi que le secteur est du port de pêche (restauration des cinq épis).

La seconde tranche, effectuée entre 2020 et 2021, pour un coût total de 9,56 M€ dont 8,7 M€ de travaux, a concerné la partie ouest du lido, entre le port de pêche et le secteur de la Dent creuse. Elle a permis un rechargement des plages en sable (200 000 m³ prélevés au large de l'Espiguette, dans le Gard), la mise en place de ganivelles et l'aménagement d'un cordon à l'arrière de la plage, devant les habitations, à une hauteur qui a été limitée à 2,7 m afin de préserver la vue des habitants sur la mer. Pour la partie la plus à l'ouest du lido, du port de pêche jusqu'au port de plaisance, les travaux ont également permis l'allongement du musoir de quatre épis et la création d'un stock de sable pour l'entretien. Le lido a ainsi été réaménagé, avec 50 escaliers, neuf rampes destinées aux personnes à mobilité réduite et un accès à la mer tous les 100 m.

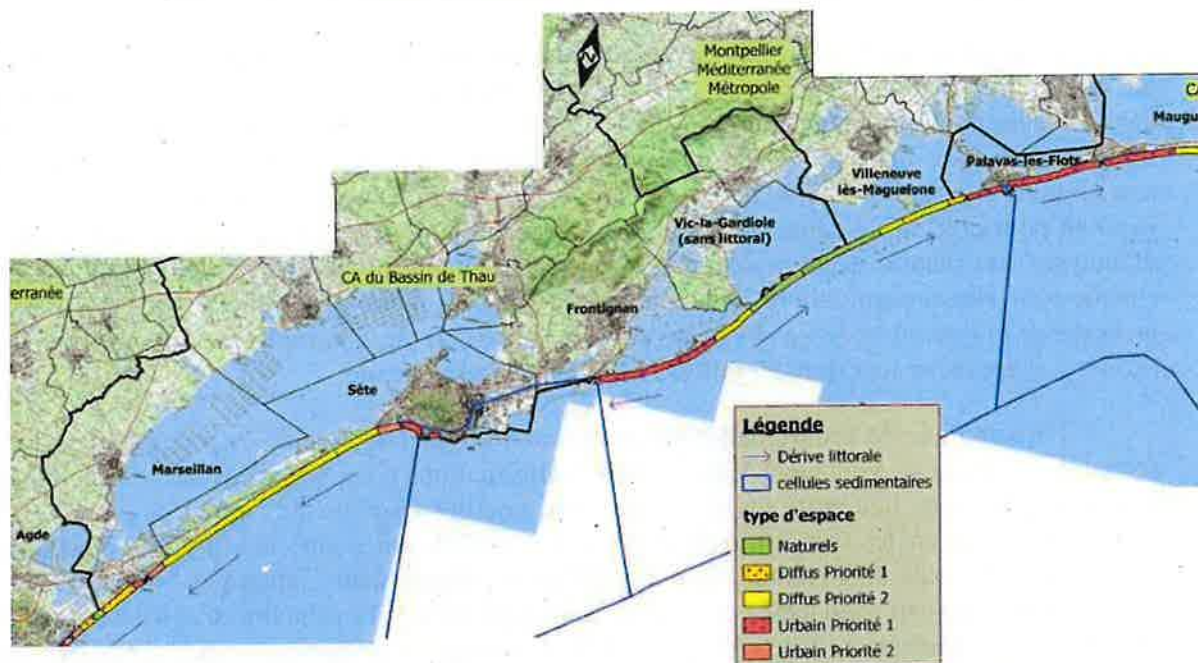
Ces travaux sont cohérents avec la stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte (SRGITC) publiée par la DREAL Occitanie en 2018 qui a décliné la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) de 2012. La partie urbanisée du lido de Frontignan est en effet classée parmi les « espaces urbanisés de priorité 1 », définis comme des « *territoires à l'urbanisation dense et fortement menacés par l'aléa érosion à court terme* ». La SRGITC prévoit⁴⁹ la possibilité d'y effectuer des travaux pour les protéger « *de façon transitoire* » et recommande de mettre en œuvre en parallèle des opérations de recomposition spatiale⁵⁰. La partie non urbanisée du lido est en revanche classée « espaces diffus de priorité 2 ». La construction de nouveaux ouvrages de protection dure y est désormais proscrite et le retour au fonctionnement naturel recommandé, avec une restauration des cordons dunaires et un apport de sédiments au système littoral par rechargements de plage. Dès la première phase des travaux, l'autorité environnementale⁵¹ avait par ailleurs souligné la nécessité de prendre en considération les effets cumulés potentiels des interventions successives sur le lido et recommandé à l'intercommunalité un suivi renforcé des conséquences de ces travaux sur l'environnement marin ou littoral.

⁴⁹ Cette stratégie conditionne le versement des subventions de l'État au respect de ses préconisations.

⁵⁰ Cette approche est conforme à la 5^{ème} recommandation de la SNGITC : « *réserver les opérations de protection artificialisant fortement le trait de côte aux zones à forts enjeux en évaluant les alternatives et en les concevant de façon à permettre à plus long terme un déplacement des activités et des biens* ».

⁵¹ Cf. notamment l'avis du 30 août 2013 sur le projet de protection et de mise en valeur du lido de Frontignan présenté par la communauté d'agglomération du bassin de Thau.

carte 7 : espaces identifiés par la SRGITC



Source : DREAL, stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte (SRGITC)

La communication de l'intercommunalité qui a accompagné ces travaux a souligné leur caractère temporaire et a précisé que de nouveaux apports de sable n'étaient pas envisagés. La présentation de l'opération sur le site internet de la région Occitanie⁵² affirme que « *la future recomposition spatiale du littoral est au cœur de la réflexion* » en se fondant sur le constat que « *face à l'accentuation de l'érosion, certaines activités (campings, restaurants) et habitations devront s'adapter voire être délocalisées, au terme d'un processus de diagnostic et de concertation* » et que « *après l'ère des ouvrages en dur, il faut désormais faire appel à la revégétalisation, à la restauration des systèmes dunaires et au génie écologique* ». Elle cite notamment une contribution des services techniques de Sète Agglopol Méditerranée allant dans le même sens : « *personne ne peut arrêter l'érosion et l'élévation du niveau de la mer. Il faut désormais réfléchir à l'aménagement du territoire au sens large* ».

La nature provisoire de ces aménagements est d'ailleurs visible sur le terrain : si l'érosion semble avoir été réduite dans le secteur oriental du lido et si la digue de galets a tenu en grande partie, une intervention a été nécessaire sur la plage de galets qui s'était partiellement déplacée entre les deux phases de travaux. De plus, les aménagements réalisés en seconde phase, dans la partie ouest du lido, ont rapidement subi des dégâts. Au cours de l'hiver 2021-2022, les coups de mer ont non seulement provoqué la perte du sable qui avait été apporté par les rechargements et abaissé le niveau de la plage mais ils ont également attaqué le cordon dunaire (entre la rue Eric Tabarly et l'impasse du front de mer).

4.2. Des interventions du département de l'Hérault en matière d'adaptation au changement climatique

Parallèlement aux financements qu'il a apportés à ces travaux de gestion du trait de côte, le département de l'Hérault est également intervenu sur la commune de Frontignan dans le cadre de plusieurs projets visant à adapter le territoire aux changements climatiques.

⁵² <https://www.laregion.fr/Le-Plan-Littoral-21-change-d-approche-pour-protger-le-lido-de-Frontignan>

4.2.1. Le projet Co-evolve concernant un tourisme durable dans la commune

Le département⁵³ a en effet mis en place, entre 2017 à 2019, un projet intitulé Co-evolve qui associe des partenaires dans quatre autres pays européens (Grèce, Italie, Espagne, Croatie) dans le cadre du programme Interreg Euro-MED 2014-2020⁵⁴. Cette initiative visait à étudier la « *coévolution des activités humaines et des systèmes naturels* » dans les zones côtières touristiques, « *dans un contexte de forte évolution liée aux effets du changement climatique* ». Il se fixait pour objectif de déterminer le degré de durabilité du tourisme dans des zones pilotes et d'analyser leur planification stratégique. Il devait également proposer des plans d'actions pour chaque zone afin de permettre le développement d'activités touristiques durables, « *sur la base du principe de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) et de la planification spatiale maritime (PSM)* » et apprécier leur transférabilité à échelle méditerranéenne.

La commune de Frontignan constituait une des zones pilotes de ce programme, avec le secteur qui s'étend de Vendres à Vias. Selon les informations communiquées par le département, des échanges ont eu lieu entre les différents pays, une des réunions du comité de pilotage s'est tenue à Montpellier, les 9 et 10 avril 2019, et les travaux ont donné lieu à une « étude sur la vulnérabilité littorale de l'Hérault face aux effets du changement climatique – application sur Vendres et Frontignan » qui a été communiquée en décembre 2019 au maire et au directeur adjoint du pôle développement et attractivité territoriale. Toutefois, cette étude n'est pas accessible sur le site internet du département de l'Hérault et celui du programme Interreg, qui comporte les publications relatives à ce projet⁵⁵, ne permet pas de l'identifier. Enfin, au cours de l'instruction, les services de la commune ont précisé qu'ils ne disposaient pas de ces résultats et n'avaient donc pas pu en tirer des enseignements pour guider leur action. Le département a néanmoins mis cette étude à disposition de la DREAL dans le cadre de l'Atelier des territoires et des candidats à son concours d'idées concernant la commune (*cf. infra*).

4.2.2. Les concours d'idées « Habiter le littoral demain » à Frontignan

Le département de l'Hérault a également organisé deux concours d'idées visant à mobiliser des architectes sur l'adaptation aux changements climatiques et à la montée du niveau de la mer.

La première édition, en 2021, était un exercice pédagogique sur le thème « Habiter le littoral en 2050 » réalisé en partenariat avec l'École nationale supérieure d'architecture de Montpellier (ENSAM). Elle concernait trois sites de la commune de Frontignan. Les étudiants architectes étaient invités à proposer des formes urbaines écologiques et résilientes au changement climatique. Le 18 juin 2021, un jury a primé quatre productions sur les 18 présentations effectuées (planches, maquettes et vidéos).

En 2022, le département a lancé avec la ville de Frontignan et le Conseil d'architecture d'urbanisme et d'environnement de l'Hérault (CAUE 34) un concours d'idées s'adressant cette fois à des jeunes professionnels ainsi qu'à des étudiants en architecture, urbanisme, paysage et environnement, intitulé « Habiter le littoral demain ». Il était demandé aux équipes candidates de

⁵³ Selon les données communiquées par le département, il a consacré 284 000 € à ce projet, dont 85 % ont bénéficié de co-financements du programme Interreg.

⁵⁴ Il s'agit d'un programme de coopération territoriale européenne associant dix États membres de l'Union Européenne et quatre pays bénéficiaires de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP). Il finance des projets développés et gérés par des administrations publiques, des universités, des organismes privés et la société civile. L'objectif qui lui est assigné est de rendre la région méditerranéenne plus « intelligente », plus « verte » et à améliorer la gouvernance entre ses parties prenantes.

⁵⁵ [https://co-evolve.interreg-med.eu/what-we-achieve/deliverable-library/?ct=\(CO_EVOLVE_NEWSLETTER_1_JULY_2017_5_2017_COPY_01\)](https://co-evolve.interreg-med.eu/what-we-achieve/deliverable-library/?ct=(CO_EVOLVE_NEWSLETTER_1_JULY_2017_5_2017_COPY_01))

penser l'aménagement d'un quartier résidentiel ou mixte de Frontignan, les Hierles⁵⁶, en faisant des propositions écologiques, fondées sur la nature (solutions d'économies de ressources, réduction des émissions de gaz à effet de serre, préservation de la biodiversité, mobilités douces et économie circulaire) et résilientes aux effets attendus des dérèglements climatiques à l'horizon 2050-2100 (montée du niveau de la mer, augmentation des températures moyennes dans l'Hérault, intensification des épisodes de canicule et de pluies méditerranéennes, etc.). Les solutions proposées devaient permettre d'occuper des espaces pour un temps donné, avant de les rendre à la nature à l'horizon du XXII^{ème} siècle.

Ce concours a été lancé en janvier 2022. Des visites du site ont été organisées entre février et début avril 2022. Les offres devaient être remises avant le 15 juin. Le jury, qui s'est réuni le 9 janvier 2023, associait des élus du conseil départemental et de la commune, le directeur des études de l'ENSAM, la directrice adjointe du CAUE 34, un architecte conseil de la DDTM 34 et la directrice de la transition démocratique et écologique de la ville de Frontignan. La proclamation des résultats est intervenue le 6 février 2023. Sept projets ont été déclarés lauréats sur les 14 dossiers reçus. Le département a ainsi remis un montant de prix total de 30 000 €, répartis en cinq premiers prix dotés de 5 000 € chacun et cinq prix spéciaux dotés de 1 000 €.

Le département prévoit de valoriser les projets déposés auprès du grand public et des aménageurs, dans le but de contribuer à la compréhension des enjeux d'un « *aménagement systémique et dynamique sur le littoral qui prenne en compte les temporalités liées au changement climatique et à la préservation de la nature* ».

Il n'est pas possible de dire à ce stade si les différents projets proposés pourront inspirer des solutions concrètes pour la commune de Frontignan, notamment parce qu'ils ont été conçus, à dessein, en écartant un certain nombre de contraintes du droit de l'urbanisme en vigueur. En tout état de cause, ces concours contribuent, en proposant des solutions d'aménagement, à la sensibilisation aux enjeux du changement climatique non seulement des professionnels qui y participent mais aussi des habitants de la ville et, de manière plus générale, de l'opinion.

4.2.3. Un projet de régulation du trafic sur une route départementale qui sera soumis à concertation

Le département de l'Hérault a également le projet d'implanter une « Maison du littoral » à proximité immédiate de la commune, dans le secteur des Aresquiers, pour sensibiliser le public aux risques littoraux et à la fragilité de ses milieux.

À cette occasion, il envisage de réguler, pendant les périodes de forte affluence, la circulation des véhicules particuliers sur la RD 60 au droit du bois des Aresquiers, afin de préserver cet espace naturel. Le pont situé à proximité traversé par cette route a d'ailleurs été conçu en circulation alternée dans ce but. À l'avenir, le passage pourrait ainsi être réservé, sur des périodes qui restent à définir, à des modes alternatifs à la voiture particulière (modes actifs, transports en commun, avec des exceptions pour les véhicules de secours). Le renforcement de la desserte en transports en commun ou la réalisation d'aires de stationnement en espace rétro-littoral sont envisagés.

⁵⁶ Ce site périurbain comporte à la fois des espaces naturels et une grande diversité d'usages (habitat, commerces, agricoles) avec, au sud des vignes et un étang en partie comblé par des réservoirs de stockage d'hydrocarbures, au nord une zone agricole, à l'ouest des quartiers pavillonnaires et un collège, à l'est de grands bâtiments d'activités et commerciaux, des maisons en lotissements et des parcelles en friches.

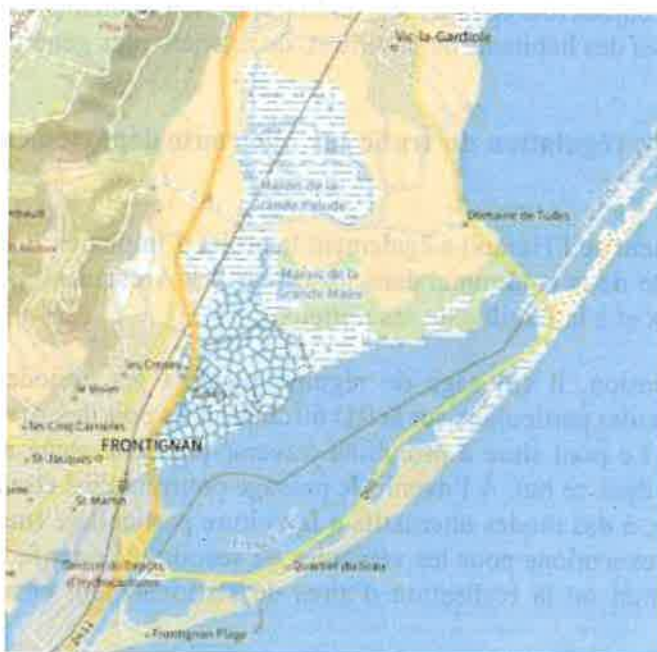
Ce sujet est sensible car il tend à modifier les conditions d'accès à la commune de Frontignan dans ce secteur et que cette liaison est utilisée, comme en témoignent les bouchons, notamment en été, au niveau du pont des Aresquiers. La question sera donc intégrée à la concertation publique relative au projet de « Maison du littoral » qui sera organisée par le département de l'Hérault au printemps 2023, dans un cadre défini avec un garant de la commission nationale du débat public.

La réalisation de ce projet pourrait contribuer à sensibiliser la population aux effets de la sur-fréquentation du littoral mais aussi au changement climatique et à la nécessité de mettre progressivement en place des mesures d'adaptation.

En effet, la RD 60, qui relie Vic-la-Gardiole à Frontignan en longeant le lido, a longtemps été considérée comme une voie stratégique car elle devait offrir un moyen d'évacuer la commune en cas d'accident industriel. Dans cette perspective, il était jugé prioritaire de renforcer le cordon dunaire dans cette zone pour la protéger du risque de submersion. Et c'est notamment dans ce but que des travaux de gestion du trait de côte, évoqués précédemment, ont été réalisés dans ce secteur.

Toutefois, l'importance de l'érosion côtière dans cette partie du lido et l'élévation attendue du niveau de la mer menacent, à terme, cette liaison routière. Elle est d'ailleurs déjà régulièrement fermée en cas de fortes précipitations. De plus, comme cela a été relevé précédemment, depuis 2018, la SRGITC réserve les financements de l'État, pour ce type de secteurs non urbanisés, à des solutions de gestion souple, respectueuse des mouvements du littoral (*cf. supra*). La question de son maintien, pourrait, un jour, se poser. La sensibilité de l'opinion locale à l'idée d'une fermeture partielle et temporaire de cette liaison est révélatrice des difficultés qui entourent la recomposition spatiale des territoires.

carte 8 : liaison routière RD60 de Vic-la-Gardiole à Frontignan-Plage



Source : Géoportail

4.3. Une expérimentation novatrice financée par l'État en vue de la préparer la recomposition spatiale

4.3.1. Une réflexion prospective permettant d'appréhender de multiples problématiques à l'échelle du territoire

La commune de Frontignan a bénéficié, avec Sète Agglopôle Méditerranée, d'une aide spécifique de l'État : l'Atelier des territoires, dont la session 2019-2020 était consacrée à la question de l'amplification de la transition écologique.

encadré 1 : le dispositif « Atelier des territoires »

L'Atelier des territoires est un programme mis en place par l'État depuis 2013 dans le but d'aider les élus locaux des sites retenus à faire émerger une stratégie de territoire.

Une équipe pluridisciplinaire d'experts, financée par l'État⁵⁷, anime des ateliers de réflexion qui associent différents types de participants (élus et services techniques des organismes concernés, acteurs institutionnels, économiques et associatifs du territoire) dans une démarche de co-construction.

L'objectif est de proposer un diagnostic de la situation et d'accompagner la réflexion pour faire émerger une vision territoriale partagée. La démarche prévoit d'intégrer des enquêtes auprès de la population et d'acteurs économiques ou associatifs.

Différents types de territoires ont bénéficié de ce programme au fil des années : zones en tension (où les enjeux de développement et de protection entrent en conflit, comme sur le littoral), espaces en déprise (territoires ruraux ou de montagne), en perte d'attractivité (villes moyennes et bourgs-centres), en constitution ou en mutation (périphéries urbaines ou entrées de ville commerciales), etc.

Cette session 2019-2020 visait en particulier à susciter des projets de territoires démonstrateurs de la transition écologique en retenant une approche multisites et en mobilisant les communes, les EPCI et les régions. Elle a bénéficié à cinq territoires, celui de Frontignan et de SAM était le seul situé sur le littoral méditerranéen⁵⁸.

L'Atelier concernant Frontignan et son intercommunalité a réuni les services régionaux et départementaux de l'État, l'EPCI et six de ses communes, le syndicat mixte du bassin de Thau (SMBT), le département de l'Hérault, la région Occitanie, le Cerema et le BRGM, le conservatoire du littoral, Voies navigables de France (VNF), l'établissement public foncier Occitanie, l'entente interdépartementale de démoustication (EID) Méditerranée, etc., mais aussi des acteurs économiques (CCI de l'Hérault, fédération de l'hôtellerie de plein air Languedoc-Roussillon, comité régional de conchyliculture de Méditerranée, etc.) et associatifs (centre permanent d'initiatives pour l'environnement – CPIE – du bassin de Thau), etc.

La démarche a été lancée en septembre 2020. Des journées de réflexion avec les acteurs partenaires ont été organisées en mars 2021 (« rêver collectivement le territoire de demain ») et septembre 2021 (« recomposer collectivement le territoire d'aujourd'hui ») puis en janvier et

⁵⁷ Un groupement de bureaux d'études intervient dans le cadre d'un marché public de l'État. L'équipe peut être composée d'architectes, d'urbanistes, de paysagistes et, selon les besoins, d'environnementalistes, d'experts en mobilité, en programmation urbaine, d'économistes, etc.

⁵⁸ Perpignan Méditerranée Métropole, à qui l'État avait aussi proposé de participer à ce programme, y a renoncé.

février 2022 (élaboration d'une feuille de route partagée). Un séminaire de restitution a eu lieu le 11 juillet 2022. Les travaux ont fait l'objet de plusieurs rapports.

Le champ de l'Atelier ne s'est pas limité à la question de la submersion marine mais il a intégré à sa réflexion prospective de nombreux autres effets attendus du changement climatique (canicules, manque d'eau, salinisation de la nappe phréatique⁵⁹ et des sols, etc.). Cette approche a conduit à étendre le champ de l'analyse au-delà des problématiques de localisation des habitations ou des activités économiques pour traiter également du fonctionnement du territoire. C'est ainsi qu'ont été abordées notamment les évolutions possibles des activités conchylicoles et agricoles (préservation des espaces, adaptation des pratiques professionnelles, sécurité alimentaire du territoire) et du tourisme (changement des attentes des touristes, évolution de la saisonnalité, avenir du thermalisme, mutations de l'hôtellerie de plein air, etc.) et des conséquences potentielles sur les ressources financières des collectivités locales (notamment en cas de réduction du nombre d'habitants et des activités économiques et/ou de paupérisation des zones concernées par les risques de submersion).

4.3.2. Un enjeu de traduction opérationnelle à l'issue encore incertaine

À la suite de ces travaux, l'enjeu est de donner une traduction opérationnelle aux réflexions qui ont pu être développées dans le cadre de l'Atelier. Un certain nombre d'obstacles institutionnels et juridiques doivent cependant être dépassés.

4.3.2.1. Un renforcement souhaitable de l'échelon intercommunal

La réflexion a montré que l'élévation du niveau de la mer ne peut pas trouver de solution à l'échelle de la commune seule. Son territoire, dont le foncier est contraint par l'application de plusieurs types de réglementations (loi littoral, PPRI, préservation de l'environnement et de la biodiversité, etc.), n'offre pas suffisamment de solutions. Les questions soulevées (maintien des infrastructures, évolution des activités économiques, etc.) dépassent souvent le territoire communal et le champ des compétences de la ville. L'intercommunalité, dont le périmètre coïncide avec celui du SCoT du bassin de Thau, s'est vue confier des compétences structurantes en matière d'aménagement du territoire (notamment l'aménagement de l'espace communautaire et l'organisation de la mobilité, l'équilibre social de l'habitat, le développement économique, qui inclut en particulier le soutien au commerce, les zones d'activités économiques et la promotion du tourisme, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations – Gemapi, la protection, l'entretien et la mise en valeur des espaces naturels, etc., cf. annexe 3). Elle dispose aussi d'expertises et de moyens d'ingénierie plus importants que la commune. Sa surface financière et son territoire lui permettent également de proposer des solutions qui mobilisent solidairement le rétro-littoral.

Les travaux de l'Atelier ont par ailleurs bien mis en évidence le fait que la réponse à l'évolution du trait de côte ne peut consister en une simple relocalisation des enjeux (habitations, locaux économiques, équipements publics et infrastructures) situés sur le littoral mais requiert une réorganisation du territoire dans son ensemble, qui va devoir mobiliser des solidarités entre les différents secteurs qui le constituent. Les réflexions de l'Atelier ont donc également porté sur les communes de SAM situées en seconde ligne, en bordure de l'étang de Thau, et dans l'arrière-pays, dont le modèle de développement devra être repensé. Dans ces secteurs moins urbanisés, déjà

⁵⁹ Notamment du fait du phénomène d'inversac qui consiste en une inversion des courants entre les eaux douces qui, habituellement s'écoulent vers l'étang de Thau, et ce dernier. Les eaux saumâtres de la lagune pénètrent ainsi dans l'aquifère souterrain au niveau de la source sous-marine de la Vise.

soumis à une pression démographique du fait de leur proximité avec la métropole de Montpellier, un équilibre doit être trouvé entre l'accueil de nouveaux habitants et des enjeux de préservation (du cadre de vie, des espaces naturels et des terres agricoles) tout en limitant l'exposition de la population à de nouveaux risques (incendies, glissements de terrains, insuffisance de la ressource en eau, etc.).

C'est aussi le niveau intercommunal qui a été retenu par l'État et la région Occitanie pour structurer ce territoire face aux risques littoraux dans le cadre du Plan littoral 21.

encadré 2 : le Plan littoral 21

Le 10 mars 2017, l'État, la région Occitanie et la Banque des Territoires se sont engagés dans un programme d'investissement visant à accélérer la transformation du littoral vers un nouveau modèle de développement, le Plan littoral 21.

