



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES  
ET SA RÉPONSE**

**COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA VALLÉE  
DE L'HÉRAULT  
(Hérault)**

Exercices 2012 et suivants



## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>1. LA GOUVERNANCE .....</b>	<b>9</b>
1.1. Le périmètre de la communauté de communes .....	9
1.2. Le fonctionnement organique .....	10
1.2.1. Le règlement intérieur .....	10
1.2.2. La mise en place des organes nécessaires au fonctionnement .....	10
1.3. Les transferts de compétences .....	11
1.3.1. Le périmètre des transferts.....	11
1.3.2. L'évaluation des charges transférées .....	12
1.3.3. Les compétences obligatoires .....	13
1.3.4. Les compétences optionnelles.....	13
1.3.5. Les compétences facultatives et supplémentaires.....	13
1.4. L'intégration communautaire .....	14
1.4.1. La planification .....	14
1.4.2. L'exercice effectif des compétences .....	15
1.4.3. Les transferts de personnel et les mutualisations.....	16
1.4.4. Les versements aux communes-membres.....	17
1.4.5. Le financement des projets par fonds de concours .....	18
<b>2. L'ANALYSE FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES .....</b>	<b>18</b>
2.1. La structure des budgets .....	18
2.1.1. Le périmètre de l'analyse financière .....	18
2.1.2. La création de budgets annexes .....	19
2.2. La qualité de l'information budgétaire et financière .....	19
2.2.1. Le débat d'orientation budgétaire .....	19
2.2.2. La complétude des annexes des comptes administratifs.....	20
2.3. La fiabilité des comptes .....	21
2.3.1. Les amortissements.....	21
2.3.2. Les provisions .....	23
2.3.3. Les emprunts auprès des établissements bancaires et autres dettes hors bilan.....	24
2.3.4. Le niveau de réalisation des prévisions budgétaires .....	25
2.3.5. Complétude et actualisation de l'inventaire.....	27
2.4. L'analyse financière rétrospective .....	29
2.4.1. L'évolution des grandes masses financières des budgets consolidés .....	29
2.4.2. L'évolution des grandes masses financières du budget principal .....	30
2.4.3. La section de fonctionnement du budget principal .....	30
2.4.4. L'évolution de la capacité d'autofinancement du budget principal.....	34
2.4.5. La politique d'investissement .....	35
2.4.6. La structure et l'évolution de la dette .....	37
2.4.7. Le fonds de roulement et la trésorerie.....	39
2.4.8. Les perspectives .....	40

<b>3. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE .....</b>	<b>42</b>
3.1. Le profil économique du territoire.....	42
3.2. L'action internationale.....	42
3.3. La stratégie de développement économique.....	44
3.4. Les zones d'activité .....	45
3.4.1. Le rappel des principes .....	45
3.4.2. L'offre en foncier.....	47
3.4.3. Les opérations en cours.....	47
3.5. Le bilan .....	51
3.5.1. Le niveau de commercialisation .....	52
3.5.2. Le bilan financier .....	52
<b>ANNEXES.....</b>	<b>57</b>
<b>GLOSSAIRE.....</b>	<b>60</b>
<b>Réponses aux observations définitives.....</b>	<b>62</b>

## SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a contrôlé les comptes et la gestion de la communauté de communes de la Vallée de l'Hérault pour les exercices 2012 et suivants. Les investigations ont porté sur la situation financière et sur les zones d'activité.

Il s'agit d'un territoire à dominante rurale comprenant le grand site patrimonial et touristique de Saint-Guilhem-le-Désert, accessible rapidement depuis Montpellier, par l'A750.

La communauté de communes a développé plusieurs zones d'activités économiques qui participent à la mutation commerciale du territoire. Elle s'est vu transférer de nouvelles compétences, en matière de petite enfance en 2012, d'eau et d'assainissement, de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations en 2018. Pour autant, l'intercommunalité n'a pas adopté de pacte financier et fiscal, certes facultatif, et le niveau de mutualisation des services avec ses communes-membres reste limité.

La qualité de l'information financière et comptable demeure perfectible. En dépit de la mise en place d'outils tels que la programmation pluriannuelle des investissements et leur gestion en autorisations de programme et crédits de paiement, le niveau de réalisation des prévisions budgétaires est faible. Plusieurs opérations d'investissement, pour lesquelles des dépenses ont été engagées ont été reportées, et celle relative à la halle d'exposition (13,4 M€) annulée.

La capacité d'autofinancement, qui a été insuffisante sur plusieurs exercices, s'est redressée, mais ne représente encore au budget principal en 2018 que 3 % des produits de gestion, ce qui est insuffisant. L'encours de dette consolidé, suite au transfert des nouvelles compétences, est de 37,5 M€ au 31 décembre 2018. Si la capacité d'autofinancement est de six ans en consolidé, elle est de 18 ans et demi ramenée à la capacité d'autofinancement brute du seul budget principal.

Le schéma de cohérence territoriale témoigne de disponibilités foncières pour l'accueil et le développement d'entreprises dans la vallée de l'Hérault et les intercommunalités environnantes. La communauté de communes, qui n'énonce aucun objectif précis en matière de développement économique dans son projet territorial, s'est toutefois engagée dans plusieurs opérations d'aménagement, avec un reste à charge prévisionnel de 4,8 M€ lié aux difficultés de commercialisation. La conduite de l'opération « La Croix » sur Gignac a notamment été particulièrement longue et coûteuse. Une réflexion doit être engagée pour coordonner les interventions économiques de la communauté de communes avec celles conduites sur les territoires voisins du schéma de cohérence territorial ou de la métropole montpelliéraine.

## RECOMMANDATIONS

1. Améliorer les taux d'exécution budgétaire en renforçant les procédures d'identification des dépenses et recettes. *Non mise en œuvre.*

2. Provisionner les déficits pour l'ensemble des zones d'activité le nécessitant. *Mise en œuvre incomplète.*

3. Afin de ne pas dégrader le reste à charge, assurer la commercialisation des zones déjà aménagées avant d'engager de nouvelles dépenses. *Non mise en œuvre.*

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

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

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

## INTRODUCTION

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

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes de la Vallée de l'Hérault a été ouvert le 17 septembre 2018 par lettre de la présidente de section adressée à M. Louis Villaret, ordonnateur en fonctions.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 17 janvier 2019.

Lors de sa séance du 7 février 2019, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Louis Villaret. Des extraits le concernant ont été adressés à un tiers.