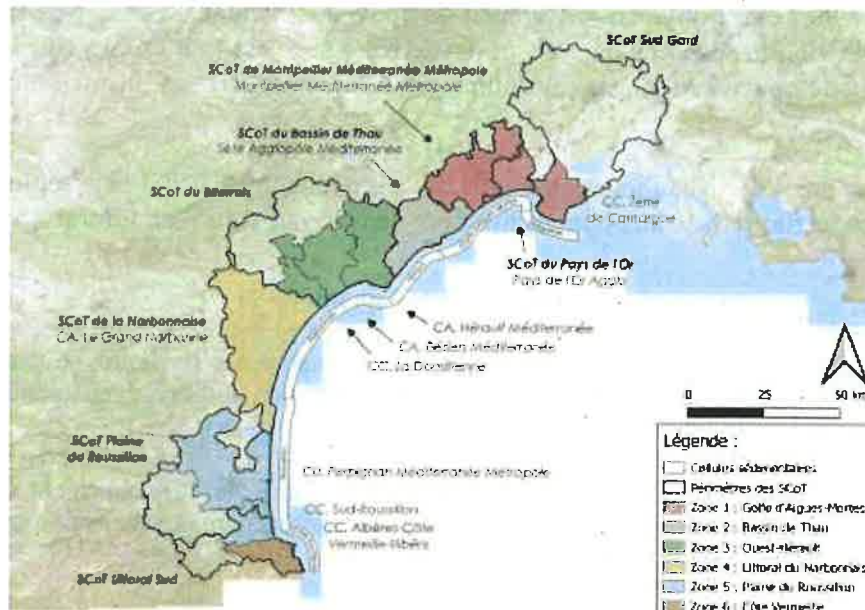
Son ambition est de concilier la résilience écologique, le développement économique et la cohésion territoriale en réponse aux enjeux littoraux (érosion côtière et submersion marine, montée en gamme du tourisme, cohésion et attractivité).

Pour la période 2017-2020, le coût total prévisionnel du Plan littoral 21 était estimé à 900 M€, dont 200 M€ de l'État et 300 M€ de la région Occitanie, auxquels s'ajoutaient les opérations inscrites au CPER 2015-2020 (180 M€). Pour 2021-2027, l'État a prévu de mobiliser 70 M€, dont une dotation de 58 M€ sur 2023-2027, et la région Occitanie s'est engagée à hauteur de 76 M€. Ces montants devaient permettre de financer 300 M€ d'investissements, en tenant compte de l'apport des porteurs de projet.

Le territoire de SAM, qui recouvre le SCoT du bassin de Thau, constitue en effet une des six « zones de référence » identifiées dans cette perspective. Des ateliers de co-construction ont été conduits⁶⁰ entre fin 2020 et début 2022 avec les acteurs institutionnels de ce territoire dans le but de mettre en place une gouvernance locale de la gestion du trait de côte et de la recomposition spatiale, avec un observatoire dédié, de préparer un plan d'actions local et de nourrir le plan d'actions régional.

⁶⁰ Le Plan littoral 21 a fait appel à l'association Sable vague environnement (SaVE).

carte 9 : zonage des gouvernances locales retenues dans le cadre du Plan littoral 21



Source : association SaVE (CC = communauté de communes ; CA = communauté d'agglomération ; CU = communauté urbaine)

Toutefois, SAM ne dispose pas de compétence en matière d'urbanisme. Les 14 communes de la communauté d'agglomération ont en effet conservé leur compétence en matière de PLU⁶¹. De plus, l'élaboration et le suivi du SCoT relèvent du SMBT⁶². La perspective de mettre fin à cette délégation pour que SAM exerce directement ces missions, à l'issue de la révision qui est en cours, est néanmoins à l'étude. Cette option serait cohérente avec les compétences dont dispose déjà l'EPCI et les enjeux auxquels il est appelé à faire face en réponse aux risques littoraux. La commune devrait soutenir ce projet et engager, au regard de ces mêmes enjeux, une réflexion renouvelée sur la mise en place d'un PLU intercommunal.

À l'issue de l'Atelier, les services de l'État (DREAL et DDTM) ont proposé à SAM de conclure un contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA). Un appel à manifestation d'intérêt a été lancé et la candidature de SAM a été retenue par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires. L'intercommunalité sera donc chargée de préparer un projet.

Cet outil pourrait lui donner, avec l'accord des communes concernées, des compétences supplémentaires en matière d'urbanisme pour réaliser des opérations de recomposition spatiale et, dans sa déclinaison applicable aux opérations de recomposition des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte (prévue aux articles L. 312-8 et suivants du code de l'urbanisme), un contrat de PPA permettrait également à la commune de bénéficier de dérogations encadrées (cf. ci-dessous), aux dispositions de la loi littoral. Il serait souhaitable que la commune de Frontignan lui apporte son soutien.

⁶¹ SAM assure une instruction mutualisée des demandes d'autorisation (permis de construire) et des déclarations préalables pour les communes de son territoire.

⁶² Les travaux de préparation de la révision du SCoT menés en 2022 par le SMBT portent la marque de ces questionnements sur les protections face à la submersion marine, l'adaptation des milieux urbains et modes constructifs dans les secteurs exposés, la valorisation des solutions fondées sur la nature, l'abandon progressif de secteurs fortement exposés et vulnérables dans une logique de long terme et les enjeux de solidarité entre les communes.

encadré 3 : apports du contrat de projet partenarial d'aménagement

Le contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA), prévu par l'article L. 312-1 du code de l'urbanisme, peut être conclu entre l'État et un EPCI à fiscalité propre pour favoriser la réalisation d'opérations d'aménagement. Il a été étendu aux opérations de recomposition des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte par l'ordonnance du 6 avril 2022⁶³, en application de l'article 248 de la loi climat et résilience du 22 août 2021⁶⁴.

Dans ce cadre, le projet peut être qualifié de « grande opération d'urbanisme » (GOU) sous réserve d'un avis conforme des communes dont le territoire est inclus en tout ou partie dans le périmètre de l'opération (article L. 312-4 du code de l'urbanisme). Cette qualification permet de conférer à l'EPCI signataire du contrat de PPA des moyens accrus pour porter l'opération, en application de l'article L. 312-5 du code de l'urbanisme, telle que la délivrance des permis de construire, d'aménager ou de démolir, les droits de préemption (qui peuvent être délégués à un établissement public foncier), la réalisation, la construction, l'adaptation ou la gestion d'équipements publics relevant de la compétence de la commune d'implantation, nécessaires à la grande opération d'urbanisme.

Les PPA concernant la recomposition de territoires littoraux exposés au recul du trait de côte présentent également l'avantage de permettre des dérogations aux dispositions de la loi littoral, en application de l'article L. 312-9 du code de l'urbanisme. Elles portent notamment sur la règle d'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants (article L. 121-8 du même code) ou l'obligation, fixée à l'article L. 121-22, de prévoir des coupures d'urbanisation. Les élus locaux soulignent en effet la difficulté de concevoir une recomposition spatiale dans les espaces littoraux qui sont déjà très contraints, comme cela a été souligné précédemment (la loi littoral qui s'applique à 11 des 14 communes de SAM, espaces protégés, etc.) et le seront plus encore dans la perspective de l'application de l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) à l'horizon 2050 prévu par la loi climat et résilience.

Toutefois, ces dérogations apportées par l'ordonnance du 6 avril 2022 restent très encadrées (accord du représentant de l'État dans le département ou même du ministre chargé de l'urbanisme⁶⁵, avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, conditions d'absence d'atteinte à l'environnement ou aux paysages, etc.). Il n'est pas certain qu'elles soient à la hauteur des attentes des élus locaux. Une adaptation plus significative des règles de droit commun leur paraît nécessaire pour permettre une véritable recomposition spatiale.

La réalisation concrète de ces projets nécessitera une bonne coordination entre l'intercommunalité et ses 14 communes. Elle dépend de la capacité du territoire à construire des relations de confiance et de coopération dans la perspective d'un projet d'aménagement commun.

4.3.2.2. Des outils réservés aux communes mentionnées par le décret du 29 avril 2022

Certains des obstacles juridiques qui avaient été identifiés⁶⁶ en matière de recomposition spatiale ont trouvé des solutions. Ainsi, un droit de préemption spécifique a été institué pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte (articles L. 219-1 et suivants du code de l'urbanisme). De même, un bail réel d'adaptation à l'érosion côtière (BRAEC) a été créé (aux

⁶³ Ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte.

⁶⁴ Ces contrats de PPA sont expérimentés sur trois territoires littoraux pilotes : Lacanau, Gouville-sur-Mer, et Saint-Jean-de-Luz, qui bénéficient de 10 M€ de crédits de France Relance.

⁶⁵ Pour l'urbanisation dans les espaces proches du rivage autres que la bande littorale, les zones exposées au recul du trait de côte définies en application de l'article L. 121-22-2 du code de l'urbanisme et les espaces et milieux à préserver mentionnés à l'article L. 121-23 du même code.

⁶⁶ Cf. notamment les rapports IGA, IGF, Recomposition spatiale des territoires littoraux, juillet 2019 et Stéphane Buchou, Quel littoral pour demain ? Vers un nouvel aménagement des territoires côtiers adapté au changement climatique, octobre 2019.

articles L. 321-18 et suivants du code de l'environnement) afin de permettre aux communes et EPCI notamment⁶⁷ de consentir des droits réels immobiliers temporaires (entre 12 et 99 ans) à un preneur dans les zones exposées au recul du trait de côte. Cet outil vise à faciliter la constitution de réserves foncières pour les opérations de relocalisation en apportant des souplesses que les dispositifs de droit commun ne permettent pas⁶⁸.

Toutefois, ces différents instruments, tout comme le contrat de PPA⁶⁹, dans sa version spécifique aux opérations de recomposition des territoires littoraux, ne peuvent être mis en œuvre que dans les communes qui sont listées, en application de l'article L. 321-15 du code de l'environnement, dans le décret publié le 29 avril 2022. Le maire de Frontignan a cependant refusé, conjointement avec ceux de Sète et de Marseillan, de soumettre cette question à son conseil municipal, pour des motifs qui ont été rappelés précédemment.

4.3.3. Une démarche de territoire à mettre en place

La préparation et la mise en œuvre d'un projet de recomposition spatiale soulèvent également des difficultés liées à la gestion de l'incertitude, à l'appropriation des enjeux par les acteurs locaux, à la mobilisation du foncier et à la coordination avec les territoires voisins.

4.3.3.1. Une gestion du temps et de l'incertitude qui pourrait être facilitée à travers l'adoption d'une trajectoire d'aménagement souple

En effet, de nombreuses incertitudes entourent encore l'ampleur et la date⁷⁰ des conséquences attendues du réchauffement climatique sur le territoire de la commune et de son intercommunalité, notamment sur le niveau de la mer à différentes échéances temporelles, la limite haute du rivage et les effets sur les quartiers exposés aux risques de submersion, y compris en cas de tempête. Dans un tel contexte, il est complexe d'appréhender de manière systémique toutes les problématiques à venir et de changer d'approche pour concevoir un nouveau modèle d'aménagement.

De même, la durée des mandats électifs locaux et la portée temporelle limitée des documents de planification (de 10 à 15 ans environ pour les PLU et les SCoT⁷¹) constituent des freins à la mise à l'agenda de ces enjeux. D'autant que ces sujets peuvent engendrer des coûts à court terme, aussi bien financiers que politiques (en termes d'acceptabilité des solutions par la population, d'effets sur l'attractivité des territoires concernés, sur la valeur des biens immobiliers, l'activité économique et l'emploi), alors que les effets attendus ne seront perceptibles qu'à long terme.

⁶⁷ Ce dispositif peut être utilisé par l'État, une commune ou un groupement de communes, un établissement public y ayant vocation ou le concessionnaire d'une opération d'aménagement.

⁶⁸ Avec une durée du bail fixée selon l'état des connaissances concernant l'évolution prévisible du recul du trait de côte, l'absence de reconduction tacite mais la possibilité de prorogation du contrat si la situation du bien (en particulier au regard de l'évolution prévisible du trait de côte) le permet, la résiliation de plein droit à la date de l'arrêté du maire ou du préfet prescrivant les mesures nécessaires lorsque l'état du recul du trait de côte est tel que la sécurité des personnes ne peut plus être assurée. Des opérations de renaturation (démolition des installations) et de dépollution sont également prévues à l'échéance du bail.

⁶⁹ La mise en place d'un contrat de PPA de droit commun, sans dérogations à la loi littoral, ne nécessite pas d'inscription au décret du 29 avril 2022.

⁷⁰ La survenue d'événements climatiques majeurs peut en effet accélérer l'érosion du trait de côte et l'exposition de certains secteurs à des risques (par exemple en cas de rupture d'un lido).

⁷¹ La révision du SCoT du bassin de Thau en préparation devra d'ailleurs faire l'objet d'une nouvelle révision avant août 2026 pour intégrer la trajectoire permettant d'atteindre le « zéro artificialisation nette » (ZAN) en 2050, à la suite de la révision du SRADDET Occitanie qui doit intervenir avant août 2023 en application de la loi climat et résilience du 22 août 2021.

Cependant, pour assurer au mieux l'efficacité de l'action publique, les décisions de court et de moyen termes que vont prendre Frontignan et sa communauté d'agglomération (création d'aménagements nouveaux, poursuite de l'entretien des aménagements existants, déplacement de certains équipements, etc.) doivent veiller à être cohérentes avec les évolutions prévisibles du territoire, pour éviter d'augmenter les coûts à venir (par exemple pour la déconstruction et reconstruction de biens et équipements menacés).

Dans cette perspective, une trajectoire d'aménagement de territoire de long terme devrait être élaborée pour servir de référence pour apprécier la pertinence des décisions d'aménagement de court et de moyen termes.

Cette trajectoire pourrait proposer des solutions d'aménagement à plusieurs échéances temporelles, en fonction de l'élévation progressive du niveau de la mer. Certaines options, comme la délocalisation et la renaturation des espaces soumis au risque de submersion, ne s'imposent en effet qu'à terme. Des solutions transitoires pourraient aussi être envisagées dans certains secteurs (occupation temporaire, habitats démontables, zones d'activités transitoires, aménagements réversibles, protections provisoires, mise en place de BRAEC, etc.), tout en préparant simultanément des solutions de repli de plus long terme, par une réorganisation de l'espace dans son ensemble et une adaptation des infrastructures. Au regard des incertitudes sur l'évolution du trait de côte dans le temps, qui peut, par exemple, varier significativement avec la survenue (ou non) de tempêtes, cette trajectoire devrait également proposer une approche souple, permettant d'ajuster au fil du temps les dates de mise en œuvre des différents types de solutions en fonction du niveau constaté d'exposition aux risques⁷².

Puisque la recomposition spatiale ne peut se limiter au territoire de chaque commune, cette réflexion devrait être menée à l'échelle de l'intercommunalité. La chambre recommande donc à Frontignan de proposer à SAM de concevoir une telle trajectoire d'aménagement de long terme de son territoire.

Recommandation

2. Afin d'assurer l'efficacité des décisions d'aménagement, proposer à l'établissement public de coopération intercommunale d'élaborer à son échelle une trajectoire d'aménagement du territoire de long terme qui soit adaptable en fonction de l'évolution des risques. *Non mise en œuvre.*

La chambre prend acte de ce que le maire de Frontignan a souligné, en réponse aux observations provisoires, que la solidarité territoriale était fondamentale pour traiter de sujets d'aménagement aussi complexes. Elle invite la commune à prendre une part active dans l'élaboration de la trajectoire d'aménagement du territoire intercommunal.

4.3.3.2. Une sensibilisation et une association accrue des acteurs locaux

L'information et l'association des habitants et acteurs économiques de la commune constituent également des conditions essentielles au succès de la démarche de recomposition spatiale. Il est en effet nécessaire que les enjeux, la méthode suivie et les solutions envisagées soient compris, aussi bien par les habitants des zones soumises à terme à des risques de submersion marine que par ceux des différents secteurs déjà urbanisés qui devront être densifiés.

⁷² Ce type d'approche adaptative se trouve déjà dans les dispositions du code de l'environnement relatives au bail réel d'adaptation à l'érosion côtière, cf. notamment l'article L. 321-20.

Les enquêtes auprès de la population de SAM réalisées dans le cadre de l'Atelier, en 2021, sont restées d'ampleur limitée. Elles montrent néanmoins une forme de « déni assumé » des risques littoraux, un attachement au cadre de vie actuel et une faible appétence pour le modifier au regard de la temporalité jugée lointaine des problèmes à venir. Un important travail d'explication, de sensibilisation aux effets du changement climatique et de mobilisation sera donc nécessaire pour faciliter l'adhésion au nouveau projet de territoire et la participation à sa mise en œuvre.

De nombreuses études montrent que le caractère anxiogène du changement climatique constitue un frein à l'appropriation des problématiques qu'il peut engendrer⁷³. Il paraît donc important, au niveau de la commune de Frontignan et de son intercommunalité, de pouvoir communiquer sur la mise en œuvre d'une démarche de long terme, qui constituerait une réponse apportée dès aujourd'hui aux défis du changement climatique, en dépit des incertitudes sur les scénarios à venir. L'adoption d'une trajectoire d'aménagement souple, mentionnée précédemment, s'inscrirait pleinement dans une telle perspective. Parallèlement, la réalisation d'expérimentations permettant de tester des solutions concrètes sur le territoire de Frontignan, par exemple, serait également un moyen de communiquer sur les changements à venir en soulignant que des solutions sont déjà en cours de préparation. L'animation de démarches participatives, comme la contribution d'habitants volontaires au suivi de l'évolution du littoral (sur le modèle des sciences collaboratives) ou à la co-construction de projets, devrait également être envisagée.

La mobilisation devrait concerner également les élus de la commune. En effet, un nombre limité de conseillers municipaux de Frontignan ont participé aux travaux de l'Atelier alors que la ville avait été retenue par les services de l'État comme site-pilote pour ce dispositif. L'apport de cet exercice semble donc très relatif dans ce domaine. La complexité et la sensibilité des enjeux soulevés par l'adaptation au changement climatique nécessitent une acculturation des élus qui leur permette de se les approprier et de faire mûrir des solutions. La chambre recommande à la commune de faire de la communication sur la recomposition de son territoire une de ses priorités.

Recommandation

3. Sensibiliser les habitants et les élus aux enjeux de recomposition progressive du territoire à travers des démarches participatives et en s'appuyant tant sur la trajectoire de long terme que sur des expérimentations de solutions concrètes à court terme. *Non mise en œuvre.*

En réponse au rapport provisoire, le maire a précisé que la commune a organisé, en décembre 2022, dans le cadre de la révision du PLU, un atelier thématique intitulé « gestion des risques naturels, recul du trait de côte » qui a réuni une vingtaine de personnes. À cette occasion, la ville a projeté de mettre à disposition du public des documents d'information sur les risques naturels connus sur son territoire et a proposé d'organiser d'autres réunions sur ce sujet. L'ordonnateur estime également que le dispositif de surveillance par caméra vidéo métrique du littoral, qui devrait être déployé à Frontignan en 2023, dans le cadre du Blue Thau Lab, pourrait contribuer à la sensibilisation du public, en diffusant à la capitainerie ou à l'office de tourisme des vidéos simulant des tempêtes. Par ailleurs, le changement climatique pourrait, selon le maire, être abordé lors des réunions publiques thématiques prévues tous les trimestres en 2023, dans le cadre de la nouvelle organisation de la démocratie participative locale. La commune pourrait également, selon l'ordonnateur, saisir la concertation qui sera organisée en 2023 par le département de l'Hérault sur le projet de « Maison du littoral » pour mettre en débat l'adaptation au recul du trait de côte sur son territoire et utiliser dans ses instances participatives le « kit de participation

⁷³ Cf. par exemple : A.P. Hellequin, H. Flanquart, C. Meur-Ferec, B. Rulleau, 2013, *Perceptions du risque de submersion marine par la population du littoral languedocien : contribution à l'analyse de la vulnérabilité côtière*, Natures Sciences Sociétés, 2021, pp. 385- 399 ; S. Durand, *Vive avec la possibilité d'une inondation ? : Ethnographie de l'habiter en milieu exposé et prisé*, thèse de doctorat de sociologie, Université d'Aix Marseille, juin 2014.

citoyen » préconisé par la garante de la commission nationale du débat public pour ce projet. Le maire estime enfin qu'un travail participatif sur les trajectoires de long terme du territoire pourrait être initié au sein du comité des sages et que des sessions de la formation « Fresque sur le climat » pourraient être organisées pour mobiliser des élus et les agents communaux.

La chambre recommande à la commune de mener à bien ces projets et de les orienter vers les enjeux de recomposition progressive de son territoire, afin d'associer et de mobiliser sur ce sujet complexe ses élus, agents et habitants.

4.3.3.3. Un enjeu d'intervention foncière

Afin de réaliser la recomposition progressive du territoire, la disponibilité et le coût du foncier constituent également des problématiques centrales. Le territoire de Frontignan est en effet contraint et connaît déjà des tensions, que la mise en œuvre de l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN) va accroître. Une intervention anticipée de la commune et de sa communauté d'agglomération est donc nécessaire pour limiter les coûts à venir de la recomposition spatiale (réalisation de réserves foncières, mise en œuvre du droit de préemption, mise en place de baux réels et autres outils prévus par l'ordonnance du 6 avril 2022, mentionnés précédemment⁷⁴, etc.).

Afin de mobiliser les ressources foncières de manière efficiente, il est nécessaire de pouvoir identifier leur destination future, de manière à assurer l'équilibre financier des opérations et à faciliter l'intervention des opérateurs qui pourraient assurer leur portage, comme l'établissement public foncier (EPF) Occitanie.

Dans cette perspective, la commune devrait proposer à son intercommunalité de se doter d'une stratégie foncière, comme l'ont fait d'autres communautés d'agglomérations de la région (par exemple Nîmes Métropole). Ce dispositif leur permettrait d'identifier finement les gisements fonciers ainsi que les potentiels de densification, de renouvellement et d'optimisation du foncier en milieu urbain mais aussi de définir de manière plus précise que le SCoT la vocation des différents espaces, pour faciliter le montage des opérations.

Recommandation

4. Afin de faciliter la mobilisation du foncier et de mieux maîtriser son coût, proposer à l'établissement public de coopération intercommunale d'adopter une stratégie foncière à son échelle en vue de la réalisation de la trajectoire d'aménagement du territoire. *Non mise en œuvre.*

En réponse aux observations provisoires, le maire a fait état du projet de mise en place d'un observatoire foncier à l'échelle de l'intercommunalité. La chambre estime que la commune devrait soutenir ce projet et œuvrer à son renforcement jusqu'à la mise en place d'une stratégie foncière intercommunale, afin de pouvoir mobiliser efficacement des réserves foncières en vue de la recomposition spatiale de son territoire.

4.3.3.4. Des coopérations renouvelées avec les territoires voisins

Enfin, un certain nombre de questions soulevées par la recomposition spatiale du territoire nécessitent la mise en œuvre de coopérations avec les territoires voisins.

⁷⁴ Cf., par exemple, l'acquisition d'un terrain de camping à Vias par l'EPF Occitanie qui le loue à un exploitant. Le bénéfice tiré de cette location doit permettre d'annuler le coût d'acquisition pour la collectivité lorsque le terrain devra être libéré et renaturé quand il sera exposé au risque de submersion du fait de l'élévation du niveau de la mer.

Une première avancée a été réalisée pour le littoral de Frontignan qui appartient à la cellule sédimentaire⁷⁵ du golfe d'Aigues-Mortes, qui s'étend de son territoire jusqu'au Grau-du-Roi, dans le Gard. Sète Agglopôle Méditerranée s'est en effet engagée⁷⁶ dans la création, au 1^{er} janvier 2023, d'une entente à cette échelle avec trois autres EPCI : Montpellier Méditerranée Métropole, Pays de l'Or Agglomération et communauté de communes Terre de Camargue.

carte 10 : périmètre de l'entente du golfe d'Aigues-Mortes



Source : SAM

Ces quatre intercommunalités ont ainsi fait le choix d'une modalité de coopération légère, sur le fondement des articles L. 5221-1 et L. 5221-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), sans création de syndicat mixte, dans l'objectif de mettre en place une « *approche intégrée des enjeux marins et littoraux* ».

La convention cadre et la convention subséquente prévoient que l'entente travaillera sur trois enjeux prioritaires : la biodiversité et la qualité des milieux (gestion de deux sites Natura 2000 en mer, représentation des enjeux marins au sein des syndicats de bassin, création de nouvelles aires de cantonnement de pêche, etc.), les usages du littoral (plans d'accès à la mer visant à réduire les conflits d'usage, actions de sensibilisation, coordination des plans communaux de balisage et du pouvoir de police des maires et des affaires maritimes, etc.) ainsi que les risques littoraux. Sur ce dernier volet, l'entente se voit confier trois missions : l'élaboration d'une stratégie locale s'inscrivant dans le Plan littoral 21 (mise en place d'un observatoire du littoral à l'échelle du golfe d'Aigues-Mortes, recherche de financements, etc.), la mise à disposition d'une expertise (étude, veille) ainsi que la coordination des actions locales (rechargement plages, dragage des ports, etc.) afin de mettre en œuvre une solidarité entre les EPCI en matière de gestion des sédiments à l'échelle du golfe (cellule sédimentaire).

La mise en place de cette coopération interterritoriale, par sa souplesse et sa vocation à coordonner les actions des intercommunalités sur des enjeux communs, constitue une réponse intéressante. Elle pourrait inspirer d'autres coopérations car les réflexions menées dans le cadre de l'Atelier ont montré que la montée du niveau de la mer, conjuguée aux autres effets du changement climatique, allait nécessiter de repenser l'aménagement à une échelle large.

⁷⁵ Une cellule sédimentaire est une portion du littoral qui a un fonctionnement sédimentaire relativement autonome par rapport aux portions voisines. Ses limites sont constituées par des ouvrages maritimes ou des obstacles naturels (caps, embouchures) importants qui bloquent ou modifient le déplacement du sable sous l'action des houles (dérive littorale).

⁷⁶ Délibération du conseil communautaire DC2022-165 du 22 septembre 2022.

Puisque le territoire de Frontignan entretient des liens fonctionnels significatifs avec celui de la métropole de Montpellier, qui se traduisent notamment par le nombre élevé de personnes qui habitent la commune et travaillent dans la métropole (*cf. supra*), la préparation de la recomposition spatiale devrait intégrer ce territoire. La commune pourrait inciter son intercommunalité à mettre en place une coopération renouvelée⁷⁷ avec la métropole. La coopération engagée dans le cadre de la candidature commune à la capitale européenne de la culture 2028 pourrait être mise à profit dans cette perspective également.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Plus de 15 M€ ont été investis depuis 2014 sur le lido en travaux de gestion du trait de côte. Portés par l'intercommunalité, ils ont bénéficié de taux de subventions de près de 80 % (État, région, département et FEDER). Les tempêtes hivernales les ont cependant en partie endommagés et l'EPCI et la région ont annoncé que de nouveaux apports de sable n'étaient pas envisagés.

Le département de l'Hérault a également porté plusieurs projets d'adaptation au changement climatique sur la commune. Frontignan était ainsi un des sites pilotes du projet Co-evolve sur le tourisme durable financé par le programme Interreg Euro-MED 2014-2020. Le département a également lancé auprès de jeunes architectes deux concours d'idées « Habiter le littoral demain » concernant Frontignan. Au-delà des retombées concrètes, qui semblent encore limitées, l'enjeu est de sensibiliser les professionnels et l'opinion à ces sujets.

Frontignan a aussi bénéficié avec son intercommunalité d'un soutien de l'État, dans le cadre de l'Atelier des territoires, pour préparer sa recomposition spatiale dans la perspective du changement climatique et de l'élévation du niveau de la mer. La réflexion a montré la nécessité de traiter ces sujets au niveau intercommunal et Sète Agglopol Méditerranée a été retenue par l'État pour préparer un contrat de projet partenarial d'aménagement (PPA). La réalisation de ce projet nécessitera cependant un renforcement de la coopération à l'échelon intercommunal. Les différents outils créés en application de la loi climat et résilience pour faciliter la recomposition spatiale (droit de préemption spécifique, bail réel d'adaptation à l'érosion côtière, dérogations à la loi littoral dans le cadre de contrats de PPA spécifiques, etc.) ne pourront pas être mobilisés tant que les communes concernées ne seront pas inscrites dans le décret déjà mentionné du 29 avril 2022. Frontignan et son intercommunalité devront également mettre en place des outils adaptés pour résoudre les difficultés liées à la gestion de l'incertitude, à l'appropriation des enjeux par les acteurs locaux, à la mobilisation du foncier et à la coordination avec les territoires voisins.

⁷⁷ Un partenariat avait déjà été établi, par une convention signée le 21 juin 2017, entre Montpellier Méditerranée Métropole (3M) et Thau agglomération ainsi que Nîmes métropole et l'agglomération d'Alès. Il portait sur des projets dans le domaine de la santé, du tourisme, des transports et du *design*. Cette initiative n'a pas fait l'objet d'un bilan permettant d'identifier ses apports concrets et les freins à dépasser pour améliorer la coopération.

5. DES LEVIERS D'ACTION COMMUNAUX RESTREINTS EN MATIÈRE DE PRÉSERVATION DE L'ENVIRONNEMENT

5.1. Un territoire riche au plan environnemental soumis à des pressions anthropiques et à des pollutions

5.1.1. De nombreux espaces naturels faisant l'objet d'un inventaire ou d'une protection

Selon le rapport de présentation du PLU, les espaces naturels représentent 56 % du territoire de la commune (48 % en excluant le milieu marin)⁷⁸, devant les terres agricoles (23,56 %) et artificialisées (20,50 %).

Frontignan compte ainsi cinq sites Natura 2000⁷⁹, dont deux sites d'intérêt communautaire (SIC) au titre de la directive « habitats » et deux zones de protection spéciale (ZPS) au titre de la directive « oiseaux »⁸⁰. Plusieurs espaces sont la propriété du conservatoire du littoral : les salins de Frontignan (282,8 ha, en partie sur la commune de Vic-la-Gardiole), l'étang des Mouettes (41,17 ha) et l'étang de Vic (qui s'étend à l'est, jusqu'à Villeneuve-lès-Maguelone). Les étangs palavasiens sont également un site Ramsar⁸¹. Par ailleurs, dix zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique⁸² (ZNIEFF) ont été identifiées. La commune compte également deux sites classés au titre de la loi de 1930⁸³ : un espace boisé (le massif de la Gardiole) et des zones humides (les Aresquiers, les étangs de Vic, d'Ingril et de Pierre blanche).

5.1.2. Des pressions anthropiques qui dégradent ces milieux

Le conservatoire du littoral souligne, dans sa « Stratégie 2015-2050 », les pressions exercées sur ces milieux par les activités humaines. Du fait de leur positionnement entre Sète et Montpellier, les étangs palavasiens reçoivent en effet une quantité importante d'intrants (matières organiques et polluants divers), qui altèrent la qualité de l'eau. De plus, les échanges hydrauliques entre mer et étangs sont perturbés par la fragmentation engendrée par le canal du Rhône à Sète. Enfin, le conservatoire du littoral estime que, sur la bande côtière, le tourisme balnéaire, les activités récréatives et le nautisme fragilisent le cordon littoral et peuvent être considérés comme des usages à risque pour les herbiers de posidonies. Les différents acteurs en charge de la gestion

⁷⁸ Rapport de présentation du PLU.

⁷⁹ Mis en place en application de la directive européenne habitats de 1992, le réseau Natura 2000 regroupe les sites naturels identifiés par les États membres et la Commission européenne dans le but de stopper la dégradation des habitats naturels et les menaces qui pèsent sur les espèces d'intérêt communautaire.

⁸⁰ Il s'agit de trois zones de protection spéciale (ZPS) : « Étangs palavasiens et étang de l'Estagnol » (FR9110042), « Étang de Thau et lido de Sète à Agde » (FR 9112018), « Côte languedocienne » (FR9112035) ; du site d'intérêt communautaire (SIC) « Étangs Palavasiens » (FR9101410) et du SIC « Posidonies de la côte palavasienne » (FR9101413) ».

⁸¹ La Convention de Ramsar, relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, aussi couramment appelée « convention sur les zones humides », est un traité international adopté le 2 février 1971 pour la conservation et l'utilisation durable des zones humides, qui vise à enrayer leur dégradation ou disparition en reconnaissant leurs fonctions écologiques ainsi que leur valeur économique, culturelle, scientifique et récréative.

⁸² Dont : sept de type I, trois de type II et une ZNIEFF mer de type III. Lancé en 1982, l'inventaire des ZNIEFF a pour objectif d'identifier et de décrire, sur l'ensemble du territoire national, des secteurs de plus grand intérêt écologique abritant la biodiversité patrimoniale dans la perspective de créer un socle de connaissance mais aussi un outil d'aide à la décision (protection de l'espace, aménagement du territoire). Les ZNIEFF de type I sont les zones les plus remarquables du territoire (des espaces homogènes écologiquement, définis par la présence d'espèces, d'associations d'espèces ou d'habitats rares, remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel régional). Les ZNIEFF de type II sont des espaces qui intègrent des ensembles naturels fonctionnels et paysagers, possédant une cohésion élevée et plus riches que les milieux alentours.

⁸³ Les sites classés au titre de la loi de 1930 de protection des monuments naturels et des sites (aujourd'hui intégrée au code de l'environnement) sont des lieux dont le caractère exceptionnel justifie une protection de niveau national et dont la conservation ou la préservation présente un intérêt général du point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

des espaces naturels sensibles convergent d'ailleurs sur le constat d'une fréquentation accrue des espaces naturels, notamment depuis la crise sanitaire de 2020, qui tend à fragiliser ces secteurs.

carte 11 : carte des enjeux et pressions sur le milieu naturel



Source : conservatoire du littoral, Stratégie d'intervention 2015-2050 Languedoc-Roussillon

L'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse estime, dans son « État des eaux lagunaires de Rhône-Méditerranée et de Corse » publié en mars 2021⁸⁴, que l'état écologique de l'étang d'Ingril est moyen et son état chimique est mauvais. Elle note que la qualité de l'eau s'est nettement améliorée en matière d'eutrophisation⁸⁵ mais souligne le fait que, si les épisodes de « malaïgue »⁸⁶ sont moins fréquents, la restauration du système nécessitera encore du temps. Les sédiments, chargés en phosphore, relarguent en effet des nutriments qui maintiennent le niveau d'eutrophisation élevé. L'agence de l'eau explique cette situation par la forte urbanisation du bassin versant, l'activité agricole mais aussi par la présence du canal du Rhône à Sète qui constitue « un vecteur important de transfert de la contamination et possiblement un vecteur de contamination lui-même de par sa fréquentation ».

Ce bilan relève également que l'étang de La Peyrade en particulier se singularise par un niveau élevé de contamination chimique de son compartiment sédimentaire « très largement au-dessus des autres » étangs méditerranéens. Il s'agit par exemple de « la lagune la plus contaminée ».

⁸⁴ Cette publication se fonde sur des données de 2018.

⁸⁵ L'eutrophisation est un processus lié à l'enrichissement d'un milieu aquatique en azote et phosphore, dû essentiellement aux activités humaines (stations d'épuration, agriculture, industries, etc.). Elle se manifeste par une augmentation de la production en végétaux aquatiques (algues notamment) qui perturbe l'équilibre écologique des milieux lagunaires.

⁸⁶ La malaïgue est un phénomène d'anoxie, une baisse de la teneur en oxygène de l'eau, qui est favorisée par les fortes chaleurs et l'absence de vent. Les macro-algues dépérissent et leur décomposition, qui est très consommatrice en oxygène, auto-alimente le phénomène. Elle a pour conséquence une forte mortalité des animaux aquatiques, dont les coquillages en élevage.

de l'ensemble du littoral Rhône-Méditerranée et Corse aux HAPs⁸⁷ et au plomb ». Elle figure également « parmi les plus contaminées aux PCBs⁸⁸, Zn, Ni, Hg, Cu et Cr, dans ses sédiments ». Selon l'agence de l'eau, cette contamination « s'explique probablement par les activités de raffinage du pétrole présentes à Frontignan pendant des années ainsi que le stockage ensuite jusqu'à nos jours ». De plus, une ancienne décharge à proximité de l'étang de La Peyrade (aujourd'hui réhabilitée) a pu « contribuer aussi à la contamination de cette lagune ». Ces pollutions peuvent « encore impacter la masse d'eau des Palavasiens-Ouest du fait de la remise en suspension des sédiments et du possible transfert trophique des polluants ».

figure 3 : évaluation de la qualité des eaux des étangs d'Ingril et de Vic

Etat Général (Moyen) - 2018						
Etat écologique (Moyen) - 2018					Etat chimique (Moyens) 2018	
Compartiments	Physico-chimie	Phytoplancton	Macrophytes	Invertébrés-2018	Chimie eau	Chimie biote
Nombre stations	2	2	26	0	1	1
Etat DCE	Bon	Moyen	Moyen	/	Bon	Mauvais
Tendances de l'état	→	→	→	/	/	/

Compartiments	Nutriments dans les sédiments - 2012		Pesticides dans l'eau - 2017-2019	Chimie des sédiments - 2017
	Azote total	Phosphore total		
Nombre stations	53	53	1	3
Etat/niveau (hors DCE)	Médiocre	Médiocre	Risque fort	Cr, Cu, Hg, Ni, Pb, Zn, HAPs, PCBs
Tendance de l'état/niveau	→ (2006-2011)	→ (2006-2011)	/	⬆ (Pb) ⬆ (Cd, Cu, Li, Mn, Hg, Zn, HAPs, PCBs, DDTs, TB7)

Source : agence de l'eau, 2021

Les effets de la pollution se lit également dans le classement des zones conchylicoles, qui est directement lié à la qualité des eaux et dépend notamment des pollutions anthropiques (assainissement mal maîtrisé, pollution suite au ruissellement des eaux, pollutions industrielles et agricoles, etc.). Ainsi, pour les coquillages du groupe 3 (huîtres et moules), la zone des eaux blanches de Frontignan est classée en « zone B⁸⁹ », l'étang d'Ingril n'est pas classé, à l'exception de certains secteurs restreints classés D. La zone portuaire de Sète-Frontignan est en zone D par principe de précaution.

5.1.3. Des risques et des pollutions liés aux activités industrielles

La commune de Frontignan compte trois sites Seveso⁹⁰ dont deux sites seuil haut (dépôt de carburants de GDH et usine de traitement de déchets Scori) et un site seuil bas (triturateur

⁸⁷ HAPs : Hydrocarbures Aromatiques Polycycliques, représentés ici uniquement par les neuf composés suivants : Fluoranthène, Benzo(a)pyrène, Phénanthrène, Anthracène, Benzo(a)anthracène, Chrysène, Benzo(b)fluoranthène, Benzo(g,h,i)pérylène et Indeno(1,2,3-cd) pyrène.

⁸⁸ PCB : polychlorobiphényles (pyralène), Zn : zinc, Ni : nickel, Hg : mercure, Cu : cuivre, Cr : chrome.

⁸⁹ Dans la zone A, les coquillages peuvent être récoltés pour la consommation humaine directe. Dans les zones B et C, la commercialisation doit être précédée d'une purification préalable ou d'un repackage dans une zone de qualité A prévue à cet effet. En zone D, la commercialisation est interdite.

⁹⁰ Ces sites sont identifiés par les États membres de l'Union Européenne en application de la directive Seveso car ils produisent ou stockent des substances pouvant être dangereuses pour l'homme et l'environnement. La directive Seveso 3 impose deux seuils, bas et haut, en fonction des quantités maximales des substances susceptibles d'être présentes.

d'oléagineux Saipol). Un plan particulier d'intervention a été mis en place pour les deux premiers. Un autre établissement Seveso seuil haut se trouve à proximité, sur la commune de Sète (unité de valorisation énergétique de déchets). Le dépôt de carburants de GDH fait également l'objet d'un PPRT qui a été prescrit en octobre 2008 par le préfet de l'Hérault et approuvé le 14 octobre 2014. La commune s'était fortement engagée sur ce sujet, avec une association, pour que le périmètre de danger n'excède pas la surface du dépôt⁹¹.

Du fait de son passé industriel, la commune comprend de nombreux secteurs où les sols sont pollués. La plateforme « InfoSols » (plateforme nationale de gestion des données relatives aux risques de pollution des sols) accessible depuis le portail « Géorisques » du ministère chargé de l'environnement identifie six zones polluées à Frontignan⁹² et la base de données nationale, BASIAS (base des anciens sites industriels et activités de service) recense 133 sites pollués. Ces espaces font l'objet d'un suivi et des interventions de dépollution ont été réalisées sur certains d'entre eux, sur la base d'études de risques.

À titre d'exemple, l'ancienne raffinerie Mobil, dont le dernier exploitant était Esso, fait actuellement l'objet d'une opération de dépollution. Ce terrain de 11 ha comportait une raffinerie dont l'activité a cessé en 1986. Il avait fait l'objet d'une remise en état avant d'être vendu à la commune en 1992 pour un usage industriel. Des études ont mis en évidence la présence d'hydrocarbures dans les sols. Après une vingtaine de rapports, un arrêté préfectoral du 18 juin 2013 a prescrit à la compagnie Esso un plan de gestion de dépollution du site. Sa portée a été limitée, par un jugement du tribunal administratif de Montpellier du 16 juin 2015, au respect des seuils d'hydrocarbures, d'arsenic et de plomb dans le sol compatibles avec une activité économique dans ce secteur (mais pas avec la présence d'habitants). Les travaux, estimés à 40 M€, ont été lancés en 2022, après plusieurs années de retard. Ils devraient durer plus de trois ans.

Un certain nombre de nuisances sont également relevées dans la ville. Depuis 2016, un observatoire des odeurs a été mis en place par l'association Atmo Occitanie⁹³ sur quatre communes : Balaruc-le-Vieux, Balaruc-les-Bains, Frontignan et Sète. Il est financé par Sète Agglopôle Méditerranée et par les entreprises concernées (Esso S.A.F., Hexis, Saipol, Scori et Timac-Agro). Le rapport 2021 publié par Atmo Occitanie montre que plus de la moitié des signalements⁹⁴ de ces quatre communes proviennent du centre de Frontignan, à proximité du canal du Rhône à Sète, et sont corrélés avec la présence d'hydrogène sulfuré (H₂S, un gaz très toxique à l'odeur d'égout ou d'œuf pourri). Des travaux ont été réalisés en 2020 pour diriger les épanchements vers le fond du canal et réduire les nuisances. En novembre 2021, à la suite de la réunion annuelle de la commission de suivi de site (CSS) de GDH qui a fait état d'une série de fuites sur 4 des 25 cuves de stockage d'hydrocarbures, des associations de riverains ont demandé une inspection de ce dépôt⁹⁵. L'agence régionale de santé Occitanie a par ailleurs missionné Santé publique France en 2017 pour mener une étude exploratoire sur les préoccupations de santé publique autour de la zone industrielle de Frontignan-Sète. Les conclusions, remises en décembre

⁹¹ Initialement, le périmètre de sécurité englobait 1 500 habitations et imposait 95 M€ de travaux de sécurisation. Le préfet a exigé des mesures de réorganisation des stockages et des systèmes de sécurité supplémentaires pour réduire le risque.

⁹² Notamment le terrain de l'ancienne raffinerie Mobil qui a cessé son activité en 1986, le site d'Essences et carburants de France où étaient stockés des produits pétroliers (essence et gazole), le terrain en bordure de l'ancien étang de Frontignan qui était utilisé par la société SMTI, la zone du canal de La Peyrade qui a été polluée par le percement accidentel d'un pipeline d'alimentation en produits pétroliers, en 2002, et le site d'une ancienne usine qui fabriquait du gaz à partir de la distillation de la houille.

⁹³ Atmo Occitanie est l'observatoire agréé pour assurer la surveillance de la qualité de l'air sur le territoire de la région.

⁹⁴ Le quartier de la Peyrade, à Frontignan, concentre un quart des odeurs recueillies, notamment pour les odeurs de « cuisson de graines », tandis Sète et Balaruc « sont moins impactés avec respectivement 13 % et 5 % des signalements ». Atmo Occitanie souligne que « certaines zones sont particulièrement bien renseignées car fréquentées par des nez référents, réagissant aux signalements reçus. C'est notamment le cas au centre de Frontignan et sur la Peyrade » (rapport 2021, p.5).

⁹⁵ Cf. Midi Libre, 24/11/2021 « Deux associations de riverains alertent sur l'état des cuves de GDH ». France info, 13/12/2021, « Les fuites à répétition d'un site pétrolier classé Seveso inquiètent les riverains de Frontignan ».

2022, ont écarté la proposition de mener une étude épidémiologique sur cette zone restreinte « *en l'absence de signal sanitaire pouvant laisser suspecter une sur-incidence de cancers [...] et en l'absence de dépassement des seuils réglementaires de qualité de l'air au niveau des installations* ». Elle souligne également que des travaux sont en cours avec le registre des cancers de l'Hérault en vue de cartographier les incidences de cancers à une échelle infra-départementale incluant la zone de Frontignan-Sète.

Les atteintes à l'environnement peuvent également venir d'installations publiques. Ainsi, l'exutoire en mer de la station d'épuration de Sète a fait l'objet de fuites à proximité de Frontignan-Plage qui ont conduit à des interdictions de baignade. Il emprunte un ancien pipeline qui permettaient aux installations situées près du port de s'approvisionner à partir de navires pétroliers amarrés en mer. Après enquête publique, SAM a lancé des travaux pour consolider cette canalisation, dans l'attente de la mise à niveau de sa station d'épuration. Les deux autres pipelines, qui sont également corrodés, devraient être partiellement retirés par GDH car ils contiennent toujours des hydrocarbures.

Le degré d'exposition aux pollutions de la commune peut également être apprécié en reprenant la méthode mise au point par France stratégie⁹⁶, un indice d'exposition multiple (IEM) calculé à partir de six critères : les émissions de dioxyde de soufre (SO₂), de particules en suspension (PM₁₀), de particules fines (PM_{2.5}), d'ammoniac (NH₃) et d'oxyde d'azote (NO_x) et la détection d'au moins une pollution des sols dans la commune. Les données statistiques détaillées publiées en marge de cette étude montrent que la commune de Frontignan est située dans le quintile supérieur des communes de métropole pour son exposition à cinq des six pollutions étudiées. Seules 3 % des communes métropolitaines se trouvent dans une telle situation de cumul de pollutions.

5.2. Une action circonscrite de la commune en matière de préservation de l'environnement

5.2.1. Des compétences communales limitées

Le champ d'intervention de la commune en matière de protection de l'environnement est encadré du fait de la répartition des compétences au sein du bloc communal ainsi qu'avec les autres acteurs publics, notamment l'État dont le rôle reste primordial sur ces sujets. Il est également limité par des freins techniques et organisationnels.

Frontignan a en effet transféré à son intercommunalité⁹⁷ de nombreuses compétences structurantes en matière de préservation de l'environnement : collecte de déchets (ménagers et assimilés, déchets banals des professionnels ainsi que des déchets conchyliques), eau et assainissement, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi, qui inclut la protection et la restauration des écosystèmes aquatiques, notamment la restauration des continuités écologiques aquatiques), organisation de la mobilité mais aussi lutte contre la pollution de l'air, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie, protection, entretien et mise en valeur des espaces naturels, études, gestion et travaux nécessaires à la protection de la nappe astienne, etc. C'est donc, en application du principe de spécialité, l'intercommunalité seule qui est compétente pour intervenir sur ces sujets.

⁹⁶ France stratégie, « Inégalités environnementales et sociales se superposent-elles ? », *Note d'analyse*, n° 112, septembre 2022.

⁹⁷ Cf. le tableau reproduit en annexe 3.

Les services communaux restent néanmoins associés aux actions menées par SAM à plusieurs titres. Ils participent en effet aux groupes de travail qui préparent certaines interventions de l'EPCI (pour assurer un lien avec les habitants, contribuer à adapter les projets aux spécificités locales ou coordonner leur action lorsque des travaux complémentaires relevant de la compétence communale sont nécessaires). La commune est d'ailleurs à l'initiative de certaines interventions de SAM et suit leur réalisation. Les services de la ville disposent également de certains comptes-rendus de réunions concernant son territoire (comme le comité annuel de gestion des sites du conservatoire du littoral et les comités techniques relatifs à des travaux réalisés sur ces terrains). La commune relaie également l'action intercommunale. Par exemple, si Atmo Occitanie est financé par SAM, la ville de Frontignan a diffusé un appel à candidature en 2022 pour intégrer de nouveaux « nez » bénévoles pour signaler des odeurs à proximité du chantier de réhabilitation des sols de l'ancienne raffinerie Mobil.

Par ailleurs, si le maire est titulaire de pouvoirs de police générale, en application des articles L. 2212-1 et suivants du CGCT, ses interventions sont restreintes lorsqu'existe un pouvoir de police spéciale. Cette hypothèse est fréquente en matière environnementale où de nombreuses polices spéciales ont été instaurées (installations classées, eau, en cas de risque de pollution ou de destruction du milieu naturel, ou pour la santé publique et l'alimentation en eau potable, produits phytopharmaceutiques, organismes génétiquement modifiés, chasse, mais aussi police des zones Natura 2000, etc.). Le maire ne peut agir dans ces domaines que dans des hypothèses strictement définies, en général en présence de circonstances locales particulières ou d'un danger grave ou imminent (cf. article L. 2212-4 du CGCT), sous le contrôle du juge. Dans ces domaines, l'État conserve des compétences majeures, tant pour encadrer les pratiques que pour les contrôler⁹⁸.

Les interventions de la commune se heurtent également à des freins techniques et organisationnels. Les sujets de protection de l'environnement nécessitent en effet souvent une technicité importante, notamment en matière de pollutions industrielles, dont la commune ne dispose logiquement pas. De plus, ils sont souvent complexes à appréhender en raison de leur caractère transversal qui nécessite de mobiliser plusieurs types de services (urbanisme, bureau d'études interne, centre technique opérationnel, direction de la transition, etc.) et de mettre place des fonctionnements plus transversaux avec des modalités de pilotage adaptées (par exemple avec l'identification de chefs de file). Cet enjeu de coordination et de transversalité se retrouve au niveau des élus car de nombreux portefeuilles de délégations sont concernés par ces problématiques.

5.2.2. Des interventions communales qui contribuent à sensibiliser le public

La commune intervient néanmoins sur ces sujets, à travers différentes modalités. De manière directe ou indirecte, ses actions contribuent à sensibiliser le public (habitants ou usagers) aux enjeux de préservation de son environnement.

Dans le cadre de la réorganisation récente des services communaux, une « direction de la transition démocratique et écologique et de la vie associative » a été constituée. Un référent « transition écologique » y est chargé d'actions de sensibilisation de la population et des agents communaux⁹⁹ ainsi que des échanges avec les associations sur ces thématiques¹⁰⁰.

⁹⁸ Le rôle de la région, pilote en matière de biodiversité, pourrait s'accroître avec le transfert de la gestion des zones Natura 2000 en 2023.

⁹⁹ Un travail sur les pratiques internes à l'administration communale est prévu (diagnostic partagé avec les services sur la gestion des déchets, recyclage, utilisation des vélos mis à disposition par la commune, etc.).

¹⁰⁰ La commune compte deux associations de riverains : l'association des riverains de Frontignan-Plage et l'association des riverains du quartier des Prés Saint Martin et du canal du Rhône.

La ville met en place des actions de sensibilisation à la protection de l'environnement dans le cadre des journées retenues au niveau international (semaine européenne du développement durable, journée internationale de la diversité biologique, jour de la Terre, etc.). La Fête de la mer et des littoraux, qui a été initiée en 2019 par le ministère de la mer, est notamment l'occasion, à Frontignan, d'opérations de nettoyage des plages, des berges du canal et du port de plaisance qui mobilisent des associations et des habitants.

En 2022, la commune s'est engagée dans une démarche d'atlas de la biodiversité communale (ABC). Sa candidature, conjointe avec celle de sept autres communes¹⁰¹ et menée avec le soutien du centre permanent d'initiatives pour l'environnement (CPIE) bassin de Thau¹⁰², a été retenue dans le cadre d'un appel à projet de l'Office français de la biodiversité (OFB). La commune réalisera dans ce cadre des actions d'inventaires professionnels et participatifs (avec les habitants) pendant deux ans, avec l'aide du CPIE, et 12 animations par an.

La ville de Frontignan a également réalisé plusieurs projets de production d'énergie photovoltaïque dont certains, localisés sur le toit de bâtiments municipaux recevant du public, contribuent à la sensibilisation des habitants.

encadré 4 : des unités de production d'énergie photovoltaïque

La commune a choisi de faire installer une centrale photovoltaïque sur le site d'une ancienne décharge (dans la zone de Près Saint Martin) d'une surface de 7 ha. La société Reden Solar a été retenue dans le cadre d'un appel d'offres¹⁰³. Elle a financé les travaux (4 M€, dont une partie par financement participatif qui a mobilisé notamment des coopératives locales citoyennes). 11 336 panneaux solaires ont été mis en place. Ils doivent produire 7 000 MWh par an, soit l'équivalent de la consommation annuelle de 8 300 habitants (hors chauffage) et éviter l'émission de 252 tonnes de CO₂ chaque année. La production a débuté début 2022. La société Reden Solar dispose d'un bail de 25 ans signé avec la commune et verse à cette dernière un loyer annuel composé d'une part fixe de 13 800 € et de 15 % du chiffre d'affaires généré par l'exploitation du parc. La commune estime qu'elle touchera ainsi 80 000 € par an. Un pré-loyer de 110 000 € a été mandaté fin 2021. À l'issue du bail de 25 ans, le dispositif est démontable et recyclable.