Après avoir examiné la réponse reçue, la chambre, dans sa séance du 5 juillet 2019, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

La communauté de commune de la Vallée de l'Hérault (CCVH), créée en 1998, regroupe 28 communes, pour une population totale de 37 080 habitants, dont 6 012 pour la commune de Gignac et 5 730 pour celle de Saint-André-de-Sangonis. Située entre Montpellier (30 km) et Béziers (50 km), elle est traversée par les autoroutes A75 et A750, et le fleuve Hérault. Son territoire comprend notamment le grand site patrimonial et touristique de Saint-Guilhem-le-Désert<sup>1</sup>.

Il s'agit d'un territoire à dominante rurale, sous l'influence métropolitaine de Montpellier, dont la proximité et l'accessibilité, notamment depuis l'achèvement de l'A750 et de plusieurs échangeurs, font qu'il participe à l'extension de la couronne urbaine, avec de nombreux déplacements domicile-travail et une évasion de la consommation et des loisirs.

La communauté de communes fait partie de plusieurs bassins d'emploi dont les taux de chômage en 2018 se situaient entre 11,8 % (Montpellier), 12,5 % (Clermont-l'Hérault - Lodève) et 13,6 % (Béziers)<sup>2</sup>. Son territoire compte 14 880 ménages. Les indicateurs de niveau de vie le positionnent dans la médiane départementale : 49,6 % des ménages sont imposés (contre 51,9 % pour la moyenne départementale), et la médiane des revenus disponibles est de 19 283 €, contre 18 765 € pour la médiane départementale. La part des retraités dans les ménages est de 32,6 % (contre 23,2 % en moyenne nationale).

Le diagnostic territorial réalisé dans le cadre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) Pays Cœur d'Hérault rend compte d'une croissance démographique, initialement portée par le solde migratoire positif des communes à proximité immédiate de la métropole montpelliéraine (Montarnaud), qui s'est portée progressivement vers l'ouest et le nord, le long de l'axe autoroutier. Le territoire bénéficie, du fait notamment de son accessibilité pour les ménages modestes (jeunes familles primo-accédantes), d'une forte attractivité démographique.

Les principaux enseignements tirés de l'évaluation du programme local de l'habitat (PLH) intercommunal, réalisée en 2014, confirment cette tendance et relèvent également :

- une production de logements en deçà des objectifs fixés, et principalement constituée de logements individuels ;
- un retard pris dans la production de logements sociaux dû aux difficultés de mobilisation des bailleurs sociaux, sur certaines opérations d'aménagement et dans la validation des plans locaux d'urbanisme.

Pour autant, sur l'ensemble de la période, ni la CCVH, ni les communes-membres n'ont subi de prélèvement pour carence de logements sociaux au titre de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain. Le nouveau PLH 2016-2021 adopté le 10 juillet 2017 prévoit la création de 2 000 logements (soit 330 en moyenne par an) dont 500 logements locatifs sociaux. Le territoire compte par ailleurs près de 10 % de logements vacants.

Ce territoire est bien couvert par les infrastructures numériques et offre un accès internet haut débit. Si aucune commune ne dispose en 2016 de la fibre optique, l'ensemble du territoire de la communauté de communes est concerné par son déploiement dans le cadre du réseau Num'hér@ult à l'horizon 2025. Il est d'ores et déjà couvert par le réseau mobile 4G « très haut débit », dont le déploiement a débuté en 2013 au plan national.

<sup>1</sup> Et un musée de la poterie, Argileum, à Saint-Jean-de-Fos.

<sup>2</sup> Une partie ouest du territoire fait partie de la zone d'emploi de Clermont - Lodève.

## 1. LA GOUVERNANCE

Les services de la communauté de communes sont structurés en quatre pôles : ressources, aménagement-environnement, action culturelle et attractivité territoriale. L'office de tourisme intercommunal, organisé en établissement public à caractère industriel et commercial, relève du pôle attractivité territoriale. Un projet d'administration est actuellement en cours.

En 2017, la CCVH compte 206 emplois budgétaires pour 184,4 équivalent temps plein annuel travaillé pourvus, répartis sur plusieurs budgets.

À l'échelle du bloc communal<sup>3</sup>, le territoire de la vallée de l'Hérault, pour l'exercice 2016, présentait des indicateurs de produits et charges par habitant inférieurs à la moyenne des blocs communaux de la région Occitanie :

- les produits de fonctionnement étaient de 1 531 €/hab. (contre 1 794 € en moyenne) ;
- les charges de fonctionnement s'élevaient à 1 263 €/hab. (contre 1 481 € en moyenne)<sup>4</sup> ;
- les dépenses d'équipement s'établissaient à 401 €/hab. (contre 440 € en moyenne).

En revanche, son niveau d'endettement, de 1 855 €/hab. était plus élevé (1 800 € en moyenne).

L'absence de données pour les exercices antérieurs à 2016 ne permet pas de constater d'évolution. Pour autant, la dynamique d'intégration communautaire ne s'est pas accompagnée d'une diminution des effectifs de la fonction publique territoriale. En 2016, 957 postes principaux étaient recensés à l'échelle du bloc communal, soit 149 de plus qu'en 2012 (+ 18,4 %). Cette progression qui peut, pour partie, s'expliquer par le développement de nouveaux services intercommunaux pour lesquels les communes n'étaient pas dotées (cf. *infra*), fait plus qu'accompagner le dynamisme démographique du territoire qui, sur la période, est de 7,4 %.

Dès lors, le taux d'administration territorial<sup>5</sup> a augmenté de deux points et se situe désormais à 26 postes pour 1 000 habitants, au-dessus de la moyenne de celui des blocs communaux d'Occitanie (24 pour 1 000 habitants) et nationaux (22,5 pour 1 000 habitants).

Le développement de l'intercommunalité n'a, dès lors, pas permis de réaliser les économies d'échelles attendues en matière d'effectifs de la fonction publique territoriale, et les taux d'administration se sont au contraire renforcés. La chambre invite la CCVH à engager avec les communes-membres une réflexion approfondie sur ce sujet.

### 1.1. Le périmètre de la communauté de communes

Le schéma départemental de coopération intercommunale a été arrêté par décision du préfet du 25 mars 2016.

<sup>3</sup> Communauté de communes et communes-membres, avec retraitement des flux croisés, ainsi que pour les budgets principaux et budgets annexes.

<sup>4</sup> Dont les charges de personnel qui sont de 615 €/hab. contre 688 € en moyenne.

<sup>5</sup> Nombre de postes principaux pour 1 000 habitants.

La CCVH exerce la compétence « eau et assainissement » depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, entraînant la dissolution du syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) AÏGUE, le syndicat intercommunal pour l'eau et l'assainissement du Pic Baudille et celle du SIVOM Bêlarga-Campagnan. Il a été mis fin également à l'exercice des compétences du syndicat mixte de l'eau et de l'assainissement de la région du Pic Saint Loup, dans l'attente de sa dissolution.