La ville a également mis à disposition de la coopérative Thau énergies citoyennes¹⁰⁴, dont elle est sociétaire, le toit d'une école pour y installer des panneaux photovoltaïques d'une puissance de 36 kWc¹⁰⁵. La coopérative est propriétaire de l'installation qu'elle a financé et dont elle assure l'exploitation et l'entretien. La ville de Frontignan lui loue sa toiture. L'équipement est opérationnel depuis la rentrée scolaire 2020. Un montant de 247,63 € a été perçu par la ville en 2021. Une autre installation est prévue sur deux toitures d'un centre de loisirs communal (200 m² pour une puissance de 36 kWc également).

Les actions concernant le littoral montrent une prise en compte croissante des enjeux environnementaux. Ainsi, en 2022, la commune a décidé de mettre fin au nettoyage des plages à

¹⁰¹ Il s'agit de Marseillan, Mèze, Loupian, Bouzigues, Balaruc-le-Vieux, Balaruc-les-Bains, Sète et Frontignan.

¹⁰² Le CPIE est un label donné à des associations qui mettent en place des réseaux d'organisations et de citoyens qui interviennent en faveur de la prise en compte de la transition écologique par les acteurs d'un territoire. Le CPIE du bassin de Thau compte 20 structures membres et 2 668 adhérents.

¹⁰³ 13 entreprises candidates ont été sélectionnées pour recevoir un dossier de consultation, quatre ont déposé une offre et la commune a mis en œuvre des négociations avec deux d'entre elles.

¹⁰⁴ Thau Énergies Citoyennes est une coopérative citoyenne d'énergie renouvelable qui intervient depuis 2017 sur le territoire. Elle compte 189 sociétaires : 168 particuliers, 15 entreprises, 3 collectivités (Frontignan, SAM et Mireval) et 3 associations. Le statut coopératif doit assurer une gouvernance participative et une gestion désintéressée. La coopérative s'engage aussi à faire appel à des prestataires locaux et à acquérir du matériel fabriqué en France pour assurer des retombées économiques locales.

¹⁰⁵ Le kilowatt-crête (kWc) est une unité de mesure utilisée pour évaluer la puissance atteinte par un panneau solaire lorsqu'il est exposé à un rayonnement solaire maximal. Il existe un décalage de 15 % environ entre la puissance crête affichée et la puissance réelle des panneaux solaires, les conditions d'utilisation n'étant jamais optimales.

la cribreuse pour des raisons à la fois de protection de la biodiversité et de réduction de l'érosion des plages. Elle s'est fondée notamment sur l'expérience menée depuis une dizaine d'année par la commune du Grau-du-Roi (dans le Gard) sur la plage de l'Espiguette qui a montré l'intérêt du nettoyage manuel (développement de la végétation et stabilisation du cordon dunaire, développement des insectes nécessaires aux oiseaux). Huit agents saisonniers ont été engagés en juillet et août pour ramasser à la main les déchets sans enlever la laisse de mer (algues, galets, coquillages, etc.). La commune a également arrêté en 2022 la mise à disposition de douches à proximité des plages pour les baigneurs. Cette mesure, qui vise à économiser l'eau mais aussi à réduire les pollutions, était recommandée par le Pavillon Bleu dont la ville est titulaire depuis 1997. Avec le changement de méthode de nettoyage des plages, elle contribue aussi à sensibiliser le public à la protection du littoral.

Le rôle moteur des associations de riverains doit également être souligné en matière d'environnement. Il est visible notamment dans les comptes-rendus des réunions des commissions de suivi des sites (CSS) de GDH et Scori, auxquelles participe la commune et qui sont publiés sur le site internet de la DREAL¹⁰⁶. Ces documents mettent en évidence la fréquence de leurs interventions et leur capacité à soulever des questions nouvelles. L'analyse de la presse locale montre également leur rôle en matière d'alerte¹⁰⁷.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le territoire communal comporte des espaces protégés à plusieurs titres (Natura 2000, site Ramsar, sites classés en application de la loi de 1930, etc.). Les publications du conservatoire du littoral et de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse soulignent cependant les effets de la densification du littoral sur l'environnement.

Le champ d'intervention de la commune est encadré sur ces enjeux du fait des transferts de compétences à l'intercommunalité et du rôle de l'État qui reste primordial, notamment en matière de polices spéciales. Son action est également limitée par des freins techniques et organisationnels. La commune porte néanmoins différents types d'actions qui contribuent, de manière directe ou indirecte, à sensibiliser ses habitants aux enjeux de préservation de son environnement.

¹⁰⁶ <https://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/herault-34-r7982.html>

¹⁰⁷ Cf., à titre d'exemple : Midi Libre, 13/07/2020 « Quai Rousseau, les riverains attentifs ». Midi Libre, 11/02/2021, « Frontignan : des riverains saisissent le préfet au sujet des odeurs d'œuf pourri ». Midi Libre, 24/11/2021, « Deux associations de riverains alertent sur l'état des cuves de GDH ».

6. UNE PRISE EN COMPTE INÉGALE DE CES ENJEUX DANS LA GESTION DES ÉQUIPEMENTS PORTUAIRES

6.1. Un port de plaisance globalement bien géré par la commune

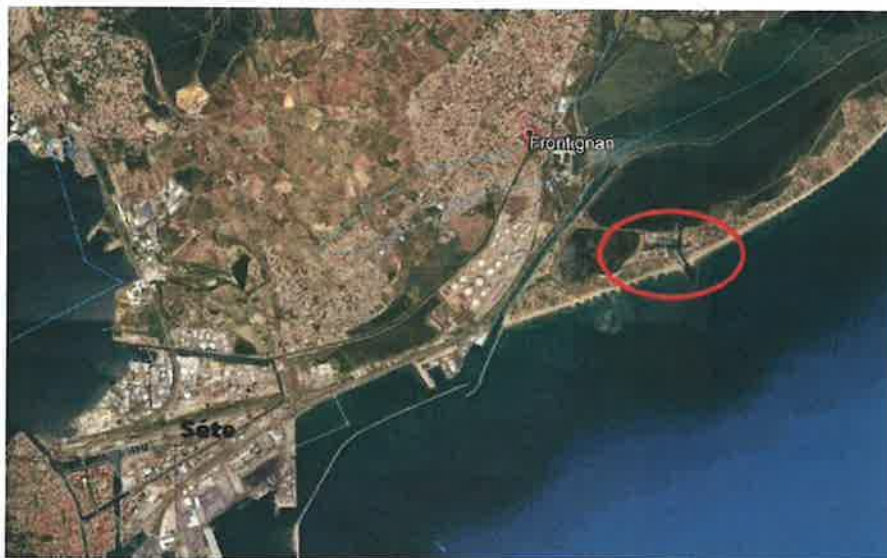
6.1.1. Un port attractif géré en régie

Le port de plaisance de la commune¹⁰⁸ a été créé en 1982. Il se situe dans le quartier de Frontignan-Plage, à 3 km au sud du centre-ville, sur le lido, entre l'étang d'Ingril et la mer Méditerranée.

Depuis le 1^{er} mai 1996, cet équipement est géré en régie directe par la commune¹⁰⁹ qui a succédé au SYMOCAF (syndicat d'économie mixte des ports de plaisance de La Grande-Motte, Carnon et Frontignan). Il a été doté de l'autonomie financière depuis le 1^{er} juin 2012¹¹⁰.

Le conseil d'exploitation¹¹¹ de ce port est composé de huit membres dont cinq sont issus du conseil municipal¹¹². Il est présidé par l'adjoint au maire, délégué aux espaces portuaires et balnéaires. Le directeur, nommé par le maire, exerce cette fonction depuis 2006¹¹³.

photographie 1 : localisation du port de plaisance



Source : commune, rapport d'enquête publique du 24 janvier 2020

¹⁰⁸ Le port régional de Sète-Frontignan, qui s'étend sur une partie de son territoire, est géré par l'établissement public régional « Port de Sète Sud de France ».

¹⁰⁹ Auparavant, il était géré par le syndicat d'économie mixte des ports de plaisance de La Grande-Motte, Carnon et Frontignan.

¹¹⁰ Cf. la délibération n° 2012-246 du 22 mai 2012.

¹¹¹ Il donne notamment son avis sur les constructions neuves, reconstructions et travaux d'extension ; toute action judiciaire ; le budget et la situation financière ; la gestion du personnel (recrutement, licenciement, rémunération) ; les tarifs et dispose d'un pouvoir décisionnel pour tout achat d'un montant inférieur à 100 000 € HT.

¹¹² S'y ajoutent un représentant des plaisanciers et deux membres désignés respectivement parmi les professionnels ou élus des structures de soutien au développement touristique du département et parmi les professionnels ou élus d'un organe délibérant associatif, politique, professionnel ou commercial compétent en matière de gestion de port de plaisance dans la région (hors département de l'Hérault) ou en matière d'aménagement du territoire.

¹¹³ Il est nommé par le maire dans les conditions prévues à l'article L. 2221-14 du CGCT et exerce l'ensemble des attributions qui lui sont déléguées par ce dernier dans les conditions de l'article R. 2221-63 du même code. Il dispose à ce titre d'un pouvoir de décision pour les opérations inférieures à 15 000 € HT.

6.1.1.1. Un taux d'occupation élevé

Ce port s'étend sur une superficie de 9 ha et comporte quatre bassins. Il offre une capacité d'accueil de 603 anneaux auxquels s'ajoutent 60 emplacements réservés à l'escale. Il propose un ensemble de services aux plaisanciers¹¹⁴.

Chaque année, il accueille en moyenne un millier de bateaux. Entre 2015 et 2019, le taux d'occupation a oscillé autour de 97,7 %. En 2020, la crise sanitaire ne l'a que légèrement infléchi (93,7 %). Le niveau plus faible observé en 2021 (74,8 %) résulte de travaux réalisés par le port (*cf. infra*). Sur l'ensemble de la période, plus de 80 % des attributions d'anneaux ont été à l'année.

tableau 8 : activité du port de plaisance

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Contrats annuels	522	521	526	534	553	532	457
Forfaits semestriels	80	94	91	105	108	115	89
Forfaits trimestriels ¹¹⁵	0	0	0	0	0	0	36
Navires accueillis	888	1 039	1 244	1 065	1067	951	907
Nuitées	5 934	7 179	8 417	6 794	6 977	9 894	5 764
Carburant (litres)	121 687	148 186	147 518	174 481	159 003	168 736	170 625
Carburant – nombre d'avitaillements	1 869	2 038	2 203	2 545	2 417	2 481	2 358
Manutentions	1 551	1 531	1 576	1 503	1 437	1 227	1 321
dont hors contrat	814	830	902	841	702	574	661
Taux d'occupation	97,0 %	97,0 %	98,0 %	99,0 %	97,4 %	93,7 %	74,8 %
Liste d'attente	442	444	404	381	319	358	434

Sources : comptes-rendus d'activité du port et commune

La capacité d'accueil (603 anneaux) apparaît toutefois relativement faible au regard de la demande : la liste d'attente est évaluée à 397 bateaux en moyenne entre 2015 et 2021. De plus, le taux de rotation des postes d'amarrage est également limité : seuls 7 % des contrats annuels ont fait l'objet de résiliations chaque année, entre 2018 et 2021¹¹⁶. Ces données traduisent l'attractivité de ce port. Une étude de 2020 commanditée par la préfecture de région, la région Occitanie et la Caisse des dépôts et consignations¹¹⁷ dresse le même constat pour les ports de l'étang de Thau ainsi que pour Sète¹¹⁸.

¹¹⁴ Postes d'accostage équipés et quai réservé pour les escales, station de carburant automatisée, pompe de vidange, sanitaires, déchèterie portuaire, zone technique, service bosco (agent de surveillance qui assiste les usagers du port et les services techniques sur demande d'intervention), accès wifi, accueil et surveillance 24h/24 et 7j/7.

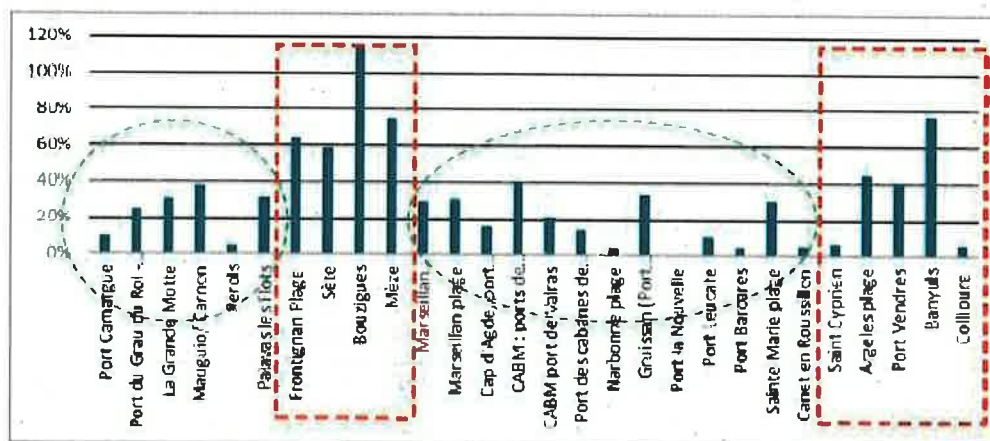
¹¹⁵ Ces contrats ont été proposés de manière provisoire, dans le cadre des travaux.

¹¹⁶ Source : nombre de résiliations de contrat annuels (2018 : 49 ; 2019 : 37 ; 2020 : 32 ; 2021 : 32).

¹¹⁷ IDEA, « Stratégie de développement des ports du littoral d'Occitanie », mars 2020.

¹¹⁸ Ce recensement comporte néanmoins des doublons (un même plaisancier déposant souvent des demandes dans plusieurs ports proches de sa résidence principale ou secondaire), avec un taux de redondance estimé à 20 % à l'échelle de la région.

graphique 2 : pourcentage de demandes en liste d'attente par rapport à la capacité d'accueil des ports d'Occitanie en 2019



Source : étude sur la stratégie de développement des ports du littoral d'Occitanie

Toutefois, comme pour les autres ports occitans, la liste d'attente tend à diminuer à Frontignan. Si l'on exclut les données de l'année 2020, marquées par la crise sanitaire, et celles de 2021, affectées par les travaux sur le port, le nombre de demandes en attente a baissé de 28 % entre 2015 et 2019.

76 % des usagers de ce port habitent dans l'Hérault et 81 % en Occitanie. Les bateaux sont le plus souvent utilisés à la journée. Ceux qui sont amarrés dans le port sont majoritairement des bateaux à moteur d'environ 8 m et de 20 ans d'ancienneté¹¹⁹. Ces caractéristiques sont comparables à celles des autres ports de la région : « le plaisancier présent en région est un homme, retraité de plus de 60 ans, résidant en Languedoc-Roussillon, propriétaire d'un bateau à moteur de 8,10 m de 20 ans qu'il a acquis il y a six ans »¹²⁰. Les touristes et usagers ponctuels du port (pour du cabotage) sont cependant d'origines géographiques plus diversifiées que les détenteurs de contrats à l'année. Selon la direction du port, 50 % ne sont pas résidents du département de l'Hérault.

6.1.1.2. Un accent mis sur la protection de l'environnement

Par ailleurs, le port de plaisance, géré par la commune, s'engage en matière de préservation de l'environnement. Il est notamment certifié « Ports Propres » depuis 2003 et la ville est signataire de la charte Sud de France Nautique qui comporte une liste de bonnes pratiques pour l'aménagement et le développement durable des ports de plaisance maritimes, fluviaux et lacustres. Le port organise régulièrement des actions de sensibilisation des plaisanciers (opération « je navigue, je trie », distribution de kit antipollution des eaux de fond de cale, d'éco-cup, mise à disposition de composteurs, etc.).

La prise en compte de ces enjeux est cependant parfois difficile. Ainsi, dans le cadre des travaux de rénovation de ce port (cf. *infra*), le dossier de consultation des entreprises prévoyait, parmi les critères de sélection des offres sur le plan technique, un volet de mesures de protection de l'environnement. Il comptait pour 15 points sur les 100 de la note technique (pondérée à 50 % avec le prix). L'examen du document d'analyse des offres montre que ce volet a été peu discriminant : les cinq offres reçues par la commune ont obtenu entre 10 et 12,5 sur 15. Elles ont toutes obtenu les mêmes notes pour les sous-critères « qualité de l'eau » (3,75/5) et « pollutions

¹¹⁹ Étude sur l'activité du port et données sur l'origine des plaisanciers du port de Frontignan.

¹²⁰ IDEA, « Stratégie de développement des ports du littoral d'Occitanie », mars 2020.

accidentelles » (3,75/5) et seul le sous-critère « bruit » a créé des écarts (entre 2,5 et 5/5). L'entreprise retenue n'a d'ailleurs pas obtenu la meilleure note sur ce point (11,25/15 alors que la meilleure offre était notée 12,5).

6.1.2. Une situation financière saine

6.1.2.1. Un chiffre d'affaires orienté à la hausse

Le budget annexe « port » dispose d'une structure de financement équilibrée. Il parvient à dégager une capacité d'autofinancement (CAF) brute qui représente près de 12 % de son chiffre d'affaires en moyenne.

tableau 9 : évolution de l'autofinancement du budget annexe « port »

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Chiffre d'affaires	1 273 961	1 315 650	1 368 907	1 368 888	1 384 916	1 317 993	0,7 %
- Consommations intermédiaires	533 958	539 659	623 910	668 388	573 050	538 063	0,2 %
- Impôts taxes et assimilés (sauf personnel)	147 990	115 421	126 706	99 051	130 619	101 261	- 7,3 %
= Valeur ajoutée	592 013	660 570	618 291	601 450	681 247	678 669	2,8 %
- Charges de personnel	498 308	525 715	546 651	537 968	588 152	514 536	0,6 %
+ Subventions d'exploitation perçues	10 629	10 788	0	11 026	11 136	11 136	0,9 %
+ Autres produits de gestion	27 610	19 063	81 119	20 107	20 259	20 260	- 6,0 %
- Autres charges de gestion	3 376	2 625	1 260	4 487	3 455	3	- 74,9 %
= Excédent brut d'exploitation	128 567	162 082	151 500	90 127	121 035	195 526	8,7 %
<i>en % du produit total</i>	<i>10,1 %</i>	<i>12,3 %</i>	<i>11,1 %</i>	<i>6,6 %</i>	<i>8,7 %</i>	<i>14,8 %</i>	
+ Résultat financier	-2 980	-2 443	-1 882	-1 287	-656	-8 839	24,3 %
+ Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	17 465	50 207	-75 827	65 815	146 617	117 326	46,4 %
- Impôts sur les bénéfices et assimilés	30 000	0	35 000	80 000	49 417	30 781	0,5 %
= CAF brute	113 052	209 846	38 791	74 656	217 579	273 231	
<i>en % du produit total</i>	<i>8,9 %</i>	<i>15,9 %</i>	<i>2,8 %</i>	<i>5,5 %</i>	<i>15,7 %</i>	<i>20,7 %</i>	

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Ce dernier a augmenté de 8,7 % entre 2016 et 2020. L'impact de la crise sanitaire est resté limité. En 2021, année de réalisation d'importants travaux de restructuration, la baisse du chiffre d'affaires a été compensée par une diminution plus importante des charges d'exploitation¹²¹. Deux postes représentent 90 % du chiffre d'affaires : les droits de quai (989 023 € par an en moyenne) et les ventes de carburant (plus de 216 000 € par an en moyenne).

¹²¹ L'effectif du port se compose de 12 agents à l'année dont 10 appartiennent à la filière technique. Ces charges ont augmenté de 0,6 % par an en moyenne entre 2016 et 2021, un rythme moins soutenu que celui du chiffre d'affaires (+ 0,7 % par an en moyenne).

tableau 10 : décomposition du chiffre d'affaires

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Droits de quai	957 626	984 260	981 782	1 011 782	1 030 089	968 598
Ventes de carburant	172 374	186 962	249 745	232 052	243 500	217 103
Prestations de manutention	84 057	92 703	84 519	76 639	64 657	72 191
Locations matériel (tins)	28 716	28 052	28 256	30 134	28 374	41 806
Autres	31 187	23 673	24 606	18 282	18 296	18 296
Chiffre d'affaires	1 273 961	1 315 650	1 368 907	1 368 888	1 384 916	1 317 993

Source : balances générales des comptes et grands livres

Le port a réalisé peu d'évolutions tarifaires depuis 2016 (+ 1,6 % par an en moyenne entre 2016 et 2020). Les tarifs ont ensuite été gelés en 2021 et 2022 dans le but de compenser les désagréments liés aux travaux de restructuration.

La direction du port estime qu'ils se situent dans la moyenne des ports comparables du secteur mais elle n'a pas été en capacité de produire d'analyse sur ce point. Les grilles tarifaires des ports de plaisance voisins, consultables sur internet, proposent des catégories de tarifs très différentes qui limitent leur comparabilité globale.

Au regard des listes d'attentes importantes dans les ports du secteur et dans le contexte inflationniste qui s'installe en 2022, de nouvelles marges de manœuvre pourraient être recherchées, notamment en appliquant des évolutions différenciées de tarifs selon les services (forfaits longues durées, escales et autres prestations).

6.1.2.2. Des investissements importants en fin de période

Jusqu'en 2020, l'autofinancement généré par l'exploitation du port a permis de couvrir les dépenses d'équipement dont le niveau est resté limité (62 k€ par an en moyenne) et d'alimenter le fonds de roulement net global (FRNG) de 296 k€. Le port disposait ainsi d'un endettement très faible avant 2021¹²² et de la capacité d'engager un programme d'investissement plus important.

tableau 11 : évolution du financement des dépenses d'investissement

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
Capacité d'autofinancement brute	113 052	209 846	38 791	74 656	217 579	273 231	927 156
- Annuité en capital de la dette	8 752	9 281	9 841	10 436	11 066	34 000	83 375
= Capacité d'autofinancement nette	104 300	200 566	28 950	64 220	206 514	239 231	843 780
<i>en % du produit total</i>	8,2 %	15,2 %	2,1 %	4,7 %	14,9 %	18,2 %	
+ Subventions d'investissement	0	0	1 365	0	0	128 481	129 845
+ Produits de cession	0	0	0	1 450	0	0	1 450
= Financement propre disponible	104 300	200 566	30 315	65 670	206 514	367 712	975 076
<i>Fi. propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	306,2 %	197,6 %	272,4 %	132,6 %	179,3 %	16,7 %	
- Dépenses d'équipement	34 067	101 489	11 130	49 521	115 209	2 202 052	2 513 469
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	70 232	99 076	19 185	16 149	91 304	- 1 834 340	- 1 538 393
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	0	1 760 000	1 760 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	70 232	99 076	19 185	16 149	91 304	- 74 340	221 607

Source : Anafi d'après les comptes de gestion

¹²² 41 k€ en 2016 et 0 € en 2020.

La première tranche des travaux (2,118 M€) réalisée en 2021 a été financée à plus de 80 % par l'emprunt (1,76 M€), complété par l'autofinancement (239 k€), une subvention du département (128 k€) et la mobilisation du fonds de roulement (74 k€). Les emprunts souscrits dans ce cadre seront amortis sur 25 ans, ce qui apparaît cohérent avec la durée de vie des équipements financés, estimée à 30 ans. La seconde tranche (2,99 M€¹²³), en 2022, doit également être financée par l'emprunt (1,8 M€) mais aussi les subventions attendues (1,2 M€¹²⁴) et la mobilisation éventuelle du fonds de roulement (539 k€ fin 2021).

Malgré la progression de l'endettement supporté par ce budget annexe, son équilibre n'apparaît pas remis en cause. Toutefois, la commune devra être attentive à l'évolution de l'activité¹²⁵ et aux éventuels investissements qui pourraient être mis à sa charge dans les années à venir. Dans cette perspective, le rapport d'activité annuel du port devrait être amélioré en consacrant notamment davantage de développements à l'évolution de l'activité et à la situation financière du budget à court, moyen et long termes.

6.1.3. Un programme de travaux qui a dû être adapté

La commune s'est engagée dans un projet de restructuration de son port de plaisance dans le but d'augmenter sa capacité d'accueil (avec la création de 160 emplacements supplémentaires, dont un tiers dédié à l'escale saisonnière), de moderniser ses équipements (réaménagement des appontements et création de nouveaux ponts, réaménagement de l'espace réservé aux pêcheurs professionnels) et d'améliorer son offre touristique, sans augmentation de la surface des bassins. Les travaux ont commencé en 2021 et ont fait l'objet d'une inauguration en septembre 2022.

Le planning prévisionnel prévoyait une réception des travaux au mois de juin 2022. Un dossier de consultation des entreprises (DCE) a été publié le 20 septembre 2019 avec une date de remise des offres fixée au 24 octobre 2019 dans la perspective d'un engagement des travaux dès le début de l'année 2020¹²⁶. Le DCE a toutefois été annulé en raison de carences et erreurs relevées *a posteriori* (absence d'études géotechniques pour le calibrage des pieux de guidage et erreurs dans le cahier des clauses techniques particulières (CCTP), le bordereau des prix unitaires (BPU) et le détail quantitatif estimatif (DQE)¹²⁷).

Après la mise en œuvre de nouvelles investigations géotechniques et la correction des insuffisances apparues lors du premier appel d'offres, un nouvel avis de marché a été publié au BOAMP 12 juin 2020 avec une date limite de réception des offres fixée au 29 juillet 2020. Après analyse des cinq offres présentées, le nouveau marché a été attribué le 7 octobre 2020 pour un montant de 4 499 983 € HT et l'ordre de service de démarrage des travaux a été notifié le 4 janvier 2021, soit près d'un an après la date d'engagement des travaux initialement projetée.

La première phase de travaux, achevée au mois de juin 2021, a révélé des incohérences entre les études préparatoires « *pas suffisamment approfondies* »¹²⁸ et les études d'exécution concernant notamment la réalisation du ponton réservé aux pêcheurs¹²⁹, incluse dans la tranche ferme. L'adaptation technique nécessaire aurait conduit à une augmentation de 51 % du coût de

¹²³ Coût total (5,103 M€) - crédits de paiement 2021 (2,118 M€).

¹²⁴ 807 k€ de la région et 372 k€ du département d'après délibération du 15 mars 2022 (tableau AP/CP).

¹²⁵ La note de présentation non technique évoque « *un gain potentiel de rentabilité de 225 517 € HT/an (tarifs 2016)* » p. 9.

¹²⁶ Rapport d'activité 2019.

¹²⁷ Idem.

¹²⁸ Rapport d'activité 2021.

¹²⁹ Sous-estimation du volume d'enrochement à déposer associée à de nouveaux aléas géotechniques.

cet aménagement¹³⁰. Dans ces conditions, la commune a, après négociations, renoncé à ces travaux. Elle a cependant dû, par l'avenant n° 2 signé le 4 avril 2022¹³¹, consentir à une augmentation de 84 k€ HT¹³² sur le reste du projet justifiée par différentes adaptations¹³³. La commune a également abandonné le projet de navette entre les parties est et ouest du port (tranche optionnelle n° 2), dont la rentabilité a été jugée insuffisante au regard des coûts pour permettre une gestion déléguée¹³⁴, mais elle a réalisé la tranche optionnelle n° 1 (sanitaires) tout en maîtrisant le coût total du projet (- 0,26 %). Ces différents ajustements soulignent des carences dans les études préalables et des insuffisances au stade de la définition du besoin mais également une maîtrise du coût total des travaux.

tableau 12 : coût du projet avant et après avenant n° 2

en € HT	Initial	Avenant n° 2	Variation
Tranche ferme	4 283 879 ¹³⁵	4 320 001 ¹³⁶	+ 0,84 %
Tranche optionnelle 1 « sanitaires »	119 784	168 191	+ 40,41 %
TF + TO1	4 403 663	4 488 192	+ 1,92 %
Tranche optionnelle 2 « navette est-ouest »	96 320	Abandon	- 100 %
TOTAL	4 499 983	4 488 192	- 0,26 %

Source : compte rendu réunion de chantier n° 47 du 7 juin 2022

Le décompte final, daté du 20 juin 2022, intègre la révision des prix prévue par le marché¹³⁷ qui a induit une progression du coût des travaux de 13,7 % (soit + 615 646 €)¹³⁸.

L'étude sur les ports occitans déjà mentionnée¹³⁹ estime que les quais de celui de Frontignan seront submergés pour des surcotes dont la période de retour sera de un à cinq ans en cas d'aléas (tempêtes) de gravité décroissante avec le temps : seulement dans l'hypothèse « extrême » d'élévation du niveau de la mer à l'horizon 2030, également dans l'hypothèse « maximale » pour la période 2046-2065 et quelles que soient les hypothèses pour 2081-2100¹⁴⁰.

Ce risque de submersion du fait de l'élévation du niveau de la mer a été évoqué dans le cadre l'enquête publique relative à ces travaux. Le porteur de projet a indiqué en réponse que la durée d'amortissement des équipements projetés était de 30 ans et que la plupart d'entre eux étaient des pontons flottants¹⁴¹ qui pouvaient suivre la montée et la descente des eaux tandis que les installations fixes (quai d'accueil et futur ponton promenade) étaient destinées à l'escale saisonnière.

6.1.4. Une amélioration de la gestion du domaine public portuaire à poursuivre

Des commerces et activités qui participent à l'attractivité du port (vente de fournitures pour bateaux, voilerie, bateau-école, centre nautique, club de plongée, etc.) sont implantés sur son

¹³⁰ Source : porté à connaissance de la modification du programme adressé à la DREAL (12 avril 2022) soit 193 009 € au lieu de 127 815,75 € d'après le compte-rendu de la réunion exceptionnelle du 23 juillet 2021.

¹³¹ L'avenant n° 1 du 10 février 2021 modifiant le planning du programme avait déjà exclu du délai partiel (intermédiaire) la réalisation de l'appontement des pêcheurs initialement fixé à 11,5 mois sur une durée d'exécution totale fixée à 24 mois.

¹³² Dont + 36 k€ pour la tranche ferme (sans le ponton des pêcheurs) et + 48 k€ pour la tranche optionnelle n° 1.

¹³³ Modification des quantités mises en œuvre, adaptations sur les ouvrages de génie civil à créer sur les talus enrochement.

¹³⁴ Rapport d'activité 2021.

¹³⁵ Cette somme inclut l'appontement pour les pêcheurs initialement estimé à 127 815,75 €.

¹³⁶ Hors ponton pour les pêcheurs finalement abandonné.

¹³⁷ Formule indexée sur l'indice de référence TP 07b : travaux de génie civil, béton et acier pour ouvrages maritimes.

¹³⁸ Cf. la facture de groupement n° 6000169671 du 30 juin 2022.

¹³⁹ IDEA, « Stratégie de développement des ports du littoral d'Occitanie », mars 2020.

¹⁴⁰ Ces travaux se fondent sur des projections publiées par le GIEC datant de 2014 qui ont été aggravées depuis.

¹⁴¹ Ces pontons sont guidés par des pieux arrasés à la côte + 2,5 m NGF (cf. CCTP p.43).

périmètre, dans le cadre de conventions d'occupation du domaine public portuaire dont une première série avait été conclue par le SYMOCAF. Ces conventions portaient sur des terrains nus et autorisaient les preneurs à construire, sous leur propre responsabilité, des locaux pour exercer leur activité, puis à assurer leur entretien. Elles prévoyaient une durée longue (plus de 30 ans) et des redevances peu élevées (entre 4 et 6 € par m² et par an). Entre 2016 et 2021, les revenus tirés de ces conventions ont représenté 37 594 € par an en moyenne.

tableau 13 : revenus tirés de l'occupation du domaine public portuaire

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Amodiations	31 187	21 789	18 823	18 115	18 296	18 296
Redevances	0	19 063	19 375	20 106	20 256	20 256
Total	31 187	40 852	38 198	38 221	38 552	38 552

Source : commune de Frontignan

6.1.4.1. Une résiliation coûteuse pour la commune

Le 1^{er} avril 2018, la commune a procédé à la résiliation amiable d'une convention d'occupation du domaine public portuaire qui avait été conclue avec une société et dont l'échéance était prévue au 1^{er} juillet 2028¹⁴². La parcelle concernée, est la seule qui offre un accès direct à la zone technique du port. Du fait de cette localisation, la commune sous-louait cette parcelle et le bâtiment qui s'y trouvait à cette même société depuis plusieurs années¹⁴³ et y avait installé ses services techniques.

L'examen des comptes de la commune montre que, entre 2016 et 2018, le loyer qu'elle a versé à cette société (26 400 € par an) était plus de six fois plus élevé que le montant de la redevance que cette dernière payait à la commune dans le cadre de la convention d'occupation du domaine public portuaire communal (4 294 € par an en moyenne).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la société concernée a affirmé que le montant de ce loyer correspondait à celui qui était payé par ses deux précédents locataires.

En tout état de cause, cet écart de prix entre la redevance perçue par la ville de Frontignan et le loyer payé à cette société résulte en partie du fait que la commune, qui souhaitait occuper cette parcelle en raison de sa localisation, disposait d'un pouvoir de négociation limité avec cette société. De plus, il traduit également le fait que le montant des redevances fixées initialement pour l'occupation du domaine public portuaire étaient faibles par rapport au prix du marché.

La délibération du conseil municipal du 12 mars 2018, qui décide de mettre un terme à cette convention d'occupation du domaine public, prévoit une indemnité de résiliation anticipée de 145 000 € au bénéfice de la société. Elle justifie ce montant en précisant qu'il correspond « au manque à gagner de l'amodiatrice sur la période restante de son contrat diminué de la moitié de la somme des travaux à effectuer sur le bâtiment dans les prochaines années ».

Cette formulation appelle plusieurs remarques. En premier lieu, la délibération précise que la commune a fait appel à deux cabinets privés pour évaluer le manque à gagner de la société et l'état du bâtiment mais elle ne rend pas compte de leurs conclusions. De plus, l'indemnisation qui a été versée à la société ne correspond pas à l'application du mode de calcul indiqué par la

¹⁴² Délibération n° 2018-131 du 12 mars 2018.

¹⁴³ La commune n'a pas été en mesure de préciser depuis quelle date.

délibération aux montants estimés dans le cadre de ces expertises. La somme versée a donc été négociée à partir de ces estimations.

En second lieu, le choix de partager le coût de ces travaux entre la commune et la société titulaire de la convention d'occupation est une solution favorable à cette dernière puisque, si la convention d'occupation du domaine public avait été conduite à son terme, c'est la société qui aurait dû financer la totalité de ces travaux.

Par ailleurs, sur un plan comptable, la commune a constitué une provision totale de 200 000 € dans la perspective de cette résiliation¹⁴⁴. À la suite du paiement de l'indemnité de 145 000 €, la commune a opéré une reprise de sa provision à hauteur de ce montant en 2018¹⁴⁵ alors qu'elle aurait dû être reprise en totalité (200 000 €).

6.1.4.2. Le renouvellement des contrats du fait de leur arrivée à échéance

L'arrivée à échéance des contrats d'occupation du domaine public offre l'occasion au port de revoir un certain nombre de questions.

Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques, la commune doit organiser « *une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester* » conformément aux dispositions de l'article L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), y compris dans le cas d'une manifestation d'intérêt spontanée, comme le précise l'article L. 2122-1-4 du même code¹⁴⁶.

Alors qu'aucune mesure de publicité n'avait été mise en œuvre pour une convention arrivée à échéance début 2017, la commune s'est conformée à cette obligation nouvelle pour les deux conventions qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2022 (lot 5.2 et lots 5.1, 5.3 et 5.4). Après avoir été saisie d'une demande d'occupation des lieux par les deux sociétés déjà installées sur ces parcelles, elle a publié un appel à manifestation d'intérêt concurrente sur son site internet. Constatant l'absence de réponse, elle a négocié une nouvelle convention avec ces deux sociétés. Faute de candidature, la portée effective de cette mise en concurrence est donc restée relativement limitée.

La commune a néanmoins mis à profit ces renouvellements de contrats pour revoir à la hausse le montant des redevances. Ainsi, la convention qui a été renouvelée début 2017 prévoit une redevance de 22 875 € par an, un montant deux fois supérieur à celui qui était appliqué auparavant. Toutefois, la délibération¹⁴⁷ du conseil municipal qui autorise sa conclusion précise que ce « *montant a été fixé en tenant compte des avantages et des charges assumées par la ville* » sans apporter plus de précisions. La commune, qui est affectataire des constructions réalisées par l'exploitant sur cette parcelle (terrain plein de 2 053 m², magasin de 160 m² et hangar de 500 m²) doit désormais assurer les charges d'entretien qui incombent au propriétaire. La délibération du conseil municipal mentionne seulement qu'un audit technique des bâtiments a montré qu'ils ne nécessiteraient que des travaux limités dans les prochaines années, sans en communiquer le

¹⁴⁴ 100 000 € en 2016 (délibération n° 2016-630) et le même montant en 2018 (délibération n° 2017-570).

¹⁴⁵ Délibération n° 2018-427.

¹⁴⁶ Cet article dispose que « *lorsque la délivrance du titre mentionné à l'article L. 2122-1 intervient à la suite d'une manifestation d'intérêt spontanée, l'autorité compétente doit s'assurer au préalable par une publicité suffisante, de l'absence de toute autre manifestation d'intérêt concurrente* ».

¹⁴⁷ Délibération n° 2017-165 du 22 mars 2017.

montant. Faute d'éléments plus précis, il est difficile d'évaluer avec précision le gain potentiel pour la commune de cette augmentation du loyer payé par la société.

Pour le renouvellement des deux conventions intervenues début 2022, la direction du port a fait appel à une agence immobilière locale pour estimer la valeur de marché des immeubles concernés avant de négocier avec les sociétés. Les deux redevances sont ainsi passées de 528 € par an à 18 000 € et de 2 342 € à 30 000 €. Les conventions précisent que ces montants tiennent compte de la valeur d'occupation des parcelles et des bâtiments ainsi que des avantages procurés par cette occupation. Une révision annuelle est également prévue, en fonction de l'indice du coût de la construction, à la différence des conventions précédentes. La délibération¹⁴⁸ qui autorise la signature de ces conventions précise le montant des travaux relevant du propriétaire que la commune devra financer dans les prochaines années : 140 000 € au total, ce qui représente près de trois années de redevances.

Ces nouvelles conventions ont également permis de réduire la durée de l'occupation des parcelles (15 ans pour le contrat de 2017 et 12 ans pour ceux de 2022). La commune peut ainsi revoir plus fréquemment les conditions dans lesquelles elle autorise l'occupation de son domaine public portuaire. Elles encadrent également les conditions dans lesquelles elles peuvent être cédées (en exigeant un accord express de la commune) et interdisent toute mise à disposition d'un tiers (à titre onéreux ou gratuit). Cette stipulation constitue également une avancée car elle permet un meilleur contrôle de la commune sur l'occupation de son domaine public. Les conventions précédentes autorisaient les sociétés cocontractantes à louer leurs emplacements après autorisation par la commune. Si cette dernière a communiqué les délibérations du conseil municipal par lesquelles elles ont été autorisées, elle n'a pas été en mesure de fournir ni les contrats ni le montant du loyer pratiqué.

La chambre encourage la commune à poursuivre l'amélioration de la gestion de son domaine public portuaire à travers le renouvellement successif des conventions, notamment en prenant en compte, dans le calcul de la redevance, la rentabilité des emplacements. La commune devra également veiller à exercer un contrôle régulier du respect de leurs stipulations.

6.2. Un port sur l'étang d'Ingril géré sans autorisation par une association

Un autre port est également installé à Frontignan sur le domaine public maritime (DPM). Il se situe sur l'étang d'Ingril, à proximité immédiate du port de plaisance. Il est géré par l'association des plaisanciers et pêcheurs du port des pauvres.

À la suite des travaux effectués sur le port de plaisance, en 2021, elle a récupéré les anciens pontons de ce dernier pour s'agrandir. Ce port compte désormais 120 m de pontons et une soixantaine d'anneaux¹⁴⁹. Cette association figure sur le site internet de la commune dans l'annuaire des associations. La ville lui verse des subventions chaque année (360 € par an de 2016 à 2019 puis 220 € depuis 2020).

¹⁴⁸ Délibération n° 2022-09 du 15 février 2022.

¹⁴⁹ Cf. Midi Libre, « Le port des pauvres inaugure ses nouveaux "vieux pontons" », 23/09/2021.

photographie 2 : localisation du port des pauvres



Source : Géoportail, tracé CRC

Toutefois, cette association ne dispose pas d'autorisation d'occuper le domaine public maritime, qui est une propriété de l'État, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 2122-1 du CG3P, ni de décision lui permettant d'exploiter un port. L'installation des nouveaux pontons a été réalisée sans demande d'autorisation environnementale ni étude d'impact. Le respect des règles qui s'appliquent aux ports, notamment en matière de sécurité, de contrôle des embarcations et de protection de l'environnement, n'est pas garanti. Ces installations échappent également aux dispositions fiscales applicables dans ce secteur (impôt foncier, taxes de séjour pour les plaisanciers).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le port de plaisance, géré en régie par la commune, est attractif et dispose d'une structure de financement équilibrée qui lui a permis de réaliser un important programme de travaux (5 M€) en 2021 et 2022. Les ajustements successifs du projet mettent en évidence des carences dans les études préalables et des insuffisances au stade de la définition du besoin mais également une volonté de maîtrise du coût total des travaux.

Jusqu'en 2018, une société qui disposait, pour 4 294 € par an en moyenne, d'une parcelle sur le domaine public portuaire communal dans le cadre d'une convention d'occupation, relouait cette même parcelle à la commune pour 26 400 € par an. En 2018, la commune a procédé à la résiliation amiable de cette convention pour un coût de 145 000 € qui a été établi selon des modalités de calculs favorables à la société. La commune sait en revanche mettre à profit l'arrivée à échéance progressive des autres contrats d'occupation du domaine public portuaire pour améliorer leur gestion (publicité préalable, augmentation des redevances, réduction des durées, interdiction de la mise à disposition d'un tiers).

En revanche, un second port est installé à proximité de ce port communal sans autorisation d'occupation du domaine public maritime (qui appartient à l'État) ni aucune autorisation d'exploitation.

7. UNE AMÉLIORATION DE LA FIABILITÉ DES COMPTES

7.1. Une refonte nécessaire de la procédure de rattachements des charges

Jusqu'en 2021, la commune de Frontignan a fait un usage inapproprié du rattachement des charges et des produits. Cette procédure, qui est mise en œuvre en application du principe d'indépendance des exercices, consiste à intégrer dans le résultat annuel (section de fonctionnement) toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis qui n'ont pu être comptabilisés avant la clôture de l'exercice, journée complémentaire comprise¹⁵⁰.

Dans les comptes de la commune de Frontignan, les charges rattachées ont représenté un pourcentage croissant du résultat de l'exercice depuis 2016, jusqu'à 48,5 % en 2020 où 26 % des crédits consommés sur le chapitre des charges à caractère général (011) correspondaient à des rattachements. Parallèlement, la commune procédait chaque année à d'importantes annulations de rattachements. Le contrôle a montré qu'elles concernaient des rattachements injustifiés qui ne correspondaient à aucune facturation de l'exercice N-1¹⁵¹.

Les services gestionnaires, qui ne maîtrisaient pas la notion de service fait, cherchaient par cette méthode à majorer artificiellement la part des crédits consommés pour se prémunir d'un ajustement à la baisse au budget suivant. De plus, le service des finances, chargé des opérations de régularisation, ne mettait pas en œuvre de contrôle des opérations de rattachement initiées par les services gestionnaires.

En 2021, le service des finances s'est mis en relation avec la DGFIP afin d'engager un retour à l'orthodoxie comptable. Une fiche de procédure rédigée dans cette perspective a été mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2022. La diminution de près de 50 % des montants rattachés à l'exercice 2021 montre que la commune s'est effectivement saisie de la problématique.

Cette correction était indispensable. Ces modes opératoires privaient en effet la ville de données précises sur le niveau de ses dépenses alors qu'elles sont indispensables pour identifier des gisements d'économies.

De plus, ces pratiques altéraient en partie la fiabilité des soldes intermédiaires de gestion. La surestimation des rattachements de charges entraîne en effet une minoration de l'excédent brut d'exploitation (EBE), par augmentation des dépenses de l'exercice, et une majoration du résultat exceptionnel, du fait des régularisations concernant l'exercice précédent. Une compensation entre ces deux effets s'opère au niveau de la CAF brute. Toutefois, du fait de l'augmentation du volume des rattachements injustifiés au fil des exercices, leur montant est chaque année supérieur à celui des régularisations opérées (qui correspondent aux rattachements injustifiés de l'exercice précédent). La CAF brute tend ainsi à être sous-estimée. Ces éléments ont été pris en compte dans l'analyse de la situation financière de la commune.

¹⁵⁰ Les dépenses régulièrement engagées, non mandatées et correspondant à un service fait au 31 décembre (factures non parvenues) sont enregistrées au débit des comptes de classe 6 concernés et au crédit d'un compte de tiers dédié (comptes 408, 4286, 4386, 4486 ou 4686 « charges à payer - factures non parvenues »). En début d'exercice suivant, ces opérations sont contrepassées au vu d'un mandat d'annulation établi par l'ordonnateur. À réception de la facture, la dépense est normalement enregistrée au débit du compte de charge (classe 6) et au crédit du compte de tiers approprié. La procédure est similaire pour le rattachement des produits.

¹⁵¹ La ville utilisait dans ce but une procédure exceptionnelle qui est réservée à la régularisation de comptes de classe 6 créditeurs lorsque la facture émise par le fournisseur en N+1 se révèle inférieure au montant rattaché.

tableau 14 : impact des rattachements injustifiés sur les soldes intermédiaires de gestion

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2016-2020	2021
Rattachements opérés en N qui feront l'objet d'une régularisation en N+1 Ils minorent l'EBF, la CAF brute et le résultat [A]	311 253	292 540	368 192,00	729 918	799 000	2 500 903	ND
Excédent brut de fonctionnement EBF [B]	3 957 505	3 715 093	3 665 879	4 566 639	4 073 721	19 978 837	5 487 059
Soit % de l'EBF (A/B)	7,9 %	7,9 %	10,0 %	16,0 %	19,6 %	12,5 %	NC
Régularisations effectuées en N des rattachement injustifiés opérés en N-1 Ils augmentent la CAF et le résultat [C]	99 271	311 253	292 540	368 192	729 918	1 801 174	799 000
Impact sur la CAF brute et le résultat net des corrections de rattachements de N-1 opérées en N [D = C - A]	- 211 982	18 713	- 75 652	- 361 726	- 69 082	- 699 729	NC
CAF brute	3 258 047	3 328 063	4 321 859	4 146 006	4 104 635	19 158 610	6 029 457
CAF brute corrigée [CAF brute - D]	3 470 029	3 309 350	4 397 511	4 507 732	4 173 717	19 858 339	
Impact en % de la CAF brute corrigée	- 6,11 %	0,57 %	- 1,72 %	- 8,02 %	- 1,66 %	- 3,52 %	NC
Résultat	2 635 929	2 719 320	3 722 072	3 471 408	3 421 504	15 970 233	5 512 785
Résultat corrigé [res - D]	2 847 911	2 700 607	3 797 724	3 833 134	3 490 586	16 669 962	
Impact en % du résultat corrigé	- 7,44 %	0,69 %	- 1,99 %	- 9,44 %	- 1,98 %	- 4,20 %	NC

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion, calculs CRC

7.2. Des taux de réalisation des prévisions budgétaires satisfaisants

Le taux d'exécution des crédits est calculé en rapportant le montant des émissions budgétaires (mandats et titres) au montant des crédits votés. Il constitue un indicateur de la capacité de la collectivité à évaluer précisément le montant des produits et charges à venir et de la sincérité des prévisions budgétaires. En matière d'investissement, il rend également compte du respect de la programmation annuelle.

Concernant la section de fonctionnement, les taux de réalisation de la commune oscillent autour de 104 % en recettes et 97 % en dépenses, ce qui traduit une certaine prudence dans les prévisions. Toutefois, le contrôle a montré que les rattachements de charges étaient fortement surévalués jusqu'en 2021 (*cf. infra*). Les taux de réalisation des charges de fonctionnement étaient en conséquence supérieurs à la réalité des niveaux d'exécution. La baisse du taux de réalisation des dépenses réelles de fonctionnement en 2021 (92 %) résulte du travail de régularisation engagé au cours de cet exercice. La fiabilisation de la procédure de rattachement devrait permettre à la commune d'améliorer la qualité de sa prévision.

Concernant la section d'investissement, les taux de réalisation des dépenses s'établissent à près de 80 % en intégrant les restes à réaliser. Ces résultats pourraient être améliorés dans une commune qui a mis en œuvre la procédure des autorisations de programme / crédits de paiement (AP/CP¹⁵²) pour environ un tiers des dépenses d'équipement qu'elle a réalisées entre 2016 et 2021.

Lors de son précédent contrôle, la CRC avait déjà recommandé à la ville d'élaborer un règlement des AP/CP et d'améliorer leur suivi. En 2022, elle les a intégrés dans un dispositif de suivi trimestriel de son plan pluriannuel d'investissement. La commune prévoit également

¹⁵² Les AP correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations (*cf.* l'article R. 2311-9 du CGCT). Elles constituent « la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements » (article L. 2311-3 du CGCT). Les CP constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AP correspondantes.

d'intégrer des dispositions sur le suivi des AP/CP dans le règlement budgétaire et financier (RBF) qu'elle prépare en vue de la mise en œuvre de la M57 au 1^{er} janvier 2024. La chambre l'encourage à mener à bien cette démarche.

7.3. Une procédure de comptabilisation des restes à réaliser globalement maîtrisée

Les restes à réaliser (RAR) correspondent aux dépenses engagées non mandatées à l'issue d'un exercice telles qu'elles ressortent de la comptabilité d'engagement tenue par l'ordonnateur ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Ils participent à la détermination du résultat de l'exercice. Concernant la commune de Frontignan, ces inscriptions ne portent que sur la section d'investissement.

Le contrôle de leur fiabilité, effectué à partir d'un échantillon¹⁵³, montre que cette procédure est globalement maîtrisée, malgré deux dépenses de faible montant (moins de 800 €) non justifiées.

Toutefois, entre 2016 et 2021, les RAR ont représenté en moyenne 35 % des crédits consommés en dépenses et 27 % en recettes (en investissement), un niveau relativement élevé au regard de l'utilisation des AP/CP. Un pilotage pluriannuel plus fin des dépenses d'investissement et une meilleure appropriation de la procédure des AP/CP devraient permettre de les réduire.

7.4. Un rythme d'apurement des comptes d'imputation provisoire à améliorer

Les comptes d'attente permettent au comptable d'enregistrer certaines opérations préalablement au mandatement ou à l'émission d'un titre par l'ordonnateur. En fin d'année, ces comptes doivent être soldés.

Malgré une amélioration en 2021, le contrôle a montré que les comptes d'imputation provisoires de recettes ne sont jamais soldés en fin d'exercice. En 2019 notamment, les comptes de la commune comportaient un montant de 3,7 M€ de recettes en attente de régularisation dont 3,3 M€ correspondant à l'encaissement de fonds provenant d'un emprunt¹⁵⁴.

tableau 15 : volume des recettes à classer ou à régulariser

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Recettes à classer ou à régulariser	52 836	191 581	163 699	3 686 961	321 390	13 326
Produits de gestion	31 771 671	32 371 878	33 511 365	35 032 610	34 429 883	34 953 847
<i>Recettes à classer en % des produits de gestion</i>	<i>0,2 %</i>	<i>0,6 %</i>	<i>0,5 %</i>	<i>10,5 %</i>	<i>0,9 %</i>	<i>0,0 %</i>

Source : Anafi d'après les comptes de gestion

La commune devrait procéder à l'apurement régulier de ses comptes d'imputation provisoire, en lien avec le comptable public, afin de ne pas altérer la fiabilité du solde budgétaire. La période de clôture devrait être mieux préparée, en émettant les demandes de renseignement auprès des tiers et en procédant à toutes les diligences qui s'imposent, le plus en amont et le plus régulièrement possible, de façon à identifier les éléments qui permettront la régularisation de ces montants en attente.

¹⁵³ Opération 968, reports 2020-2021, en dépenses et recettes.

¹⁵⁴ La collectivité a émis un titre « ordinaire » alors qu'il aurait dû être typé « recettes après encaissement ». De ce fait, le compte d'attente (c/ 47133 – fonds d'emprunt) n'a pu être soldé en fin d'exercice (le compte 467 a été mouvementé en lieu et place).

7.5. Des travaux d'inventaire à mener à leur terme

Lors de son précédent contrôle, la CRC avait recommandé à la commune de mettre en cohérence l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable¹⁵⁵. Ce travail n'a été engagé que récemment. Jusqu'en 2017, la commune ne disposait pas d'un inventaire physique unique de ses biens. Il existait des registres papier épars qui étaient ponctuellement complétés lors des acquisitions. Le suivi du patrimoine incombait ainsi au seul comptable public¹⁵⁶.