Le compte administratif (CA) de l'exercice 2016 fait état de l'adhésion à un seul regroupement : le SYDEL Cœur d'Hérault, syndicat mixte de développement local (Pays). Il mentionne, à tort, le versement d'une cotisation annuelle de 2 782 022 €. Il s'agit d'une erreur matérielle, substituant le montant versé au syndicat Centre Hérault, dédié aux ordures ménagères, sur le budget annexe (BA) correspondant. Le montant exact était de 277 920 €.

La chambre relève la stabilité du périmètre intercommunal ainsi que l'intégration de nouvelles compétences structurantes. Elle constate que la rationalisation des intercommunalités sur le territoire a progressé, et que désormais seules les compétences liées au Pays et au traitement des ordures ménagères, qui peuvent effectivement nécessiter la prise en compte d'un territoire plus large, ont conduit au maintien de structures *ad hoc*.

## **1.2. Le fonctionnement organique**

### **1.2.1. Le règlement intérieur**

En application des articles L. 2121-8 et L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) doivent se doter d'un règlement intérieur organisant leur fonctionnement.

Si plusieurs règlements ont été élaborés, le règlement financier et le guide sur les procédures adaptées n'ont pas été produits. La CCVH a certes élaboré un guide sur les marchés publics depuis 2010, mais il n'a pas fait l'objet d'une procédure formelle d'adoption en conseil communautaire. Il a été actualisé en septembre 2018 et doit être de nouveau modifié en 2019.

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que le règlement financier, datant de 2010, est en cours d'actualisation et s'engage à le faire approuver en 2019 avec le guide des marchés publics en cours de finalisation.

La chambre prend acte de cet engagement.

### **1.2.2. La mise en place des organes nécessaires au fonctionnement**

La CCVH a transmis les délibérations désignant les vice-présidents (VP) et membres du bureau. Les délibérations sur les délégations de fonction du président ont été produites, ainsi que de nombreux arrêtés concernant les VP et le directeur général des services pour délégation de signature. Le nombre de VP a été ramené de dix en 2017, à sept en 2018. Six bénéficient d'une indemnisation s'appuyant sur une délégation effective.

L'un des VP a contesté son retrait de délégation, mais il a été débouté de sa demande, en appel, avant de se désister d'un pourvoi en cassation auprès du Conseil d'État.

Suite à un contrôle de premier niveau, aucune anomalie formelle n'a été détectée.

#### 1.2.2.1. Le bureau

Le bureau se réunit de manière hebdomadaire selon deux formats : « simple » (pour la préparation de dossiers thématiques) ou « de validation », quinze jours avant la réunion du conseil afin de faciliter sa préparation. Aucune délégation n'a été accordée à ce jour au bureau.

#### 1.2.2.2. Le conseil de développement

L'article L. 5211-10-1 du CGCT prévoit la mise en place d'un conseil de développement.

La communauté de communes, qui n'a pas encore mis en place de conseil de développement propre, s'appuie sur celui du pays Cœur d'Hérault. L'ordonnateur relève le dynamisme de celui-ci. Pour autant, aucun rapport d'activité n'a été transmis.

Enfin, l'intercommunalité a été retenue à l'appel à candidatures de « Territoires Conseils » pour participer à une expérimentation nationale en matière de concertation et de participation locale. À l'issue de celle-ci un conseil de développement devrait être mis en place.

La chambre ne peut qu'inviter la CCVH à mettre en place ce conseil.

### 1.3. Les transferts de compétences

#### 1.3.1. Le périmètre des transferts

En application de l'article L. 5214-16 III du CGCT, il incombe aux communes-membres de définir les compétences qu'elles transfèrent à l'EPCI. Elles doivent également déterminer l'intérêt communautaire qui délimite, au sein des compétences partagées, les domaines d'action transférés et ceux demeurant au niveau communal.

Au 1<sup>er</sup> juillet 2018, l'intercommunalité exerce 22 compétences sur les 96 identifiées par les services de l'État. La CCVH a pris, avant la période sous revue, la compétence SCoT, schéma de secteur et création de zones d'aménagement concerté (ZAC) et PLH intercommunal. Elle a :

- créé un service mutualisé « autorisation droit des sols » ;
- développé de l'ingénierie d'urbanisme ;
- assumé au titre des opérations pour compte de tiers de nombreuses maîtrises d'ouvrage déléguées sur des opérations d'urbanisme ;
- porté des opérations de rénovation de façades, phonique et thermique, et de prise en charge des ilots dégradés ;
- créé un fonds de concours pour la réalisation des études urbaines des communes.

Toutefois, la compétence « plan local d'urbanisme » est restée au niveau communal, ainsi que celle en matière de réserves foncières. Pour autant, l'intercommunalité a, dans le cadre de ses compétences « zone d'activité économique » (ZAE), pu constituer des réserves pour ses projets.

La chambre relève que la cohérence du périmètre des compétences transférées, qui permet de développer le caractère pleinement opérationnel de celles-ci, est perfectible.

### 1.3.2. L'évaluation des charges transférées

Les règles liées à l'évaluation des charges transférées sont définies à l'article 1609 nonies C du code général des impôts. Sur la période, la recette inscrite au titre de l'attribution de compensation (AC) a diminué de 325 k€ pour s'établir à 1,4 M€ en 2017. Cette baisse est consécutive à des régularisations de charges, et à un effet induit de la mutualisation.

La note de synthèse du débat d'orientation budgétaire précise que les derniers transferts de charges ont été réalisés au 1<sup>er</sup> janvier 2012, avec la prise de la compétence « petite enfance - jeunesse », concernant notamment le transfert de l'école de musique et des structures d'accueil de la petite enfance ; et que dès 2016 les montants d'AC seraient amputés du coût des services communs constitués lors de la mutualisation de services.

La CCVH s'est également vu transférer la compétence « eau et assainissement » en 2018. Le transfert a été réalisé, conformément aux possibilités offertes par la réglementation pour les services publics industriels et commerciaux, sans transfert de charges, et donc sans impact sur l'AC.

tableau 1 : Les transferts à l'intercommunalité

année	dénomination	Charges transférées (en €)	Recettes transférées (en €)	ETP transférés	Montant net (en €)	Attribution de compensation (en €)
2012	Petite enfance	942 453	535 574	41,67	-406 879	-406 879
2018	Eau et assainissement	0	0	26,00	0	0
<b>Total</b>		<b>942 453</b>	<b>535 574</b>	<b>67,67</b>	<b>-406 879</b>	<b>-406 879</b>

source : collectivité

La dotation globale de fonctionnement, liée pour partie aux transferts de compétences, est en recul sur la période de 730 k€ (soit 35 %). Les variations de l'AC sont prises en compte dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF), qui augmente, mais n'ont pas d'impact sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) de la communauté qui bénéficie d'une dotation de garantie sous condition de potentiel fiscal.