En 2018, la ville s'est dotée d'un nouveau logiciel de gestion financière qui intègre un module de gestion du patrimoine. La réalisation d'un inventaire a été initiée à partir de l'état de l'actif du comptable. La démarche de fiabilisation a, dans un premier temps, porté sur le flux des biens entrant au patrimoine avant de s'orienter vers la régularisation du « stock » (régularisation des amortissements et mise à jour de la flotte automobile).

Engagée en 2020 et perturbée par la crise sanitaire, la démarche de recensement exhaustif du patrimoine, notamment immobilier, doit désormais être menée à son terme. Ce travail constitue un préalable indispensable pour disposer d'un outil d'aide à la décision fiable dans la perspective d'une gestion active du patrimoine (valorisation, entretien, occupation). Compte tenu de son importance¹⁵⁷, le patrimoine immobilier représente en effet un gisement d'économies pour la commune de Frontignan et la mission de diagnostic récemment confiée au pôle « développement urbain, aménagement et grands projets » en vue de les identifier aura besoin de s'appuyer sur un inventaire fiable.

7.6. Une amélioration de la procédure d'intégration des travaux

Le chapitre 23 « immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. Lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées au chapitre 23 sont virées au chapitre 21 par opération d'ordre non budgétaire.

tableau 16 : évolution du solde des immobilisations en cours

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	17 867 780	12 567 649	14 306 792	15 075 325	1 309 023	3 479 069
Immobilisations corporelles - Solde (B)	135 236 112	146 244 118	148 486 203	152 944 841	169 125 717	173 908 653
(A) / (B)	13 %	9 %	10 %	10 %	1 %	2 %

Source : Anafi d'après les comptes de gestion

Le niveau et l'évolution du solde des immobilisations en cours¹⁵⁸ permet de constater que la commune a mis en œuvre un apurement important de ses comptes 23 en 2020. Cette action avait

¹⁵⁵ Selon l'instruction comptable M14, « 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 doivent, en toute logique, correspondre ».

¹⁵⁶ Allocation des numéros d'inventaire, liquidation des amortissements.

¹⁵⁷ La base servant de support au recensement du patrimoine immobilier de la commune comptait 249 lignes dans la dernière version communiquée à la chambre (datée de juillet 2020).

¹⁵⁸ Moins de 10 % des immobilisations corporelles, progression non linéaire et évolution en fin de période cohérente avec la progression des dépenses d'équipement.

été encouragée par le comptable public dans le cadre du suivi de l'indice de qualité comptable calculé par la DGFIP.

La commune devrait désormais mettre en œuvre un apurement régulier des immobilisations en cours afin de pouvoir disposer, à terme, d'un inventaire fiable.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'examen de la fiabilité des comptes a permis d'identifier des améliorations significatives des pratiques de la commune au cours des dernières années. Elle a notamment mis fin en 2021 à une surestimation systématique des charges rattachées aux exercices. De même, elle a lancé en 2020 une démarche de recensement de son patrimoine immobilier et a procédé à un apurement de ses immobilisations en cours. Ces efforts doivent être poursuivis afin d'améliorer les capacités de la commune à identifier plus précisément des gisements d'économies.

8. UNE SITUATION FINANCIÈRE AMÉLIORÉE MAIS QUI RESTE CONTRAINTE

Le précédent contrôle de la chambre, qui portait sur les exercices 2011 à 2016, pointait deux principales fragilités : une capacité limitée à dégager de l'autofinancement, avec une CAF nette inférieure à 50 k€ en moyenne et, en conséquence, un recours important à l'emprunt pour financer des dépenses d'équipement nécessaires au renouvellement et à l'entretien du patrimoine. Sur le fondement de ces constats, la chambre recommandait à la commune de décliner le chantier « marges de manœuvre » qu'elle avait décidé de lancer dans un plan d'actions précis mais aussi d'améliorer la performance de ses achats et de veiller à la bonne adéquation entre le niveau des dépenses d'équipement et sa capacité de financement propre. Ces recommandations ont été en partie mises en œuvre (cf. l'analyse détaillée en annexe 1). La situation financière de la commune s'est nettement améliorée depuis 2016, même si des fragilités persistent.

Cette analyse se concentre sur le budget principal qui représente 96 % des enjeux financiers de la commune. L'unique budget annexe (port de plaisance) ne comporte pas de risque financier particulier pour la commune grâce à une structure de financement qui assure son indépendance financière vis-à-vis du budget principal (cf. *supra*, la partie dédiée au port).

8.1. Un autofinancement orienté à la hausse grâce à la progression des ressources fiscales

L'excédent brut de fonctionnement (EBF), qui est calculé par la différence entre produits et charges de gestion, permet de mesurer la capacité de la commune à optimiser le résultat de sa gestion courante.

Les données tirées des comptes de gestion montrent qu'il a progressé de 38,6 % entre 2016 et 2021. En raison de rattachements de charges injustifiés opérés chaque année (cf. *supra*, l'analyse de la fiabilité des comptes), l'EBF a été minoré. Les données rectifiées, par addition des charges indûment rattachées, montrent que l'EBF de la commune a en réalité augmenté de 32,1 % depuis 2016 pour atteindre 5,64 M€ en 2021. Il représentait alors 246 € par habitant, un niveau supérieur à la moyenne de la strate¹⁵⁹ (223 €). Cette évolution s'explique par une progression des produits

¹⁵⁹ Frontignan appartient à la strate des communes de 20 000 à 49 999 habitants.

de gestion (+ 10 %) plus rapide que celle des charges de même nature (+ 6,6 % si l'on corrige leur montant des rattachements injustifiés).

tableau 17 : évolution de l'EBF

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Produits de gestion (A)	31 771 671	32 371 878	33 511 365	35 032 610	34 429 883	34 953 847
Charges de gestion (B)	27 814 166	28 656 784	29 845 486	30 465 971	30 356 161	29 466 788
Excédent brut de fonctionnement (A - B)	3 957 505	3 715 093	3 665 879	4 566 639	4 073 721	5 487 059
Rattachements injustifiés de l'année (corrections opérées en N+1 qui minorent l'EBF de N) (C)	311 253	292 540	368 192	729 918	799 000	150 000
EBF recalculé (EBF + C)	4 268 758	4 007 633	4 034 071	5 296 557	4 872 721	5 637 059
% de correction	7,9 %	7,9 %	10,0 %	16,0 %	19,6 %	2,7 %

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion et correction CRC

La prise en compte des résultats financier et exceptionnel permet, à partir de l'EBF, de déterminer la CAF brute qui rend compte de la capacité de la commune à dégager des ressources propres de son cycle de fonctionnement en vue de financer ses remboursements d'emprunts et ses dépenses d'équipement.

Son calcul doit également être rectifié : les charges indûment rattachées à chaque exercice donnent lieu à des régularisations au cours de l'exercice suivant qui majorent le résultat exceptionnel (cf. *supra*, l'analyse de la fiabilité des comptes). Il faut donc soustraire ces montants de la CAF brute calculée à partir des comptes de gestion et lui ajouter, comme pour l'EBF, les charges indûment rattachées à l'exercice. L'impact de cette correction est cependant moins important que pour l'EBF.

Ces données corrigées montrent que la CAF brute a augmenté de 55 % depuis 2016, un rythme plus soutenu que l'EBF, grâce à la croissance du résultat exceptionnel (corrigé) et à la diminution des charges financières. À la fin de 2021, la CAF brute représentait pour la première fois plus de 15 % des produits de gestion¹⁶⁰, ce qui correspond à un niveau satisfaisant. La CAF par habitant s'établissait ainsi à 234 €, un niveau supérieur à celui de la strate (206 €).

tableau 18 : évolution de la CAF brute

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Excédent brut de fonctionnement	3 957 505	3 715 093	3 665 879	4 566 639	4 073 721	5 487 059
+/- Résultat financier	- 667 052	- 560 703	- 519 926	- 582 700	- 436 192	- 406 732
- Subventions exceptionnelles aux SPIC	10 629	10 788	199 657	20 663	15 000	0
+/- Autres produits et charges excep. réels	- 21 777	184 461	1 375 563	182 730	482 106	949 130
CAF brute	3 258 047	3 328 063	4 321 859	4 146 006	4 104 635	6 029 457
Rattachements injustifiés de l'année (corrections opérées en N+1 qui minorent l'EBF de N) (A)	311 253	292 540	368 192	729 918	799 000	150 000
Régularisations en N des rattachements injustifiés de N-1 (qui augmentent la CAF de N) (B)	99 271	311 253	292 540	368 192	729 918	799 000
CAF brute recalculée (CAF + A - B)	3 470 029	3 309 350	4 397 511	4 507 732	4 173 717	5 380 457
Soit % des produits de gestion	10,9 %	10,2 %	13,1 %	12,9 %	12,1 %	15,4 %
% de correction	6,5 %	- 0,6 %	1,8 %	8,7 %	1,7 %	- 10,8 %

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion et correction CRC

¹⁶⁰ Référence attendue hors situations exceptionnelles.

8.1.1. Des produits de gestion en hausse grâce à la forte mobilisation du levier fiscal

Les produits de fonctionnement réels perçus par la commune ont progressé de 1,9 % en moyenne chaque année depuis 2016, principalement grâce aux ressources fiscales. En 2021, ils représentaient 1 576 € par habitant pour une moyenne de strate de 1 509 €.

8.1.1.1. Des ressources fiscales dynamiques

La progression des produits de gestion depuis 2016 (+ 3,18 M€) est portée à près de 97 % par l'évolution des ressources fiscales (+ 3,084 M€ soit + 16,1 %).

Frontignan se caractérise par des taux de fiscalité sensiblement plus élevés que la moyenne de sa strate, notamment après des hausses décidées en 2016, 2017 et 2018. En 2020, le taux de la taxe d'habitation (TH) était supérieur de 36 % (7 points) à la moyenne de la strate et celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de 58 % (13,5 points). Depuis le 1^{er} janvier 2021, le taux départemental de TFPB a été transféré à la commune dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale. Le taux de TFPB communal est ainsi passé à 58,4 %.

tableau 19 : évolution du taux de fiscalité communal depuis 2015

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Strate 2020	Différence strate	Variation 2015-2020
TH	24,44	25,42	26,06	27,1	27,1	27,1	19,93	36 %	+ 11 %
TFPB	33,33	34,66	35,53	36,95	36,95	36,95	23,46	58 %	+ 11 %
TFPNB	121,22	121,22	124,25	124,25	124,25	124,25	54,4	128 %	+ 2 %

Source : états 1259 et fiches AEFf

La commune a également revu sa politique d'abattement afin de bénéficier de recettes supplémentaires. Ainsi, l'abattement général à la base (qui était de 15 %) a été supprimé en 2016¹⁶¹ et les deux abattements pour charges de famille ont été réduits au minimum légal en 2017¹⁶² (15 % et 10 % contre 25 % et 15 % auparavant). Ainsi, les réductions de base accordées par la commune représentaient 1 € par habitant en 2020 pour une moyenne de strate de 166 €.

tableau 20 : réductions de bases accordées sur délibérations (en euros par habitant)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Frontignan	214	38	39	0	1	1
Strate	192	192	191	184	164	166

Source : fiches AEFf

La commune met également en œuvre¹⁶³ une majoration de 20 % de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences secondaires (qui représentent 17,2 % des logements imposés) tandis que, dans le cadre de la suppression progressive de TH sur les résidences principales, elle bénéficie d'un niveau de compensation relativement important grâce à des bases et à un taux de référence plus élevés que les communes comparables¹⁶⁴. Un travail de fiabilisation des bases cadastrales a par ailleurs été engagé en 2022 avec les services de la DGFIP.

¹⁶¹ Délibération du 22 septembre 2015.

¹⁶² Délibération du 12 septembre 2017.

¹⁶³ Délibération du 27 février 2015.

¹⁶⁴ À noter la progression moins rapide du produit des impôts locaux en 2020 (refacturation de la partie du dégrèvement total de taxe d'habitation de 2020 correspondant à l'augmentation du taux postérieur à 2017 par un prélèvement sur les avances de fiscalité de 2020) et la légère baisse en 2021 (compensation par l'État déterminée avec les bases 2020 et le taux 2017).

Frontignan percevait ainsi 881 € en recettes d'impôts locaux par habitant en 2021 alors que la moyenne de strate était de 687 €. Toutefois, la commune, qui a fortement mobilisé le levier fiscal sur la période écoulée, dispose désormais de marges de manœuvre réduites pour augmenter ces ressources (taxe d'habitation sur les logements vacants, mise à jour des valeurs locatives notamment).

8.1.1.2. Une évolution limitée de la fiscalité reversée

La fiscalité reversée par d'autres collectivités (attributions de compensation) ou par l'intermédiaire d'un fonds a reculé de 6,7 % sur la période mais représentait toujours près de 10 % des produits de gestion communaux en 2021. Depuis 2016, les transferts de compétences à l'intercommunalité ont entraîné une baisse limitée de l'attribution de compensation perçue Frontignan (- 150 k€).

tableau 21 : évolution de la fiscalité reversée

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	3 041 268	2 972 945	2 948 087	2 930 331	2 888 656	2 891 355	- 1,0 %
+ Fonds de péréquation (FPIC)	572 143	491 438	514 381	458 760	476 746	481 345	- 3,4 %
+/- Autres fiscalités reversées (nettes)	0	0	0	0	68 328 ¹⁶⁵	0	
= Fiscalité reversée	3 613 411	3 464 383	3 462 468	3 389 091	3 433 730	3 372 700	- 1,4 %

Source : Anafi d'après les comptes de gestion

8.1.1.3. Des ressources institutionnelles en léger rebond

Les ressources institutionnelles représentaient près de 21 % des produits de gestion de la ville en 2021 (4,7 M€). Elles ont progressé de 3,4 % depuis 2016 malgré la baisse de la dotation globale de fonctionnement (- 3,5 %), du fait de l'augmentation des autres attributions (participations de la caisse d'allocations familiales – contrat enfance-jeunesse) et dotations de l'État (compensations des mesures d'exonération de TH et TF).

8.1.1.4. Une contraction ponctuelle des ressources d'exploitation en 2020

Les ressources d'exploitation¹⁶⁶ ont progressé de 28 % entre 2016 et 2019 (2,08 M€). Après une chute de 27 % en 2020, dans un contexte de crise sanitaire, elles ont regagné 21 % en 2021. Leur niveau est redevenu comparable à celui qui était constaté avant la crise¹⁶⁷.

8.1.2. Une évolution modérée des charges de gestion

Les comptes de gestion montrent que les charges de fonctionnement réels représentaient 1 304 € par habitant en 2021, ce qui situe Frontignan dans la moyenne de sa strate (1 303 €/hab.).

¹⁶⁵ Régularisation AC 2017 imputée à tort au compte 7328 au lieu de 73211.

¹⁶⁶ Ces ressources se composent principalement de redevances et droits des services scolaires, périscolaires et de loisirs, de revenus locatifs de la commune et de remboursements de mises à disposition de personnel (CCAS, mission locale, port de plaisance, caisse des écoles).

¹⁶⁷ Après neutralisation, pour l'exercice 2019, de l'effet des régularisations sur exercice précédent qui ont majoré les revenus locatifs d'un montant de près de 200 k€.

Elles ont progressé de 1,2 % par an en moyenne depuis 2016 grâce à la baisse des charges à caractère général enregistrée lors des deux derniers exercices. Les rattachements injustifiés comptabilisés chaque année par la commune ont représenté un montant croissant au cours de la période mais leur effet sur le total des charges de gestion reste marginal.

tableau 22 : évolution des charges de gestion

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Charges à caractère général	5 390 415	5 384 482	5 642 905	5 741 126	5 178 766	4 709 695
+ Charges de personnel	16 825 652	17 623 733	18 446 047	18 562 085	18 914 252	18 821 559
+ Subventions de fonctionnement	3 082 854	3 133 222	3 238 391	3 548 568	3 629 359	3 337 266
+ Autres charges de gestion	2 515 245	2 515 348	2 518 143	2 614 192	2 633 784	2 598 268
Charges de gestion (B)	27 814 166	28 656 784	29 845 486	30 465 971	30 356 161	29 466 788
Rattachements injustifiés de l'année N régularisés en N+1 (A)	311 253	292 540	368 192	729 918	799 000	150 000
Charges de gestion corrigées (B - A)	27 502 913	28 364 244	29 477 294	29 736 053	29 557 161	29 316 788
% de la correction	- 1,1 %	- 1,0 %	- 1,2 %	- 2,4 %	- 2,6 %	- 0,5 %

Source : Anafi d'après les comptes de gestion, corrections CRC

8.1.2.1. Une contraction des charges à caractère général en fin de période

Les charges à caractère général (corrigées des charges indûment rattachées) ont diminué de 16 % entre 2018 et 2021. En l'absence de modification substantielle du périmètre d'intervention de la commune, cette baisse, enregistrée sur l'ensemble des postes, traduit la volonté de la ville de réduire ses coûts. Toutefois, le léger rebond observé en 2021 (+ 4 %) et le contexte inflationniste actuel soulignent la nécessité de poursuivre les efforts engagés pour maîtriser les dépenses.

tableau 23 : évolution des charges de gestion

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Charges à caractère général	5 390 415	5 384 482	5 642 905	5 741 126	5 178 766	4 709 695
Rattachements injustifiés de l'année N régularisés en N+1	311 253	292 540	368 192	729 918	799 000	150 000*
Charges à caractère général corrigées	5 079 162	5 091 942	5 274 713	5 011 208	4 379 766	4 559 695
% de la correction	- 5,77 %	- 5,43 %	- 6,52 %	- 12,71 %	- 15,43 %	- 3,18 %

Source : Anafi d'après les comptes de gestion, corrections CRC

* Pour 2021 : estimation de la commune

Des réformes ont déjà été mises en œuvre sur la gestion du parc automobile (adoption de nouvelles règles d'utilisation des véhicules de fonction¹⁶⁸ et de service¹⁶⁹, mise en place d'un logiciel de réservation (fin 2021), réduction du nombre de véhicules, etc.). Elles devraient être poursuivies (meilleur encadrement des règles de réservation¹⁷⁰, mise en place d'un *pool* de réservation plutôt qu'une affectation de véhicules dédiés par service, etc.).

¹⁶⁸ Délibération du 18 février 2021.

¹⁶⁹ Délibération du 15 février 2022.

¹⁷⁰ La délibération relative aux véhicules de service prévoit en effet que leur utilisation repose uniquement sur une autorisation (ordre de mission) « *ponctuelle ou, plus souvent, permanente* ».

8.1.2.2. Des charges de personnel en progression

Depuis 2016, les charges de personnel de la commune ont augmenté de 2,3 % en moyenne chaque année.

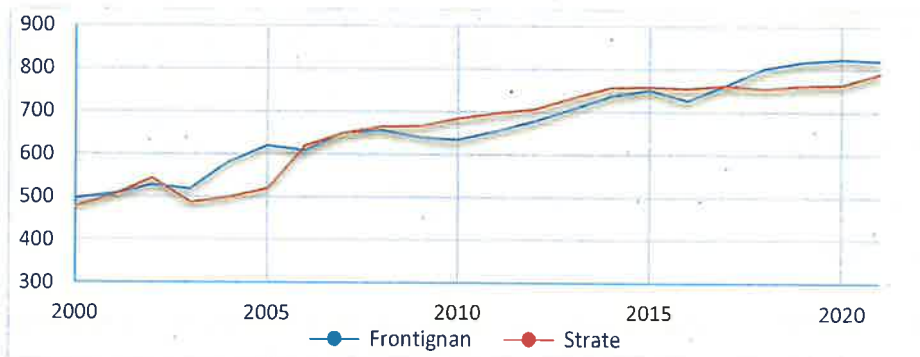
tableau 24 : évolution des charges de personnel

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel titulaire (a)	10 077 232	10 526 177	10 738 898	11 271 359	11 653 493	11 591 490	2,8 %
Rémunérations du personnel non titulaire (b)	1 111 244	1 277 357	2 006 021	1 836 363	1 639 937	1 600 872	7,6 %
Autres rémunérations (c)	1 292 870	1 194 851	340 193	177 664	105 938	97 690	- 40,3 %
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a + b + c)	12 481 346	12 998 384	13 085 113	13 285 386	13 399 368	13 290 052	1,3 %
- Atténuations de charges	1 090 111	969 690	403 643	315 853	143 757	91 407	- 39,1 %
= Rémunérations du personnel	11 391 235	12 028 695	12 681 471	12 969 534	13 255 611	13 198 646	3,0 %
+ Charges sociales, impôts et taxes sur rémunérations	5 398 539	5 583 533	5 732 051	5 556 061	5 637 141	5 622 913	0,7 %
+ Autres charges de personnel	33 211	0	0	0	0	0	- 100,0 %
= Charges de personnel interne	16 822 985	17 612 227	18 413 521	18 525 595	18 892 752	18 821 559	2,3 %
+ Charges de personnel externe	2 667	11 506	32 526	36 491	21 500	0	- 100,0 %
= Charges totales de personnel	16 825 652	17 623 733	18 446 047	18 562 085	18 914 252	18 821 559	2,3 %

Source : Anafi d'après les comptes de gestion

En 2016, leur montant par habitant était inférieur à la moyenne de la strate¹⁷¹. Depuis, elles ont progressé plus rapidement que la moyenne des communes comparables, avec une possible inversion de tendance en 2021.

graphique 1 : évolution des charges de personnel de Frontignan et de la strate (en euros par habitant)



Source : fiches AEF

Un coût par agent croissant depuis 2016

Alors que effectifs de la commune ont baissé de 7 % depuis 2016, ses charges de personnel ont connu une progression de près de 12 %. Le coût par agent a ainsi augmenté de 20 % sur la période.

¹⁷¹ Elles avaient diminué au cours de cet exercice avec le transfert du personnel de l'école de musique et de la piscine à l'intercommunalité, cf. le rapport d'orientations budgétaires 2016.

tableau 25 : évolution des effectifs et du coût par agent

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Effectifs pourvus sur emplois budgétaires	407,35	423,50	423,80	444,70	435,40	444,50
Contrats aidés (CUI-CAE, emplois d'avenir, apprentis)	78,20	70,90	22,30	14,40	9,50	7,50
Effectif total (en ETP)	485,55	494,40	446,10	459,10	444,90	452,00
Coût par agent (en €)	34 653	35 647	41 350	40 431	42 513	41 641

Source : comptes administratifs et commune

Cette évolution s'explique principalement par le fait que la commune, qui employait une proportion élevée de personnes en contrats aidés en 2016 (78,2 ETP, soit près de 20 % de l'effectif), a divisé leur nombre par 10 (7,5 ETP en 2022). Les directions de l'éducation (animateurs périscolaires) et des sports (gardiennage et entretien locaux) ont été les plus concernées. La ville a fait le choix de ne conserver qu'une trentaine d'agents parmi ceux dont les contrats ont pris fin. Elle a ainsi créé 21 postes d'adjoint d'animation¹⁷² et 10 postes d'adjoint technique¹⁷³ (catégorie C) à temps non complet (30 heures), qui ont été pourvus par des agents contractuels déjà en poste.

La réduction du coût par agent observée en 2019 résulte de la décision de basculer vers le système d'auto-assurance pour les risques statutaires¹⁷⁴. En 2016 et 2017, la différence entre les cotisations versées par la commune pour les garanties décès, accidents du travail (indemnités journalières et frais de soins) et arrêts longue maladie / affections longue durée s'élevait en effet à 300 000 €. En revanche, la progression constatée en 2020 s'explique notamment par le versement d'une prime exceptionnelle « covid » plafonnée à 1 000 € qui a bénéficié à 122 agents¹⁷⁵ et par l'indemnisation des travaux supplémentaires effectués par le personnel communal dans le cadre des élections municipales.

Un régime indemnitaire entaché d'illégalités

La commune a mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) par la délibération du 1^{er} décembre 2016. La commune n'a toutefois instauré que l'indemnité de fonction, de sujétion et d'expertise (IFSE), part fixe qui valorise la nature des fonctions des agents et leur expérience professionnelle alors qu'elle aurait dû également prévoir la mise en place d'un complément indemnitaire annuel (CIA), part variable prenant en compte la valeur professionnelle de l'agent, son investissement personnel dans l'exercice de ses fonctions, son sens du service public, sa capacité à travailler en équipe et sa contribution au collectif de travail.

En effet, la décision du Conseil constitutionnel du 13 juillet 2018 (n° 2018-727 QPC) a rappelé, en se fondant sur la jurisprudence constante du Conseil d'État, que « lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'un régime indemnitaire tenant compte, pour une part, des conditions d'exercice des fonctions et, pour l'autre part, de l'engagement professionnel des agents, les collectivités territoriales qui décident de mettre en place un régime indemnitaire tenant compte de l'un seulement de ces éléments sont tenues, en vertu des dispositions contestées, de

¹⁷² Conseils municipaux du 26 septembre 2018 (10) puis du 7 février 2019 (11).

¹⁷³ Conseil municipal du 7 février 2019.

¹⁷⁴ Pour les agents affiliés à la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) : décès, accident du travail / maladie professionnelle, maladie ordinaire, longue maladie / maladie de longue durée, maternité / paternité / adoption, disponibilité d'office, invalidité. Pour les agents non affiliés à la CNRACL : accident du travail / maladie professionnelle, maladie grave, maternité / paternité / adoption, maladie ordinaire.

¹⁷⁵ Source : délibération n° 2020-148 et fichiers de paye (juillet et août 2020).

*prévoir également une part correspondant au second élément »*¹⁷⁶. Cette pratique, qui n'est pas conforme à la loi, prive également la commune d'un outil de gestion de son personnel visant à valoriser l'engagement professionnel et fondé sur l'atteinte d'objectifs fixés dans le cadre d'une évaluation annuelle.

La commune verse également une prime de fin d'année à ses agents en se fondant sur l'article L. 714-11 du code général de la fonction publique qui reprend l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale qui permet le maintien des avantages collectivement acquis avant 1984¹⁷⁷. Toutefois la ville n'a pas été en capacité de transmettre de pièce justifiant de l'existence de cette prime avant l'entrée en vigueur de cette loi¹⁷⁸. La délibération la plus ancienne prévoyant l'attribution d'une prime de fin d'année date du 30 octobre 1986. Le fait que cette dernière vise l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 et mentionne le comité d'œuvres sociales de la ville ne permet pas d'établir que ces avantages étaient bien « collectivement acquis ».