Dans sa réponse, l'ordonnateur met en avant son souci de traiter de manière égalitaire les communes-membres, plusieurs d'entre elles pouvant prendre en charge sur leur budget principal (BP) certaines dépenses de leurs BA, et d'harmoniser le prix de l'eau et la récupération par l'intercommunalité de 8,5 M€ de trésorerie issus des résultats des différents budgets.

La chambre prend acte de ces objectifs et relève que la décision de transférer la compétence « eau et assainissement » sans transfert de charges ne permet pas d'évaluer les recettes et charges transférées en la matière, ni l'impact sur les capacités financières des collectivités membres et de l'EPCI.

### **1.3.3. Les compétences obligatoires**

L'arrêté préfectoral du 29 novembre 2018 détermine les statuts de la CCVH, et la délibération du 25 mars 2019 précise la définition de l'intérêt communautaire. Les compétences obligatoires de la communauté de communes relèvent de cinq blocs distincts :

- l'aménagement de l'espace communautaire ;
- le développement économique et touristique ;
- la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) ;
- la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;
- la collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.

### **1.3.4. Les compétences optionnelles**

En sus de ces compétences obligatoires, la communauté de communes exerce cinq compétences optionnelles qu'elle a choisies parmi les blocs énumérés par l'article L. 5214-16 du CGCT :

- protection et mise en valeur de l'environnement et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;
- création, aménagement et entretien de la voirie ;
- action sociale d'intérêt communautaire ;
- eau ;
- assainissement.

### **1.3.5. Les compétences facultatives et supplémentaires**

Elle exerce les compétences facultatives en matière de politique du logement et du cadre de vie, ainsi que de construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire. Elle assume enfin des compétences supplémentaires en matière de :

- schéma d'aménagement et de gestion des eaux ;
- manifestations et événements culturels et sportifs, d'actions culturelles ;
- gestion du grand site de France « Saint-Guilhem-le-Désert - Gorges de l'Hérault » ;
- aménagement numérique du territoire.

## **1.4. L'intégration communautaire**

### **1.4.1. La planification**

#### **1.4.1.1. Le projet de territoire**

La communauté de communes a réalisé son premier projet de territoire pour 2008-2014 et a lancé un deuxième projet pour 2015-2021, adopté par délibération en novembre 2016.

Il a été prolongé par l'écriture de fiches actions. Par ailleurs, un chiffrage des opérations d'équipement a été réalisé, en vue de l'établissement du nouveau projet pluriannuel d'investissement (PPI). En début de période c'est donc le projet de territoire 2008-2014 qui recense les actions présentées à l'occasion du débat d'orientation budgétaire (DOB), selon trois axes :

- un bassin de vie aménagé, harmonieux et équilibré (habitat) ;
- un bassin de vie économique, dynamique et attractif (économie) ;
- un bassin de vie quotidienne au service des habitants (services).

La note d'orientation budgétaire 2017 s'appuie sur les quatre nouvelles orientations thématiques :

- économie attractive et durable, novatrice et créatrice d'emplois ;
- qualité de vie quotidienne pour tous ;
- cadre de vie de qualité, harmonieux et équilibré ;
- pour et par la culture : accompagner chacun dans le développement de ses valeurs humanistes.

Aucune fiche action n'a été produite concernant l'économie et l'emploi de nature à préciser les enjeux et objectifs très généraux exposés dans le projet de territoire.

L'ordonnateur, dans sa réponse écrite, précise que le bilan du précédent projet de territoire a été intégré à l'élaboration du nouveau projet. Il précise que la communauté de communes s'est dotée d'un service d'évaluation des politiques publiques.

La chambre constate l'absence de bilan quantifié et formalisé de l'ancien projet de territoire et l'absence d'indicateurs de résultats en matière d'économie et d'emplois.

#### **1.4.1.2. Le pacte financier et fiscal**

Il a fait l'objet d'une information aux communes lors d'un conseil communautaire de janvier 2017. Le diagnostic sur le pacte financier et fiscal de la CCVH fait état, en 2015, du dynamisme des bases et du poids relatif des produits de la taxe d'habitation (TH – 4,6 M€) et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM – 4,8 M€) dans l'ensemble de ses produits fiscaux (13,6 M€).

Il relève la part du produit fiscal levé redistribué nationalement (2,2 M€) au travers du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et localement (4,1 M€) par le biais de l'AC (1,6 M€) et la participation du syndicat Centre Hérault (2,5 M€). Il mentionne que le territoire se caractérise par :

- un potentiel fiscal et financier inférieur à la moyenne de la strate pour quasiment toutes les communes-membres ;
- un effort fiscal supérieur à la moyenne.

L'analyse détaillée des relations financières entre les communes-membres et l'intercommunalité révèle la mise en place d'un pacte « informel » constitué de mécanismes redistributifs épars résultant de décisions « prises au fil du temps » (suppression de la dotation de solidarité communautaire, fonds de concours). Il propose :

- la mise en place d'indicateurs cibles en matière d'endettement, d'épargne, d'investissement, de stabilisation de la fiscalité, de neutralité budgétaire en matière de transfert de nouvelles charges ;
- la mise en place d'un dispositif de partage de la taxe sur le foncier bâti dans le cadre de la mise en place de zones d'activité, à hauteur de 100 % des produits perçus, afin de faire participer les communes au financement du déficit financier lié à l'aménagement des zones ;
- l'instauration d'une TH intercommunale sur les logements vacants (gain potentiel de 261 k€) ;
- l'encadrement de la pratique des fonds de concours, en les reliant au projet de territoire ;
- l'application d'une répartition dérogatoire librement définie pour le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), afin d'en faire davantage bénéficier les maîtres d'ouvrage réalisant les équipements.

En réponse l'ordonnateur souligne que le pacte financier et fiscal n'a pas de caractère obligatoire pour la communauté de communes.

Dans un contexte de raréfaction de la ressource publique, et afin d'identifier les modalités de mise en commun des moyens financiers et fiscaux, en articulation avec le projet de territoire et le schéma de mutualisation, la chambre rappelle que la formalisation d'un pacte financier et fiscal est de bonne pratique et invite la CCVH à le présenter pour adoption auprès de ses communes-membres.

#### 1.4.1.3. Le coefficient d'intégration fiscale

Le CIF permet de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Il constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement.

Le CIF de la CCVH est de 0,414 en 2017, soit au-dessus du CIF moyen de la catégorie (0,356).

#### 1.4.2. L'exercice effectif des compétences

Les rapports d'activité de la CCVH font état des projets mis en œuvre pour l'ensemble des compétences transférées. Malgré la présentation par grand axe du projet de territoire, ils ne donnent pas une vision synthétique et pluriannuelle des actions réalisées par bloc de compétence.

La présentation croisée par fonction, mise en œuvre dans les CA, met en évidence les enjeux financiers liés à l'exercice effectif des compétences transférées. Pour le BP, l'essentiel des

charges courantes et exceptionnelles a été imputé sur la fonction 0 « services généraux » (25,7 M€), de même que les dépenses d'équipement (5 M€) et subventions d'équipement (1,1 M€).

Les autres fonctions ne bénéficient, pour le BP, que d'inscriptions limitées, à l'exception de la fonction 6 « famille », liée à la prise de compétence « petite enfance » en 2012, pour laquelle 11,3 M€ ont été inscrits en charges courantes et exceptionnelles et 162 k€ en dépenses d'équipement :

**tableau 2 : Cumul des dépenses par fonction de 2012 à 2017**

en €	SERVICES GÉNÉRAUX - FONCTION 0	SECURITE ET SALUBRITE PUBLIQUES - FONCTION 1	ENSEIGNEMENT - FORMATION - FONCTION 2	CULTURE - FONCTION 3	SPORT ET JEUNESSE - FONCTION 4	INTERVENTIONS SOCIALES ET DE SANTÉ - FONCTION 5	FAMILLE - FONCTION 6	LOGEMENT - FONCTION 7	AMENAGEMENT ET SERVICES URBAINS - ENVIRONNEMEN T - FONCTION 8	ACTION ECONOMIQUE - FONCTION 9
charges courantes et exceptionnelles	25 796 637	0	0	6 504 619	0	0	11 340 456	0	5 653 169	3 377 359
Dépenses d'équipement	5 072 499	0	0	141 264	0	0	162 062	0	963 578	1 284 705
Subventions d'équipement	1 160 356	0	0	0	0	0	0	0	71 767	5 000

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

La fonction 7 « logement » n'a fait l'objet d'aucune inscription, malgré les compétences transférées en la matière<sup>6</sup>. La fonction 9 « action économique » fait l'objet d'une inscription pour 3,4 M€ en charges courantes et exceptionnelles alors que plusieurs BA ont été créés et pourraient les intégrer.

La chambre invite la CCVH à mettre en perspective, dans ses rapports, son bilan d'activité annuel en consolidant les résultats obtenus sur plusieurs années par type de politique, et à améliorer sa présentation croisée par fonction.

En réponse l'ordonnateur mentionne la mise en place d'une comptabilité analytique

La chambre prend acte de cet engagement qui doit être prolongé par une amélioration des documents budgétaires.

### 1.4.3. Les transferts de personnel et les mutualisations

Deux services de la CCVH ont fait l'objet d'une mutualisation organisée et formalisée en amont de l'adoption d'un schéma de mutualisation : « maîtrise d'ouvrage déléguée des opérations d'aménagement » (depuis 2006) et « autorisation du droit des sols (ADS) » (depuis 2011).

Un schéma de mutualisation des services a été adopté par délibération du 14 décembre 2015, pour huit services dont les services informatique, juridique, assistance à marchés publics, observatoire fiscal, groupements d'achats, ingénierie et urbanisme, ressources humaines et opérations d'aménagements. La participation ou non des communes-membres est variable selon les services. 26 communes sur les 28 ont adhéré à au moins l'un des services.

<sup>6</sup> Rapport d'activité 2017 : entre 2012 et 2017, 376 logements ont connu des travaux d'amélioration au titre du programme « rénovissime » pour une aide CCVH de 745 k€.

Le coût de l'ensemble des services a été estimé à environ 150 k€. Le schéma prévoit qu'un bilan annuel soit réalisé, ce qui a été fait en 2016 et 2017. Ce bilan ne présente pas d'éléments sur les ressources humaines et financières mobilisées.

L'année 2017 a constitué la deuxième année de mise en œuvre, avec pour la plupart des services, une montée en charge progressive de l'activité. La note d'orientation budgétaire 2018 fait état d'un premier bilan contrasté, certains services ayant été peu mobilisés (achats) ou nécessitant une évolution (ressources humaines). Selon l'ordonnateur, en 2018, le nombre d'emplois concernés par les mises à disposition descendantes (convention) est de trois pour 45 k€ de masse salariale, et de 4,77 emplois pour 121 k€ de masse salariale pour les services communs hors compétences transférées. La CCVH n'a pas recours aux mises à disposition ascendantes ou aux mises à disposition dans le cadre de compétences transférées. Des agents de l'intercommunalité ont pu être recrutés par ailleurs à des fins de « support » aux services mutualisés. La ventilation fonctionnelle ou l'imputation des charges au sein de BA n'en fait cependant pas état.

La chambre constate le caractère limité des ressources mutualisées et invite la CCVH à développer sa pratique en la matière, en accord avec ses communes-membres.

Dans sa réponse l'ordonnateur mentionne l'importance du travail des commissions paritaires pour évaluer les mutualisations. Il souligne que celles-ci ont surtout permis, notamment en matière d'urbanisme, le déploiement de nouveaux services sur le territoire, au-delà de la seule ville-centre. Partant il considère que de nouvelles mutualisations nécessiteraient une augmentation des effectifs d'agents publics à l'échelle du bloc communal, peu envisageable en l'état.

La chambre relève que le changement de contexte des mutualisations, avec la hausse de la contrainte financière, conduit désormais les exécutifs locaux à associer mutualisation et rationalisation de la gestion publique<sup>7</sup>, et invite la CCVH à prolonger son action dans ce domaine.

#### 1.4.4. Les reversements aux communes-membres

Le montant des reversements annuels de la communauté de communes aux communes-membres s'élevait à 1,4 M€ en 2017, soit 16 % de la fiscalité levée par l'intercommunalité.

tableau 3 : Montant des reversements aux communes-membres

	2017
Fiscalité levée par les communes (A, tableau 3.1)	14 397 903
Fiscalité levée par le groupement (B, tableau 3.1)	8 884 843
<b>Total communes et groupement (C=A+B)</b>	<b>23 282 746</b>
Fiscalité conservée par le groupement (E=B+/-D, tableau 3.2)	7 487 305
- Part fiscalité du bloc conservée par le groupement (E/C)	26,18%
- Part fiscalité du groupement conservée par le groupement (E/B)	84,27%

Source : Logiciel ANAFI - Comptes de gestion

La part de la fiscalité levée par le groupement et conservée par celui-ci a progressé depuis 2012. Elle n'était alors que de 44 %, traduisant le caractère limité des compétences transférées à l'intercommunalité. Cette part a atteint 84 % en 2017.