De plus, cette prime a été modifiée dans des conditions irrégulières. La délibération du 12 avril 2016, qui définit le régime indemnitaire applicable au personnel de la ville à compter de cet exercice, indique que cette prime est indexée sur la valeur du point d'indice de la fonction publique. Elle différencie également le montant attribué aux agents titulaires (1 096,12 €) et non titulaires (1 225,68 €) et prévoit une proratisation en fonction du temps travaillé. La délibération du 23 septembre 2014, également produite par la commune, mentionnait déjà ces critères d'attribution. Toutefois, la délibération du 30 octobre 1986 fixait un montant unique de 3 200 francs pour l'ensemble du personnel, sans mécanisme d'actualisation ni proratisation.

Or, la revalorisation d'un avantage collectivement acquis doit, pour être régulière au regard des dispositions de l'article L. 714-11 du CGCT, être fondée sur une disposition qui constitue elle-même un avantage acquis maintenu, c'est-à-dire prévu avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984. Tel n'est pas le cas en l'espèce, au regard des documents communiqués. De plus, les conditions d'octroi constituent en elles-mêmes un avantage acquis. Par voie de conséquence, leur modification (comme l'instauration de critères liés à l'assiduité) après l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 est illégale¹⁷⁹.

La chambre recommande par conséquent à la commune de remettre à plat son régime indemnitaire afin de se conformer au cadre légal.

Recommandation

5. Supprimer l'attribution de la prime de fin d'année qui ne remplit pas les conditions d'un avantage acquis et mettre en place la part variable du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel. *Mise en œuvre partielle.*

¹⁷⁶ Cette position avait déjà été rappelée par une réponse du ministre de l'action et des comptes publics à une question parlementaire publiée le 28/11/2017 qui souligne bien que les employeurs territoriaux qui délibèrent pour instituer le Rifscep doivent prévoir pour chaque groupe de fonctions un montant plafond d'IFSE, ainsi que de CIA (réponse publiée au journal officiel le 28/11/2017 sous le numéro AN-15-703QE, p. 5874).

¹⁷⁷ « [...] les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement. »

¹⁷⁸ La commune a produit une délibération du 9 novembre 1981 attribuant au personnel non titulaire « une prime unique et exceptionnelle » déjà versée « de plein droit » aux agents titulaires en application du décret n° 81-915 du 9 octobre 1981 et une délibération du 7 juin 1984 attribuant « une prime unique et exceptionnelle de 500 F » au personnel non titulaire rémunéré sur une base indiciaire dans les conditions définies par le décret n° 84-179 du 15 mars 1984.

¹⁷⁹ Cf. CE, 6 nov. 1998, n° 153685.

En réponse aux observations provisoires, le maire a communiqué un calendrier de réforme du Rifseep en 2023. Il a précisé que la commune allait créer un CIA en mettant un terme à la prime de fin d'année mais aussi faire évoluer son IFSE en vue d'assurer son attractivité sur son bassin d'emploi ainsi qu'en termes de parcours professionnels fidélisants en interne. La chambre prend acte de cet engagement et recommande à la commune de mener à bien ce projet en respectant pleinement les objectifs du CIA.

Un temps de travail aligné récemment sur la durée légale

La commune a porté la durée annuelle du travail à 1 607 heures à compter du 1^{er} janvier 2022 par délibération du 8 décembre 2021, conformément aux exigences de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Le régime en vigueur précédemment se fondait sur une délibération du 20 décembre 2001 qui fixait la durée annuelle du travail à 1 570 heures (portées à 1 577 heures en 2008 après intégration de la journée de solidarité).

Afin de parvenir à une majoration du temps de travail de 30 heures par an, la ville a décidé un changement du régime horaire de base, en passant de 36 à 37 heures hebdomadaires. Ainsi, les agents sont appelés à travailler chaque jour 12 minutes en plus et bénéficient de deux jours de congés supplémentaires.

Des heures supplémentaires à mieux maîtriser

Si le nombre d'heures supplémentaires a diminué de 7 % entre 2016 et 2021, leur coût a progressé de 5 %, notamment du fait de l'augmentation du nombre d'heures réalisées les nuits, dimanches et jours fériés. Le nouveau régime de temps de travail mis en place depuis le 1^{er} janvier 2022 devrait offrir de nouvelles marges de manœuvre pour concilier la maîtrise de la masse salariale et la qualité du service rendu au public.

tableau 26 : heures supplémentaires accordées

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation
Nb heures supplémentaires	8 534	11 289	9 506	10 716	8 495	7 894	- 7 %
<i>Dont nb heures supp. < 14</i>	<i>3 098</i>	<i>3 886</i>	<i>2 861</i>	<i>3 273</i>	<i>2 726</i>	<i>2 041</i>	<i>- 34 %</i>
<i>Dont nb heures supp. > 14</i>	<i>546</i>	<i>487</i>	<i>262</i>	<i>408</i>	<i>345</i>	<i>182</i>	<i>- 67 %</i>
<i>Dont heures dimanche et JF</i>	<i>4 002</i>	<i>5 718</i>	<i>5 018</i>	<i>5 338</i>	<i>4 448</i>	<i>4 460</i>	<i>11 %</i>
<i>Dont heures de nuit</i>	<i>890</i>	<i>1 199</i>	<i>1 366</i>	<i>1 698</i>	<i>976</i>	<i>1 212</i>	<i>36 %</i>
Montant brut heures supp. en €	174 276	237 651	207 911	236 231	184 928	183 732	5 %

Source : fichier des heures supplémentaires (commune), présentation CRC

Une profonde réorganisation des services

La mise en place d'un important chantier de réorganisation, depuis 2021, devrait également contribuer à optimiser les dépenses de personnel. Sa mise en œuvre est toutefois trop récente pour que ses effets puissent être évalués.

encadré 5 : la réorganisation des services mise en œuvre depuis 2021

Sous l'impulsion de son nouveau directeur général des services, la commune a engagé en 2021 un vaste chantier de réorganisation qui s'est notamment appuyé sur un audit organisationnel approfondi

mené par un cabinet spécialisé. Le diagnostic organisationnel initial et les recommandations qui en découlent ont été présentés au mois d'avril 2021 pour une mise en œuvre avant la fin 2021.

L'audit initial a souligné un manque de cohérence d'ensemble, une organisation déséquilibrée et peu lisible, des fonctions dispersées et cloisonnées, un *management* non professionnalisé et un phénomène de démotivation des agents.

Le projet de réorganisation a été construit sur plusieurs axes : une organisation en quatre grands pôles plus équilibrés et plus cohérents avec les grandes orientations du projet de mandat (pôle éducatif, pôle développement urbain, aménagement et projet de territoire, pôle proximité, solidarité et citoyenneté, pôle ressources), un recentrage des fonctions des directeurs généraux adjoints (DGA) sur l'animation de leur pôle (sans cumul avec un poste de directeur), un développement de la transversalité et de la circulation de l'information et une harmonisation des règles de gestion des agents.

La nouvelle architecture des services a été présentée aux agents au mois d'octobre 2021 après validation en comité technique (le 6 octobre 2021).

Cette réorganisation s'est accompagnée d'un important renouvellement des postes de direction et de la mise en place d'une bourse à la mobilité interne.

8.1.2.3. Une progression des subventions versées au CCAS

En 2021, les subventions de fonctionnement versées par la commune représentaient 145 € par habitant pour une moyenne de strate de 102 €. Elles ont progressé de 17,7 % entre 2016 et 2020 avant d'être réduites de 8 % en 2021. Plus de la moitié de ces sommes ont bénéficié au centre communal d'action sociale (CCAS) dont la subvention a progressé de 41 % depuis 2016, notamment du fait du transfert de la maison des services aux publics (MSAP). À compter de 2022, la commune ne verse plus de subvention à l'office de tourisme, désormais intercommunal, la charge correspondante sera cependant déduite de l'attribution de compensation que lui verse l'intercommunalité.

tableau 27 : subventions versées par type de bénéficiaires (en €)

Tiers	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
CCAS	1 464 000	1 406 000	1 616 000	1 929 000	2 195 000	2 066 000	10 676 000
Asso. et pers. droit privé	669 192	675 323	644 547	694 232	606 809	578 749	3 868 850
Autres GFP (Sivom Frontignan) ¹⁸⁰	512 303	514 823	425 748	385 220	361 640	326 797	2 526 531
Autres EPL (office tourisme)	285 420	333 000	350 000	350 000	333 000	221 000	1 872 420
Caisse des écoles	130 000	180 696	160 970	157 291	130 000	141 300	900 257
Département (EID)	19 632	21 048	38 783	30 550	550	800	111 362
Autres org. publics	2 308	2 333	2 343	2 275	2 360	2 620	14 240
Subventions de fonctionnement	3 082 854	3 133 222	3 238 391	3 548 568	3 629 359	3 337 266	19 969 660

Source : balances annuelles des comptes (GFP = groupements à fiscalité propre ; EPL = établissement public local ; Sivom = syndicat intercommunal à vocation multiple ; EID = Entente interdépartementale de démoustication)

En 2021, 128 associations et personnes de droit privé ont bénéficié de subventions de la commune pour des montants compris entre 135 € et 130 k€. Les principaux bénéficiaires sont

¹⁸⁰ Devrait être imputé en participation obligatoire (655*) pour les frais d'administration générale et en dépenses d'entretien (615*) pour l'entretien / les réparations de l'éclairage public.

l'organisme de gestion de l'enseignement catholique Sainte-Thérèse (129 734 €), suivi des clubs de football (55 500 €), basketball (46 000 €) et handball (60 000 €) locaux.

La commune satisfait à l'obligation de conclure une convention avec les bénéficiaires de subventions supérieures à 23 k€. En revanche, l'annexe des comptes administratifs dédiée à la liste des concours attribués à des tiers ne présente que les subventions en numéraire versées aux associations alors que devraient également apparaître les contributions versées aux autres organismes et les subventions en nature (mise à disposition de locaux, d'enceintes sportives¹⁸¹, de matériel, etc.). La commune devrait compléter cette annexe pour assurer une meilleure information sur son action.

8.1.2.4. Une stagnation des autres charges de gestion

Les autres charges de gestion, principalement composées de la contribution communale au service d'incendie et de secours (1,92 k€ en 2020) et des indemnités des élus (269 k€ en 2020), n'ont pas connu d'évolution significative sur la période.

8.1.3. Les charges financières maîtrisées

Malgré un encours de dette par habitant plus élevé que la moyenne de la strate¹⁸², les charges financières supportées par la commune paraissent relativement modérées¹⁸³. Elles ont connu une diminution de près de 40 % depuis 2016 grâce à des conditions financières favorables. Le taux d'intérêt apparent adossé à la dette communale était ainsi particulièrement faible en 2021 (1,5 %).

En conclusion, la forte mobilisation du levier fiscal a permis à la commune de rétablir sa situation financière. Ses marges de manœuvre apparaissent désormais limitées dans ce domaine, ce qui doit désormais l'inciter à accentuer ses efforts sur le volet dépenses pour maintenir les bonnes performances enregistrées en 2021 dont il convient de souligner qu'elles ont été favorisées par la révision de la procédure de rattachement des charges et par le fait que la commune a pu pérenniser certaines baisses de dépenses induites par la crise sanitaire.

8.2. Une politique d'investissement prudente

La CAF nette, qui représente la ressource propre dégagée du cycle de fonctionnement et destinée à financer les dépenses d'équipement de l'établissement, est appréciée en déduisant de la CAF brute les annuités de remboursement en capital de la dette.

La correction des rattachements de charges injustifiées a des effets sur les montants annuels de la CAF nette (- 23 % en 2016, + 17,8 % en 2021). En revanche, cet impact est très limité sur son montant cumulé entre 2016 et 2021. Les données tirées des comptes de gestion pourront donc être retenues pour apprécier les modalités de financement de l'investissement sur la période dans son ensemble.

¹⁸¹ Stade Lucien-Jean (ASFAC), salle Henri-Ferrari et halle Nikola Karabatic (Frontignan Thau handball), Gymnase Roger Arnaud et halle Nikola Karabatic (Frontignan la Peyrade basket).

¹⁸² 1 157 € par habitant pour une moyenne de 973 € en 2021.

¹⁸³ 18 € par habitant pour une moyenne de 24 € en 2021.

Depuis 2016, la commune a généré une CAF nette positive. Rapportée au nombre d'habitants, elle était de 130 € en 2021, un montant supérieur de près de 24 % à la moyenne de la strate (105 €).

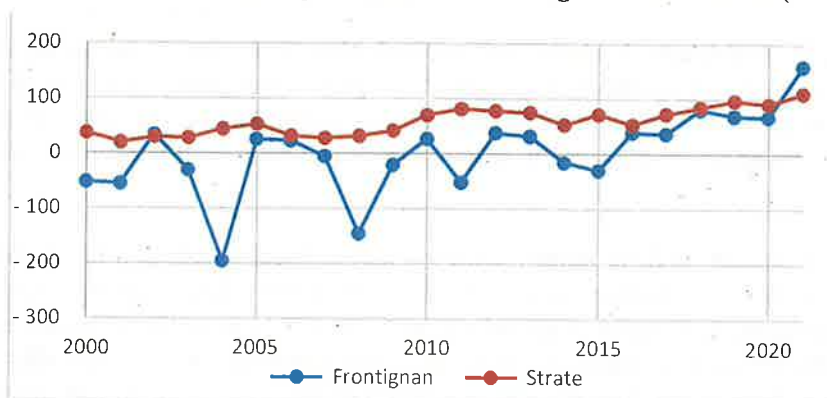
tableau 28 : évolution de la CAF nette

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
CAF brute	3 258 047	3 328 063	4 321 859	4 146 006	4 104 635	6 029 457	25 188 068
- Annuité en capital de la dette	2 347 692	2 468 600	2 461 171	2 577 652	2 573 502	2 385 849	14 814 466
= CAF nette ou disponible	910 355	859 463	1 860 689	1 568 355	1 531 133	3 643 608	10 373 602
CAF brute recalculée	3 470 029	3 309 350	4 397 511	4 507 732	4 173 717	5 380 457	25 238 796
CAF nette recalculée	1 122 337	840 750	1 936 340	1 930 080	1 600 215	2 994 608	10 424 330
% de correction	23,3 %	- 2,2 %	4,1 %	23,1 %	4,5 %	- 17,8 %	0,5 %

Source : Anafi d'après les comptes de gestion, corrections CRC

Ces résultats contrastent avec ceux des années 2000 à 2016 qui se caractérisaient par une faiblesse relative et une évolution erratique de la CAF nette.

graphique 2 : évolution de la CAF nette par habitant de Frontignan et de la strate (€/hab.) depuis 2000



Source : fiches AEEF, présentation CRC

8.2.1. Des dépenses d'équipement relativement faibles

Entre 2016 et 2021, Frontignan a engagé 29,3 M€ de dépenses d'équipement, soit près de 4,9 M€ chaque année. Rapporté au nombre d'habitants, ce montant cumulé a été inférieur de 44 % à la moyenne de la strate. La commune semble ainsi se caractériser par une situation de sous-investissement malgré des besoins conséquents, notamment du fait de l'importance de son patrimoine. Elle a en effet estimé à 132 M€ le montant total des opérations d'équipement qu'elle considère nécessaire d'engager à moyen terme, dont 34,7 M€ seraient réalisés entre 2021 et 2026 (cf. le plan pluriannuel d'investissement 2021-2026).

tableau 29 : évolution des dépenses d'équipement par habitant (en euros par habitant)

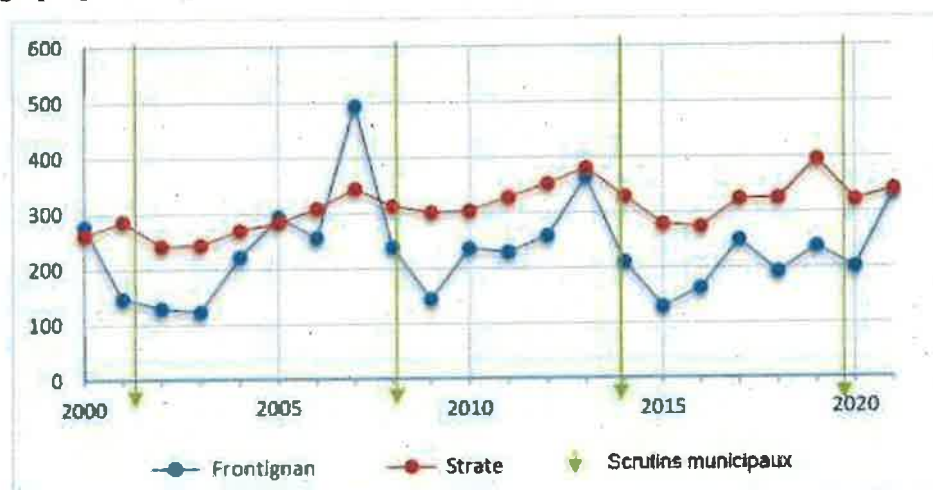
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
Frontignan	162	249	191	237	199	333	1 371
Strate	273	323	324	394	320	339	1 973

Source : fiches AEEF

Depuis 2000, l'évolution des dépenses d'équipement de la commune semble, comme la moyenne de la strate, s'inscrire dans un cycle électoral. Toutefois, le repli de ces dépenses au début

des mandats, qui fait suite à des investissements plus importants à la fin des mandats précédents, est, sur cette période, plus marqué dans la commune de Frontignan que pour la moyenne de la strate. Ce constat doit être mis en relation avec la faible capacité de la ville à autofinancer ses dépenses et donc à assumer une politique d'investissement ambitieuse sans alourdir de façon excessive son endettement. Autre élément à relever, le pic observé en fin de mandat tend à diminuer au fil du temps, jusqu'à s'émousser en 2019.

graphique 3 : dépenses d'équipement de Frontignan et de la strate (en euros par habitant)



Source : fiches AEFF, présentation CRC

8.2.2. Un pilotage des dépenses d'équipement à améliorer

La commune de Frontignan s'est dotée d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) pour 2015-2020 puis pour 2021-2026. Elle prévoyait 24,26 M€ de dépenses entre 2016 et 2020, un montant global qu'elle est parvenue à respecter, avec des réalisations s'établissant à 23,80 M€.

Toutefois, le niveau relativement important des restes à réaliser et le décalage entre le PPI et les réalisations de l'exercice, observé notamment en 2016, rendent compte de difficultés de cadencement des investissements. Un suivi plus fin du rythme d'avancement des projets semble nécessaire, comme cela a été relevé précédemment (*cf. supra*, l'analyse de la fiabilité des comptes).

tableau 30 : comparaison des dépenses d'équipement réalisées et projections du PPI 2016

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Dépenses d'équipement y c. subventions (réalisé)	3 688 497	5 768 038	4 382 969	5 393 730	4 570 122	23 803 356
PPI au version août 2016 (projeté)	5 834 212	5 007 000	4 688 000	4 688 000	4 038 000	24 255 212
Différence	- 2 145 716	761 038	- 305 031	705 730	532 122	- 451 857

Source : comptes de gestion et PPI août 2016

8.2.3. Des dépenses principalement affectées à l'entretien de l'espace public et au patrimoine

L'analyse des opérations d'investissement réalisées entre 2016 et 2021 montre que les dépenses d'équipement de la commune ont été consacrées prioritairement à l'entretien de l'espace public (voirie notamment) et du patrimoine immobilier communal. Ce constat apparaît cohérent avec les moyens relativement limités dont disposait la commune pour investir sur la période.

tableau 31 : principales dépenses d'équipement (en euros)

Opérations	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul	Part
912 – Voirie	639 483	1 045 483	879 508	697 924	920 388	469 945	4 652 731	16,9 %
981 – Cœur de Ville	979 440	1 247 786	15 725	3 754	543 804	463 852	3 254 361	11,8 %
915 – Travaux Bâtiments communaux	590 984	300 550	404 793	383 681	336 412	375 728	2 392 148	8,7 %
901 – Equip. Mobilier, Matériel	292 652	229 690	325 203	399 452	427 258	615 716	2 289 971	8,3 %
953 – Restructuration Ecole Lavandins	111 384	1 383 281	517 110	11 058	120		2 022 953	7,3 %
000- hors opérations ¹⁸⁴	379 419	222 430	683 377	105 753	133 246	436 868	1 961 093	7,1 %
958 – Boulevard urbain central	5 220	2 472	48 317	1 309 282	9 021	3 027	1 377 338	5,0 %
989- Parking gare de marchandises	10 380		43 200	13 541	304 111	810 593	1 181 825	4,3 %
978 – Pluvial Pielles	6 220	2 223	70 327	4 559	576 000	252 000	911 330	3,3 %
944 – Achat véhicules	127 896	117 543	108 075	81 778	132 648	274 415	842 355	3,1 %
996- Maison des loisirs créatifs		12 244	28 280	698 474	15 401		754 398	2,7 %
973 – Mode doux	9 098	135 459	162 024	147 990	123 473	163 282	741 326	2,7 %
965 – Stade Esprit Granier La PEYRADE			453 895				453 895	1,6 %
993 – Vidéo protection ville		7 020	56 599	213 536	123 421	18 727	419 302	1,5 %
909 – Espace public – Collège les 2 Pins					4 044	379 876	383 920	1,4 %
914- Aménagement Bât. Communaux		22 897	85 593	91 483	50 215	95 587	345 775	1,3 %
905 – Liaison froide Crèche F. Ametler			3 756	294 906	17 307		315 968	1,1 %
916 – Locaux San Remo Pesca				4 590	20 256	254 380	279 226	1,0 %
918 – Eclairage public	62 242	39 610	18 595	32 347	75 224	45 789	273 808	1,0 %
Principales dépenses d'équipement	3 214 420	4 768 688	3 904 374	4 494 107	3 812 349	4 659 784	24 853 721	90 %
Dépenses d'équipement hors travaux en régie	3 329 974	5 496 643	4 083 084	5 099 859	4 403 109	5 199 894	27 612 563	100 %

Source : Frontignan, retraitements CRC

8.2.4. Un financement soutenable grâce à la modération des dépenses et à l'amélioration de l'autofinancement

Les dépenses d'équipement ont été financées à 35,5 % par la CAF nette. En intégrant les autres recettes d'investissement hors emprunt, au premier rang desquelles figurent les subventions reçues et le FCTVA¹⁸⁵, le financement propre disponible s'est élevé à 22,45 M€ soit 77 % des dépenses d'équipement. Le ratio d'autofinancement des investissements s'établit ainsi à un niveau qui assure la soutenabilité de la politique d'investissement malgré un autofinancement limité.

¹⁸⁴ Net des opérations sous mandat.

¹⁸⁵ Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

tableau 32 : financement des investissements

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
CAF nette	910 355	859 463	1 860 689	1 568 355	1 531 133	3 643 608	10 373 602
+ TLE et taxe d'aménagement	301 698	347 615	258 176	21 109	59 527	145 896	1 134 021
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	712 930	489 504	593 337	896 916	584 991	855 688	4 133 365
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	613 578	1 330 085	890 373	604 851	1 268 380	927 038	5 634 305
+ Fonds affectés (amendes de police en particulier)	124 326	104 239	100 772	51 671	191 256	40 428	612 692
+ Produits de cession	12 131	47 030	453 700 ¹⁸⁶	18 678	0	29 950	561 489
= Financement propre disponible	2 675 018	3 177 936	4 157 047	3 161 579	3 635 285	5 642 608	22 449 474
- Dépenses d'équipement (y c. subv. et tvx en régie)	3 688 497	5 768 038	4 382 969	5 393 730	4 570 122	5 450 937	29 254 293
+/- Dons, subv. et participations, reçus ou donnés	0	0	4 000	2 000	0	1 000	7 000
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 1 013 479	- 2 590 102	- 229 922	- 2 234 150	- 934 837	190 671	- 6 811 819
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	- 319 356	- 15 769	- 85 984	83 182	0	0	- 337 927
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 1 332 835	- 2 605 871	- 315 906	- 2 150 968	- 934 837	190 671	- 7 149 745
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	2 000 000	2 500 000	0	4 900 000	120	2 700 000	12 100 120
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	667 165	- 105 871	- 315 906	2 749 032	- 934 717	2 890 671	4 950 375

Source : Anafi d'après les comptes de gestion (TLE = taxe locale d'équipement)

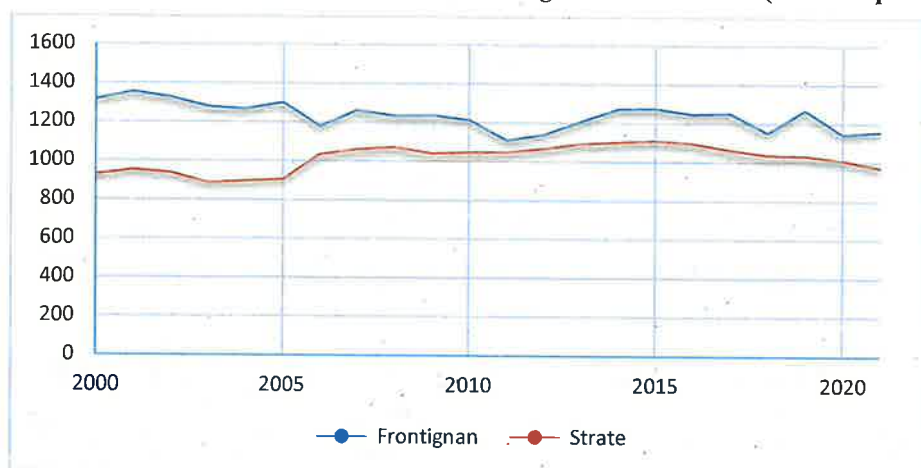
Les subventions reçues constituent la première ressource propre hors CAF. Frontignan a perçu 5,6 M€ sur la période, soit 19 % de ses dépenses d'équipement. Le principal financeur est le département de l'Hérault (56 %), suivi de SAM¹⁸⁷ (24 %). La faible mobilisation des financements de l'État doit être relevée (4 %). La création, fin 2021, d'un poste dédié à la recherche de subventions et à l'accompagnement des directions porteuses de projets devrait contribuer à augmenter les niveaux de co-financement des projets communaux.

8.3. Un endettement relativement important mais maîtrisé

Malgré une relative dépendance à l'emprunt, du fait de la faiblesse de son autofinancement, la commune est parvenue à maintenir un niveau d'endettement inférieur aux seuils d'alerte grâce à la modération de ses dépenses d'équipement. Depuis 2016 son encours de dette oscille autour de 1 200 € par habitant, un niveau supérieur de 20 % à celui de la strate.

¹⁸⁶ Cessions parcelles BP France et Sivom Canton de Frontignan.