<sup>7</sup> Les mutualisations au sein du bloc communal, rapport conjoint IGF-IGA, décembre 2014

### 1.4.5. Le financement des projets par fonds de concours

L'article L. 5214-16 du CGCT permet de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement par fonds de concours. Dans son rapport public particulier consacré à l'intercommunalité en France (2005), la Cour des comptes recommandait « d'utiliser avec discernement la possibilité de verser des fonds de concours car des cofinancements peuvent générer une dilution des responsabilités et par là même des surcoûts dans les dépenses ».

Sur le fondement de règlements internes, la CCVH a mis en place cette pratique avant même la formalisation de son pacte financier et fiscal. Celui-ci, présenté, mais non adopté<sup>8</sup>, en 2016, prévoit un recours limité, non systématique à ces fonds, notamment pour la mise en œuvre du programme de l'habitat, des programmes de restauration du patrimoine, et de manière plus ponctuelle pour certaines opérations spécifiques.

tableau 4 : Les fonds de concours versés

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Subventions d'équipement du groupement vers les communes						
Subventions d'équipement aux organismes publics - Communes membres du GFP - 204141	-44 501	-325 750	-319 289	-296 083	-22 954	-109 899
Subventions d'équipement des communes vers le groupement						
Subventions d'équipement aux organismes publics - GFP de rattachement - 204151	0	0	0	0	0	0

Source : Logiciel ANAFI - Comptes de gestion

Durant la période sous contrôle, le montant des fonds de concours versés s'est élevé à 1,1 M€. Ils concernent plusieurs projets communaux<sup>9</sup>. La CCVH, quant à elle, n'a pas perçu de fonds de concours.

La chambre invite la CCVH à développer la maîtrise d'ouvrage directe sur les opérations ayant fait l'objet d'un transfert au sein d'un bloc de compétences (cf. urbanisme, PLH).

## 2. L'ANALYSE FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

### 2.1. La structure des budgets

#### 2.1.1. Le périmètre de l'analyse financière

Au 31 décembre 2017, l'état des finances de la communauté de communes est retracé dans dix budgets<sup>10</sup> : un BP, les BA des ordures ménagères<sup>11</sup>, du service public de l'assainissement non collectif et du service mutualisé « ADS », et six BA relatifs à l'aménagement ou la gestion de

<sup>8</sup> La CCVH n'a pas délibéré à ce jour sur son pacte financier et fiscal. Une simple information aux communes a eu lieu en conseil communautaire en janvier 2017.

<sup>9</sup> Travaux Pont de l'Aurelle (2 736 €), pôle enfant Gignac (82 k€), clocher Pucchabon (27 798 €), bornes recharges électriques, commerce proximité (5 252 €), bergerie (7 k€), points multi services....

<sup>10</sup> Le BP a changé de SIRET au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

<sup>11</sup> Créé au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

zones d'activité. Aucun BA n'a été clôturé sur la période. Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, plusieurs nouveaux BA ont été créés :

- celui lié au transfert de la compétence Gemapi ;
- les BA « eau potable régie », « assainissement collectif régie », « eau potable délégation de service public (DSP) » et « assainissement collectif DSP ».

Au 1<sup>er</sup> mai 2018, a également été créé un BA pour la ZAC Passide à Gignac.

L'analyse financière ci-dessous, réalisée sur le fondement des comptes de gestion, ne prend en compte, lorsqu'elle est consolidée, que les BA créés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Le périmètre des services externalisés n'a pas évolué durant la période sous revue pour le BP. La CCVH gère les principaux services publics en direct (ordures ménagères (OM), service public d'assainissement – SPANC) ou en régie (Argiléum, parking du grand site de Saint-Guilhem).

### **2.1.2. La création de budgets annexes**

La création d'un BA est prévue par les articles L. 1412-1 et L. 1412-2 du CGCT pour les services publics industriels et commerciaux et pour les services publics administratifs, « à l'exclusion des services, qui par leur nature ou par la loi, ne peuvent être assurés que par la collectivité locale elle-même ».

La communauté de communes a créé un BA pour le service d'urbanisme, ce qui n'est pas permis par les textes mentionnés puisque cette compétence ne peut être assurée que par les services de la collectivité et non au travers d'une régie spécifique.

La chambre invite la communauté de communes à supprimer ce BA et à s'appuyer sur la ventilation fonctionnelle du BP afin de disposer d'un suivi précis des activités qui y sont actuellement imputées.

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur justifie la création du BA dédié aux ADS par les dispositions de l'article L. 5211-56 du CGCT.

La chambre rappelle que cet article qui vise des prestations fournies à des communes et intercommunalités situées hors du périmètre de l'intercommunalité, à titre d'activités accessoires, suppose la carence de l'initiative privée et l'assujettissement au code des marchés publics<sup>12</sup>. Il ne trouve pas à s'appliquer dans le cas d'espèce, la CCVH fournissant les prestations exclusivement à ses communes-membres.

## **2.2. La qualité de l'information budgétaire et financière**

### **2.2.1. Le débat d'orientation budgétaire**

Le débat d'orientation représente la première étape du cycle budgétaire des collectivités (article L. 2312-1 du CGCT), il participe à « l'information du public sur les affaires locales et

<sup>12</sup> CGCT commenté et réponse ministérielle du 7 janvier 2002 à une question orale.

permet aux élus d'exprimer leurs vues sur une politique budgétaire d'ensemble. Il permet également au maire de faire connaître les choix budgétaires prioritaires et les modifications à envisager par rapport au budget antérieur » (instruction M14, tome 2, titre 1, chapitre 2).

Une note synthétique annuelle présente les éléments du contexte du débat d'orientation budgétaire. Concernant les recettes, elle comporte notamment :

- un prévisionnel sur l'évolution des bases des ressources financières entreprises (cotisation foncière des entreprises (CFE), imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises – CVAE) et ménages (TH, taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB), taxe foncière sur les propriétés non bâties – TFNB), sur la TEOM et la taxe de séjour, ainsi que des propositions de maintien ou d'ajustement des taux ;
- un prévisionnel sur la DGF (- 260 k€), le FNPIC et les autres dotations.

Concernant les dépenses, elle traite de l'évolution des charges de personnel et des dépenses d'équipement, sans toutefois justifier du glissement des objectifs de maîtrise des charges ou du report des opérations d'investissement.

Enfin la note du débat d'orientation budgétaire 2018, si elle évoque bien le transfert des compétences « eau et assainissement » (prévu comme obligatoire par la loi NOTRé du 7 août 2015 à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020) et Gemapi (loi MAPTAM de 2014, pour transfert au 1<sup>er</sup> janvier 2018), n'apporte pas d'éclairage précis sur l'évolution des équilibres budgétaires et financiers induits<sup>13</sup>.