¹⁸⁷ La commune a perçu 1,1 M€ de fonds de concours de SAM. Ils ont principalement été affectés à la restructuration d'un restaurant scolaire et au réaménagement de l'espace public et de la voirie.

graphique 4 : évolution de l'encours de dette de Frontignan et de la strate (en euros par habitant)

Source : fiches AEFF

L'encours de dette a baissé de 8,2 % depuis 2016 et la capacité de désendettement s'est sensiblement améliorée pour s'établir à 4,4 ans en 2021 grâce à la progression de l'autofinancement.

tableau 33 : évolution de la capacité de désendettement

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var.
Encours de dette du budget principal au 31/12, en €	28 929 250	28 960 650	26 499 479	28 821 827	26 248 445	26 562 596	- 8,2%
Capacité de désendettement en années	8,9	8,7	6,1	7,0	6,4	4,4	

Source : Anafi d'après les comptes de gestion

Le besoin de financement cumulé de la section d'investissement s'établissait à 7,15 M€ à l'issue de l'exercice 2021. Les emprunts mobilisés sur la période (12,1 M€) ont permis de le financer et d'alimenter le fonds de roulement net global de près de 5 M€. La commune aurait pu réduire ses souscriptions et disposer ainsi d'un encours de dette plus proche de la moyenne de la strate. Toutefois, la souscription d'emprunts au-delà du besoin de financement en 2021 n'apparaît pas inopportune dans un contexte désormais inflationniste propice à la remontée des taux d'intérêt.

La dette de la commune présente un bon niveau de sécurisation. Avec un encours de dette composé à 72 % de taux fixes avantageux et 28 % de taux variables bien positionnés, la ville a su profiter de conditions de financement favorables pour réduire le coût de sa dette et se prémunir contre une hausse des taux¹⁸⁸. Ainsi, malgré un endettement plus élevé que la moyenne de la strate, la commune est parvenue à maîtriser le coût de sa dette (18 € par habitant contre 24 € en moyenne de strate) tout en limitant son exposition au risque de taux.

8.4. L'équilibre financier du bilan

Trois indicateurs permettent d'apprécier la situation bilancielle de la commune : le fonds de roulement net global, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.

¹⁸⁸ La commune a notamment refinancé cinq emprunts indexés sur taux révisables (livret d'épargne populaire et livret A) depuis 2016 afin de réduire ses charges financières.

8.4.1. Un fonds de roulement net global alimenté par l'emprunt

Le fonds de roulement net global (FRNG) de la collectivité, calculé par la différence entre les financements disponibles à plus d'un an et les emplois stables (immobilisations), a progressé de près de 5 M€ depuis le 1^{er} janvier 2016. En 2021, il représentait 84 jours de charges courantes contre 33 jours en 2016 (24 jours en 2015).

tableau 34 : évolution du FRNG

au 31 décembre en €	2016 ¹⁸⁹	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	2 565 698	2 459 828	2 145 701	4 894 733	3 960 016	6 850 687	21,7%
en nb de jours de charges courantes	32,9	30,7	25,8	57,5	46,9	83,7	

Source : Anafi d'après les comptes de gestion

Alimenté par des souscriptions d'emprunts supérieures aux besoins de financement, le niveau du FRNG offre désormais des marges de manœuvre à la commune pour financer ses dépenses d'investissement en limitant son recours à l'emprunt dans un contexte financier moins favorable qu'au cours de la période sous revue.

8.4.2. Un besoin en fonds de roulement négatif

Le besoin en fonds de roulement (BFR) est égal à la différence entre les créances et les dettes à court terme. Négatif sur l'ensemble de la période hormis en 2017, le BFR participe à la constitution d'une trésorerie positive. Il convient toutefois de souligner qu'il a été artificiellement diminué par un niveau d'encours fournisseurs qui était majoré par les rattachements injustifiés de charges (*cf. supra*, l'analyse de la fiabilité des comptes). Le niveau du BFR constaté fin 2021 (- 619 081 €, soit moins de huit jours de charges courantes) apparaît ainsi plus représentatif du décalage entre les encaissements et les décaissements de la commune.

8.4.3. Une trésorerie de fin d'exercice en progression

La trésorerie correspond à la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement. Elle a plus que doublé depuis 2016 pour s'établir à 7,5 M€ fin 2021 (90 jours de charges courantes) grâce à l'augmentation du FRNG. La commune n'a mobilisé aucune ligne de trésorerie sur la période.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Alors que le précédent contrôle pointait une situation financière dégradée, avec une faible capacité d'autofinancement et une forte dépendance à l'emprunt, la commune est parvenue à améliorer sa situation depuis 2016, principalement grâce à la forte mobilisation du levier fiscal et à la modération de ses dépenses d'investissement.

La progression de son autofinancement lui donne désormais plus de marges de manœuvre financières. En 2021 notamment, elle est parvenue à dégager des ressources suffisamment consistantes pour alimenter substantiellement sa section d'investissement (avec une CAF nette de 3,64 M€). Malgré un endettement toujours conséquent, la ville est également parvenue à réduire

¹⁸⁹ 1 898 533 € au 1^{er} janvier 2016.

le poids de sa dette depuis 2016 grâce à la sobriété de sa politique d'investissement et à reconstituer ainsi son fonds de roulement net global pour des investissements futurs.

L'enjeu réside désormais dans sa capacité à maintenir et, si possible, améliorer ses performances financières pour porter une politique d'investissement plus ambitieuse et mieux pilotée au regard des besoins et enjeux identifiés. Les marges de manœuvre en recettes de fonctionnement étant désormais limitées, la commune devra amplifier ses efforts sur les dépenses pour parvenir à atteindre cet objectif.

ANNEXES

annexe 1 : suivi des recommandations du précédent contrôle	90
annexe 2 : organigramme de la commune.....	92
annexe 3 : compétences de l'intercommunalité	93
annexe 4 : situation financière de la commune	96

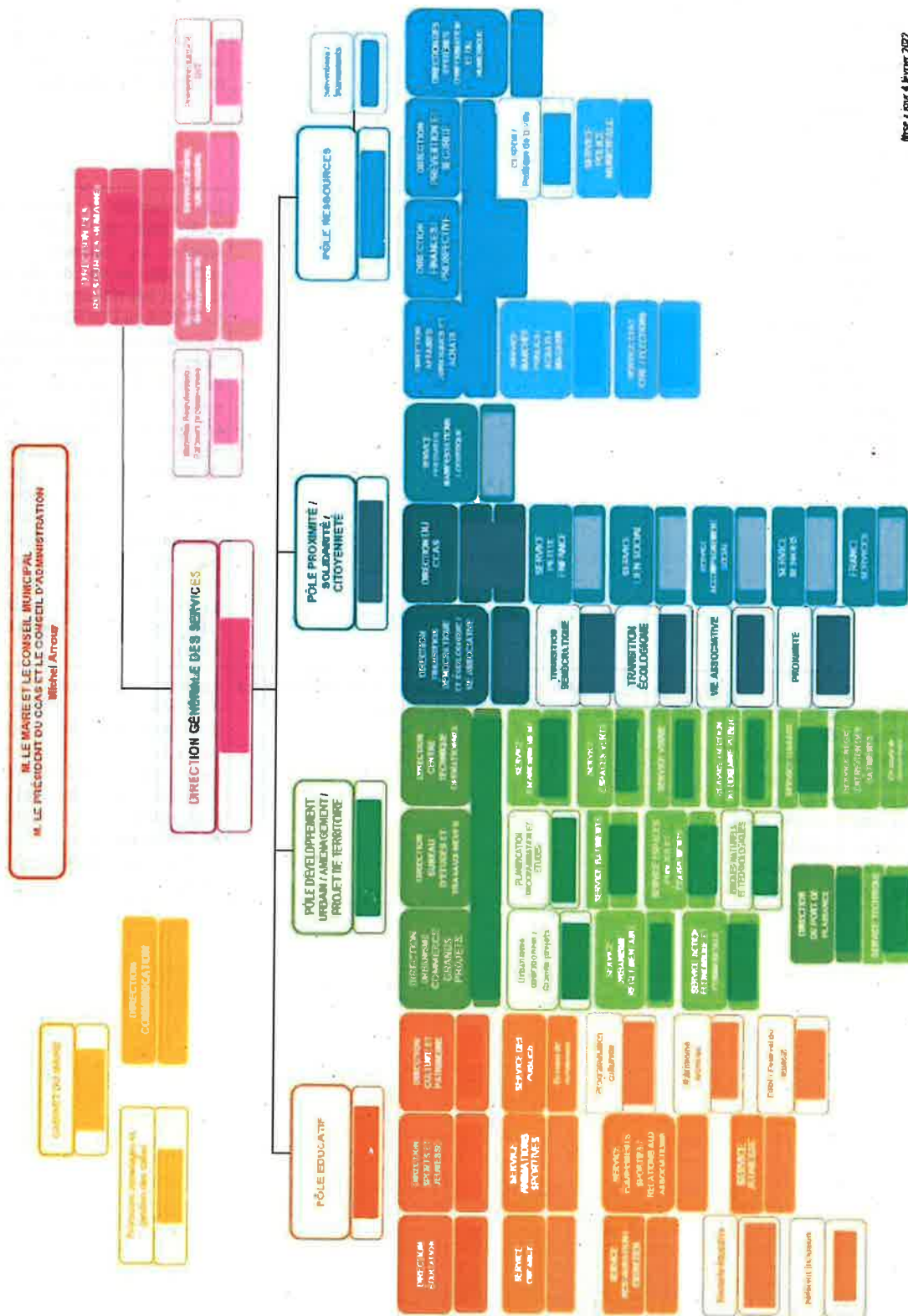
annexe 1 : suivi des recommandations du précédent contrôle

Recommandation	Cotation dernier rapport	Réponse de la commune en 2022	Commentaire	Degré de mise en œuvre
1. Mettre en cohérence l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable.	Non mise en œuvre	<i>En 2019, un travail a été mené au niveau de l'inventaire entre la direction des finances et l'ensemble des directions et services de la commune. Un certain nombre de biens ont été réformés car ils étaient en partie abîmés, obsolètes ou nécessitaient une mise au rebut. Par ailleurs, les biens cédés ou volés sont suivis tout au long de l'année. Au vu de la décision de vente ou de la déclaration de l'assurance et de son remboursement, les biens sont sortis pour leurs valeurs nettes comptables à l'aide des comptes 6751 et 21 et les comptes 6761 et 192 pour enregistrer les plus ou moins-values constatées. Depuis 2020, l'inventaire de la ville fait l'objet d'un travail d'ajustement en collaboration avec la trésorerie afin de permettre le passage à la M57 au 1^{er} janvier 2024.</i>	Cette démarche a été engagée avec l'acquisition d'un logiciel de gestion financière intégrant un module patrimoine en 2018, fiabilisation sur les flux entrants dans un premier temps, puis premières régularisations sur le stock avec une échéance fixée à l'exercice 2023.	En cours de mise en œuvre
2. Élaborer un règlement et un suivi des autorisations de programme et crédits de paiement.	Non mise en œuvre	<i>La ville de Frontignan suit certaines opérations d'investissement en AP/CP. En 2021, elle comptait cinq opérations suivies en AP/CP. Deux autres opérations ont été ajoutées en 2022. Les AP/CP sont mises à jour au BP, en décembre et tout au long de l'année dès que des ajustements sont nécessaires. Les modifications, créations ou clôtures d'AP/CP sont soumises à l'approbation du conseil municipal. À compter de 2022, les AP/CP suivies sont directement intégrées dans le suivi trimestriel de la mise en œuvre du PPI (COPIL PPI). Actuellement, la ville ne dispose pas d'un règlement interne de suivi des AP/CP, mais le suivi est réalisé par la direction finances. Dans le cadre de la mise en œuvre de la M57 au 1^{er} janvier 2024, la ville va élaborer, à compter du 2^{ème} semestre 2022, son règlement budgétaire et financier (RBF) qui intégrera les modalités de suivi des autorisations d'engagement (AE), des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP).</i>	Le suivi des AP/CP a été amélioré depuis le précédent contrôle bien qu'il soit encore sensiblement perfectible. Toutefois, aucun règlement dédié n'a été pour l'heure élaboré.	Non mise en œuvre
3. Formaliser une procédure de rattachement des charges et des produits	Non mise en œuvre	<i>Suite à des échanges avec la DGFIP et compte tenu des problématiques annuelles sur les rattachements de charges et de produits, une procédure a été élaborée et sera mise en œuvre à compter de 2022. La procédure de rattachement des charges et des produits est également une partie intégrante du règlement budgétaire et financier qui sera élaboré par la ville de Frontignan.</i>	Une note présentant la procédure de rattachement des charges et produits a été élaborée en 2022, la démarche de fiabilisation des rattachements de charges engagée en 2021 devrait aboutir en 2022.	En cours de mise en œuvre
4. Signer une convention d'engagement partenarial avec la direction générale des finances publiques.	Non mise en œuvre	<i>Aucune convention d'engagement partenarial n'a été signée entre la ville et la DGFIP. Toutefois, il est convenu avec la DGFIP de débiter les travaux en avril 2022. Plusieurs axes de travail ont déjà été évoqués dont : le délai global de paiement, le rattachement de charges et de produits, le schéma organisationnel des régies.</i>	Une démarche partenariale a été initiée en 2022. Sa mise en œuvre ne dépend pas de la seule volonté de la collectivité.	Non mise en œuvre

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

Recommandation	Cotation dernier rapport	Réponse de la commune en 2022	Commentaire	Degré de mise en œuvre
5. Organiser des formations individuelles et collectives à l'achat public pour les services et les élus.	Non mise en œuvre		La commune a produit 17 attestations de formation relatives à l'achat public.	Totalement mise en œuvre
6. Motiver toute subvention à un service public industriel et commercial par une délibération conforme aux dispositions de l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales.	Non mise en œuvre		La commune a produit une délibération du 9 juillet 2019 relative au versement d'une subvention au port de plaisance. Celle-ci fait référence à l'article L. 2224-4 du CGCT ainsi qu'à la recommandation de la chambre. Comme le préconisait le rapport de la CRC, cette délibération motive la prise en charge (soutien des petits métiers de la pêche participant à l'animation du territoire), fixe les règles de calcul (90 % des redevances d'occupation des postes à quai), les modalités de versement (virement administratif au plus tard au mois de janvier N+1) ainsi que les exercices concernés (cinq exercices à compter de 2019).	Totalement mise en œuvre
7. Décliner le chantier « marges de manœuvre » dans un plan détaillant pour chaque action le gain attendu, le niveau de priorité, le pilotage et le calendrier de mise en œuvre.	Non mise en œuvre	<i>La commune a présenté les axes de travail identifiés sur le chantier « marges de manœuvre ».</i>	La commune présente bien une déclinaison des marges de manœuvre identifiées par la nouvelle équipe municipale (avec cinq axes d'intervention). Toutefois, elle ne fait pas l'objet d'un plan détaillant les modalités de réalisation de chaque action comme le préconisait la chambre.	Partiellement mise en œuvre

annexe 2 : organigramme de la commune



Source : commune

annexe 3 : compétences de l'intercommunalité

tableau 35 : compétences et définition de l'intérêt communautaire

Groupes de compétences	Intérêt communautaire
Compétences obligatoires	
Aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code.	Création et réalisation des zones d'aménagement concertées, à vocation mixte ou à vocation exclusive d'habitat situées dans l'un des secteurs à enjeux du SCoT, pour leur caractère emblématique et l'ampleur de leur contribution à la production de logements et à la mise en œuvre du PLH et/ou du PDU : - ZAC Entrée Est de Sète - ZAC des Hierles de Frontignan - ZAC les Sesquiers à Mèze
Actions de développement économique dans les conditions de l'art. L. 4251-17 du CGCT ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme sans préjudice de l'animation touristique compétence partagée au sens de l'article L. 111-4 avec les communes.	Pour la politique locale du commerce - études et observation des dynamiques économiques et commerciales du territoire - élaboration et adoption d'une stratégie de développement commercial - avis communautaires (CDAC) Pour le soutien aux activités commerciales <i>Politique d'animation et d'actions commerciales</i> - accompagnement et soutien à une fédération intercommunale - actions permettant de mettre en œuvre des pratiques commerciales (digitalisation, etc.) et des actions de promotion, animation, relance de la consommation visant le renforcement de l'attractivité des cœurs de ville - actions de prospection <i>Amélioration de l'environnement urbain et commercial</i> - opérations d'aménagement en faveur de la création ou restructuration de centres commerciaux en quartiers prioritaires ou zones d'aménagement commercial (ZACOM) - soutien aux communes pour les opérations urbaines de redynamisation des cœurs de ville ayant un impact sur le commerce local - accompagnement à l'amélioration de des locaux d'activité des cœurs de ville (conseil) - aide à l'immobilier d'entreprise - pilotage des opérations de revitalisation des centres villes dans les appels à projets FISAC
Équilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.	Politique du logement d'intérêt communautaire - participation financière aux opérations d'accession à la propriété et de location/accession - études sur le logement - soutien financier aux organismes intervenant dans le domaine de l'habitat - définition et la mise en œuvre d'une politique d'intervention foncière en vue du développement d'une offre diversifiée et équilibrée à la fois en terme de produits, de répartition spatiale et de mixité sociale : veille foncière et acquisitions foncières en accord avec la commune - mise en place de points d'information et de diffusion sur le logement Actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire - financement et la garantie d'emprunts totale ou partielle d'opérations de construction, d'acquisition-amélioration,

Groupes de compétences	Intérêt communautaire
	d'acquisition en vente en l'état futur d'achèvement de logements locatifs sociaux - soutien financier aux actions de réhabilitation et de rénovation des logements conventionnés tels que définis à l'article L. 351-2 du CCH Action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées - participation financière à des opérations de construction, d'acquisition-amélioration, d'acquisition en vente en l'état futur d'achèvement de logements locatifs très sociaux, de logements temporaires et d'hébergements spécifiques pour toute personne en difficultés économiques ou sociales ; - garantie d'emprunts totale ou partielle des opérations de logements locatifs très sociaux (ou de logements ou d'hébergements adaptés) - soutien aux structures d'insertion par le logement et aux services d'accompagnement vers et dans le logement Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire - financement des études pré-opérationnelles et de l'animation d'opérations programmées - participation financière aux travaux d'amélioration - participation au relogement (en cas de défaillance du propriétaire dans les cas de logements déclarés insalubres et/ou indécents).
Politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville	
Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'art. L. 211-7 1°, 2°, 5° et 8° du code de l'environnement	
Accueil des gens du voyage : création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1 ^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage	
Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés	
Eau	
Assainissement des eaux usées, dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8	
Gestion des eaux pluviales urbaines (article L. 226-I)	
Compétences supplémentaires	
Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie	
Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire	Équipements listés par la délibération n° 2018-201 du 18/10/2018
Création, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire	Création ou aménagement et entretien de voirie : les voies d'accès au Mas conchylicoles telles qu'établies en annexe à la délibération n° 2017-238 du 30/11/2017

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

Groupes de compétences	Intérêt communautaire
Soutien à l'enseignement supérieur, à la recherche et à la vie étudiante : participation à la définition des orientations en matière d'enseignement supérieur et de recherche	
Soutien aux structures d'insertion économique et sociale et gestion du dispositif « atelier de pédagogie personnalisée »	
Création, entretien et exploitation des infrastructures de recharge pour véhicules électriques (IRVE) sur le territoire de la communauté d'agglomération	
Diagnostics et fouilles archéologiques préventives	
Mise en place et gestion d'un service d'enlèvement et de gardiennage des véhicules (art R. 32512 code de la route)	
Soutien, par un fonds d'intervention, aux sportifs de haut niveau pratiquant un sport individuel	
Installation, maintenance et entretien des abris voyageurs affectés au service public de transports urbains	
Capture des animaux dangereux (art L. 211-11 et suivants du code rural) et gestion d'une fourrière animale	
Collecte et traitement des déchets banals des professionnels et des déchets conchylicoles	
Enseignement de la musique et des arts dramatiques au sein des équipements communautaires	
Protection, entretien et mise en valeur des espaces naturels	Espaces listés dans la délibération n° 2018-235 du 20 décembre 2018
Étude, gestion et travaux nécessaires à la protection de la nappe astienne	
Aménagement du pôle d'échange multimodal de Sète	
Soutien à l'organisation du festival de Thau	
Création d'une brigade de police rurale	
Animation et études d'intérêt général dans le cadre du SAGE telles que visées par l'article L. 211-17 du code de l'environnement afférentes à : - la lutte contre la pollution - la protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines - la mise en place et l'exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques - l'animation et la concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous bassin ou un groupement de bassins ou un système aquifère correspondant à une unité hydrographique	
Soutien, par un fonds d'intervention, aux clubs sportifs de haut niveau et aux manifestations sportives d'envergure nationale, internationale et à rayonnement intercommunal	
Coordination du dispositif de généralisation de l'éducation artistique et culturelle (GEAC)	

Source : CRC selon les statuts et les délibérations de SAM portant définition de l'intérêt communautaire des compétences transférées

annexe 4 : situation financière de la commune

tableau 36 : évolution des charges à caractère général

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	2 515 245	2 515 348	2 518 143	2 614 192	2 633 784	2 598 268	0,7 %
<i>Dont contribution au service incendie</i>	<i>1 978 091</i>	<i>1 982 047</i>	<i>1 953 428</i>	<i>1 963 878</i>	<i>1 952 934</i>	<i>1 924 315</i>	<i>- 0,5 %</i>
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement (SIVOM Frontignan)¹⁹⁰</i>	<i>101 187</i>	<i>110 168</i>	<i>119 315</i>	<i>119 316</i>	<i>161 238</i>	<i>202 352</i>	<i>14,9 %</i>
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>59 254¹⁹¹</i>	<i>34 200</i>	
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	<i>304 274</i>	<i>308 023</i>	<i>308 885</i>	<i>375 709¹⁹²</i>	<i>292 529</i>	<i>269 015</i>	<i>- 2,4 %</i>
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	<i>17 602</i>	<i>14 065</i>	<i>15 783</i>	<i>22 276</i>	<i>6 923</i>	<i>11 026</i>	<i>- 8,9 %</i>
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	<i>21 084</i>	<i>13 106</i>	<i>22 592</i>	<i>28 398</i>	<i>12 693</i>	<i>14 808</i>	<i>- 6,8 %</i>

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

tableau 37 : fonds de concours versés par l'EPCI

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total	Part
Restructuration école Lavandins		182 632	187 368				370 000	34 %
Cœur de Ville	50 952	91 914					142 866	13 %
Voirie (pistes cyclables)	90 730			25 000			115 730	11 %
Parking gare de marchandises		1 416	5 890		3 495	99 357	110 157	10 %
Maison des loisirs créatifs				45 040	27 480		72 520	7 %
Mode doux			23 750			40 000	63 750	6 %
Aménagement aire de camping-car		56 589					56 589	5 %
Stade Esprit Granier La PEYRADE			50 000				50 000	5 %
Voirie (abords halles)		21 250	19 540				40 790	4 %
Piste bicross		32 394					32 394	3 %
Voirie (avenue Mas de Chave)					16 245	649	16 894	2 %
Vidéo protection ville			4 500	6 195			10 695	1 %
Club house boulistes	5 206						5 206	0,5 %
Pôle d'échange multimodal					4 625		4 625	0,4 %
Total	146 887	386 195	291 048	76 235	51 845	140 006	1 092 215	100 %

Source : commune, retraitement CRC

¹⁹⁰ Devrait être imputé en immobilisation (21*) s'agissement d'investissements sur l'éclairage public.¹⁹¹ Contribution Entente interdépartementale pour la démoüstication (EID) auparavant imputée au 65733 (subvention au département).¹⁹² Rappel de cotisation CAREL (caisse autonome de retraite des élus locaux) de 57 803,91 €.

tableau 38 : évolution du BFR

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Moyenne
Besoin en fonds de roulement global	- 908 138	410 575	- 2 018 971	- 2 921 695	- 2 962 128	- 619 081	- 1 503 240
<i>en nb de jours de charges courantes</i>	- 11,6	5,1	- 24,3	- 34,4	- 35,1	- 7,6	

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

tableau 39 : évolution de la trésorerie de fin d'exercice

au 31 décembre en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	2 565 698	2 459 828	2 145 701	4 894 733	3 960 016	6 850 687	21,7 %
- Besoin en fonds de roulement global	- 908 138	410 575	- 2 018 971	- 2 921 695	- 2 962 128	- 619 081	- 7,4 %
= Trésorerie nette	3 473 836	2 049 253	4 164 672	7 816 428	6 922 144	7 469 768	16,5 %
<i>en nb de jours de charge^e courantes</i>	44,5	25,6	50,1	91,9	82,1	91,3	

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

GLOSSAIRE

AEFF	analyse des équilibres financiers fondamentaux
Anafi	outil d'analyse financière des juridictions financières
AP/CP	autorisation de programme / crédit de paiement
BOAMP	bulletin officiel des annonces de marchés publics
BRAEC	bail réel d'adaptation à l'érosion côtière
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CAA	cour administrative d'appel
CAF	capacité d'autofinancement
CCAS	centre communal d'action sociale
CCI	chambre de commerce et d'industrie
CCTP	cahier des clauses techniques particulières
CE	Conseil d'État
Cerema	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGCT	code général des collectivités territoriales
cm	centimètre
CPER	contrat de plan État-région
CRC	chambre régionale des comptes
CUI-CAE	contrat unique d'insertion / contrat d'accompagnement dans l'emploi
DDTM	direction départementale des territoires et de la mer
DGFIP	direction générale des finances publiques
DREAL	direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
ETP	équivalent temps plein
FEDER	fonds européen de développement régional
GIEC	groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
ha	hectare
HT	hors taxes
IGA	Institut de géophysique appliquée
IGF	Inspection générale des finances
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo euros = millier d'euros
km	kilomètre
km/h	kilomètre par heure
m	mètre
M€	million d'euros
m ²	mètre carré
m ³	mètre cube
MWh	mégawattheures
NGF	nivellement général de la France
ONERC	Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique
PLU	plan local d'urbanisme
PPI	plan particulier d'intervention
PPI	plan pluriannuel d'investissement
PPRI	plan de prévention des risques inondations
PPRT	plan de prévention des risques technologiques
QPC	question prioritaire de constitutionnalité
RD	route départementale

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

SAM	Sète Agglopôle Méditerranée
SCoT	schéma de cohérence territoriale
SMBT	syndicat mixte du bassin de Thau
SRADDET	schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SYMOCAF	syndicat d'économie mixte des ports de plaisance de La Grande-Motte, Carnon et Frontignan
TER	train express régional
TGV	train à grande vitesse
TRI	territoire à risque important d'inondation
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 29 juin 2023 de M. Michel Arrouy, maire de Frontignan

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

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

Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

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

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

occitanie@crtc.ccomptes.fr

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