Ces notes sont redondantes, quelquefois sans aucune reformulation d'une année sur l'autre<sup>14</sup>.

La chambre constate, dès lors, leur caractère formel et invite l'ordonnateur, qui produit par ailleurs des supports complémentaires à l'attention de ses élus, à les intégrer dans le corps de la note pour mettre en perspective les informations annuelles et souligner les enjeux nouveaux.

La chambre acte l'engagement de l'ordonnateur d'actualiser annuellement les notes d'orientation budgétaire.

### **2.2.2. La complétude des annexes des comptes administratifs**

Les états annexes sont destinés à compléter l'information contenue dans les documents budgétaires, en informant les élus et les contribuables sur les éléments essentiels du budget. L'article R. 2313-3 du CGCT précise les annexes devant y figurer ainsi que leur contenu. La présentation des annexes de la CCVH reste perfectible :

- les modalités de vote du budget sont incorrectement renseignées ;
- de très nombreuses opérations d'équipement sont recensées (69 en 2017), dont plus de la moitié ne contiennent aucun crédit ouvert ;
- les méthodes utilisées pour les amortissements ne sont pas mentionnées en 2017 ;

<sup>13</sup> Le transfert s'étant réalisé sans évaluation des recettes et charges transférées, ni modification de l'AC.

<sup>14</sup> Pour les exercices 2015, 2016, 2017 et 2018.

- l'état des provisions n'est pas renseigné sur 2017, l'enchaînement des soldes est incohérent pour les exercices 2014 et 2015 ;
- l'annexe sur la couverture des dépenses par des ressources propres est en déséquilibre pour certains exercices (cf. *infra*) ;
- les entrées et sorties d'immobilisations ne sont pas servies en 2017 ;
- l'état du personnel est incomplet en 2015, et incohérent en 2017<sup>15</sup> ;
- la présentation agrégée des budgets contient des incohérences<sup>16</sup>.

Dans sa réponse l'ordonnateur confirme ces constats mais s'engage à améliorer ses pratiques en matière de présentation budgétaire et de suivi 2019, en s'appuyant notamment sur la dématérialisation.

## 2.3. La fiabilité des comptes

### 2.3.1. Les amortissements

#### 2.3.1.1. Le périmètre des amortissements

Sur l'ensemble des exercices, les inscriptions au compte (c/) 6811 « Dotations aux amortissements, immobilisations incorporelles et corporelles » du BP communal, comme aux comptes de la section de fonctionnement du compte de gestion, concordent avec les montants du c/ 28 « Amortissement des immobilisations » inscrits au compte de gestion.<sup>17</sup>

L'essentiel des immobilisations corporelles (25,3 M€ selon la situation bilancielle Anafi en 2017) est imputé sur les c/ 2111 « Terrains nus », 2128 « Autres agencements et aménagements de terrains », 2131 « Bâtiments publics »<sup>18</sup>. Les principales immobilisations ne sont donc, à juste titre, pas amorties<sup>19</sup>.

Dès lors, l'effort annuel d'amortissement porte sur des éléments résiduels tels que les immobilisations incorporelles (les frais d'études), les subventions d'équipement et quelques immobilisations corporelles comme les agencements de terrains au BP (les BA ZAE n'incluant pas, à juste titre, les amortissements), les matériels et mobiliers<sup>20</sup>. Les subventions d'équipement versées (1,2 M€) sont correctement amorties.

L'effort ne peut en effet porter que sur la voirie (non transférées), et les réseaux sont inscrits au c/2153 pour 99 k€.

Des montants sont inscrits sur chaque exercice au c/752 « Revenus des immeubles », pour un montant annuel compris entre 46 et 106 k€<sup>21</sup>. Pour autant, les immeubles de rapport ne font pas l'objet d'inscription (au c/2132) et l'ordonnateur, à tort, ne les amortit pas.

<sup>15</sup> Au CA 2015 du BP les emplois budgétés et les emplois de non titulaires sont non renseignés, et pour le CA 2017 du BA OM les totaux sont inexacts : ils mentionnent 33 emplois dans la colonne emplois à temps complets, 0 dans la colonne à temps non complet, et un total de 32 emplois.

<sup>16</sup> CA 2016 : les recettes de fonctionnement annulées sont présentées à hauteur de 4 M€ dans un tableau et 7 M€ dans le tableau suivant.

<sup>17</sup> Source : Anafi, d'après les comptes de gestion.

<sup>18</sup> Balance des comptes.

<sup>19</sup> État de l'actif, sur une valeur nette comptable de 40,9 M€, les immobilisations amorties sont de 3,6 M€.

<sup>20</sup> Vérifications faites au c/28.

<sup>21</sup> Balance des comptes.

Or la CCVH loue des bâtiments situés sur les parcs d'activité des Trois fontaines, l'écoparc de Saint-André-de-Sangonis, et celui de Camalcé.

L'ordonnateur justifie son choix de ne pas amortir ces bâtiments par le souci de « ne pas amputer sa section de fonctionnement ». Il fait valoir qu'un amortissement aurait amoindri ses marges de manœuvre et pénalisé ses résultats, notamment sur les exercices les plus délicats. De fait, la délibération de mise à jour des durées d'amortissement, en juin 2018, ne prévoit pas l'amortissement de ces équipements, alors que celle relative aux BA en nomenclature M49 le prévoit.

Il fait valoir la difficulté qu'il y aurait à instaurer une règle technique permettant de déterminer « la valorisation avec l'écart entre les biens au bilan et leur valeur réelle ». Il argue enfin que la CCVH n'investit pas pour un renouvellement massif de ses bâtiments mais pour l'achat de foncier afin de mettre en place des projets structurants.

La chambre constate l'absence d'inscriptions sur le compte dédié pour ces immobilisations, et d'amortissement. Elle rappelle leur caractère obligatoire, lié à la sincérité du budget et à la préservation des capacités de renouvellement des immobilisations de la CCVH. Elle invite l'intercommunalité à se rapprocher rapidement du comptable afin de définir les modalités techniques de mise à jour des amortissements sur ces biens.

#### 2.3.1.2. Les durées d'amortissement

Les procédures et durées d'amortissement sont mentionnées dans les CA (2016 et 2015) et se réfèrent, pour l'essentiel, à une délibération du 8 septembre 2003, et pour les subventions d'équipement à une délibération du 27 février 2012. La CCVH a complété les barèmes des immobilisations incorporelles par délibération du 11 juin 2018. Les durées d'amortissement sont conformes au barème indicatif de référence. Au BP, les durées d'amortissement n'excèdent pas 15 ans, conformément aux délibérations.

Pour les BA en M49, l'instruction budgétaire et comptable rend obligatoire l'amortissement des biens renouvelables pour les services de l'eau, d'assainissement et le SPANC. Suite au transfert de la compétence, la CCVH a, par délibération du 11 juin 2018, fixé les durées d'amortissement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Celle-ci fixe notamment une durée de :

- 30 ans pour les stations d'épuration ;
- 40 ans pour les réseaux assainissement et eaux pluviales ;
- 50 ans pour les bâtiments durables.

Cependant, l'état de l'inventaire<sup>22</sup> fait apparaître pour les quatre BA dédiés à l'eau et à l'assainissement des durées d'amortissement supérieures à 50 ans pour plus de 300 immobilisations corporelles. Celles-ci sont inscrites à l'inventaire pour une valeur totale d'acquisition de 25,5 M€ et un amortissement annuel de 400 k€, soit une durée moyenne d'amortissement de 63 ans. Une quinzaine d'immobilisations ont un rythme d'amortissement supérieur ou égal à 99 ans, certains pouvant dépasser les 120 ans<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> État inventaire CCVH.

<sup>23</sup> État inventaire CCVH\_992436\_reseau campagnan.

L'ordonnateur a indiqué que cette pratique était la simple reprise des pratiques communales antérieures et qu'un bilan physique des équipements était en cours de réalisation. La CCVH a récupéré 1 M€<sup>24</sup> de trésorerie et un conseil d'exploitation dédié a été mis en place.

La chambre invite l'intercommunalité à poursuivre le travail engagé, notamment avec les comptables des trésoreries de Gignac et de Clermont-l'Hérault, afin d'établir une pratique des amortissements cohérente en termes de périmètre et de durée.

### 2.3.2. Les provisions

Le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence contenu dans le plan comptable général<sup>25</sup>. L'EPCI doit provisionner en fonction du risque financier encouru estimé ou dès l'apparition d'un risque avéré. La CCVH a choisi la méthode des provisions semi budgétaires pour son BP, sur l'ensemble de la période sous revue. Elle a enregistré des provisions pour risque à hauteur de 690 k€ à compter de 2012 et de 390 k€ de 2014 à 2017<sup>26</sup> :

tableau 5 : Évolution des provisions

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
- Provisions semi-budgétaires	690 000	690 000	390 000	390 000	390 000	390 000
<i>source : ANAFI_situation bilancielle</i>						

Les montants inscrits au BP en 2012 sont constitués par une provision pour le contentieux relatif à la contestation de la création de la ZAC des Treilles par une entreprise déjà présente sur le site. Celui-ci a fait l'objet d'un premier rejet par le tribunal administratif (TA) de Montpellier en 2010, puis d'un rejet des conclusions du TA en appel en 2013<sup>27</sup> et d'une annulation des délibérations. La CCVH ne s'est pas pourvue en cassation. Cette provision a finalement été reprise sans avoir été utilisée.

À compter de 2014, des inscriptions ont également été réalisées au chapitre 68 du BP pour un montant de 390 k€, « dans l'optique de la clôture dans les prochaines années de la ZAC Les Treilles, La Tour et Emile Carles ». Elles seront portées à 600 k€ pour 2019. Le schéma des inscriptions comptables est perfectible :

- des inscriptions ont été réalisées au compte 6815 « Dotations aux provisions pour risques et charges de fonctionnement courant », à hauteur de 230 000 € pour le seul exercice 2012, sans garantir la permanence des méthodes ;
- de même, 300 000 € sont relevés sur le seul exercice 2014 au compte de bilan 15111.

Par ailleurs la CCVH a fait l'objet d'une vingtaine de contentieux, sur des domaines variés liés au grand site de Saint-Guilhem-le-Désert, aux opérations réalisées dans le cadre des ZAC, sur les compétences « eau et assainissement », sur les relations financières avec l'État. Si certains peuvent, du fait de leur nature, ne pas faire l'objet de provisionnement, d'autres font peser un risque sur la collectivité et nécessitent la constitution de provisions.

<sup>24</sup> Balances des comptes 2018\_ comptes 45111 et s.

<sup>25</sup> Article R. 2321-2 du CGCT.

<sup>26</sup> Source : balance des comptes. Au 15111, en balance d'entrée et de sortie, mais sans opérations (ni budgétaire, ni d'ordre).

<sup>27</sup> Arrêt du 30 mai 2013.

Ainsi, le contentieux d'expropriation avec la société civile immobilière (SCI) Verdeille sur la ZAC de la Croix à Gignac a débouché sur la condamnation de la CCVH à verser une indemnité à la SCI de 91 508 €, le versement de frais irrépétibles, ainsi que la reprise du renfort du bâtiment (32 k€).

Pour les BA, les contentieux relatifs à l'eau et l'assainissement font l'objet d'inscriptions de provisions sur les budgets correspondants<sup>28</sup>.

La chambre rappelle que le provisionnement pour contentieux est une obligation qui s'impose à l'intercommunalité. Dans le respect du principe de sincérité budgétaire, elle engage celle-ci à réaliser ces provisions obligatoires sur les budgets correspondants.

### **2.3.3. Les emprunts auprès des établissements bancaires et autres dettes hors bilan**

Un écart de 1 925 € a été constaté entre l'encours inscrit sur les CA et celui sur les comptes de gestion pour les années 2015 et 2016. L'ordonnateur a indiqué qu'il était lié au transfert d'un prêt de la commune de Saint-André-de-Sangonis pour des travaux sur la crèche, suite au transfert de compétence. L'enregistrement de cet emprunt a été réalisé par la commune en 2014 et par le comptable en 2015.

La chambre invite l'ordonnateur à se rapprocher du comptable afin de fiabiliser ses inscriptions au CA.

Par ailleurs, au 31 décembre 2017, les CA de la période sous revue ne font état d'aucun engagement de l'EPCI en garantie sur un prêt d'organisme tiers et d'aucun crédit-bail<sup>29</sup>.

En 2018, des travaux de terrassement des établissements de l'Ensoleillade, gérés par l'AD-PEP34 ont débuté pour l'écoparc situé à Saint-André-de-Sangonis. Sur 15 000 m<sup>2</sup>, le site a accueilli en 2018 les locaux de la maison d'accueil spécialisée et de l'institut médico éducatif. Le projet a bénéficié d'une garantie des emprunts de 100 % par différentes collectivités locales, dont 25 % par la CCVH<sup>30</sup>. L'ordonnateur met en avant qu'il s'agit d'un projet de logement social, et qu'à ce titre il peut bénéficier d'une couverture intégrale de l'emprunt. L'article L. 2252-2 du CGCT le prévoit, en effet.

<sup>28</sup> Contentieux de marché public de travaux avec l'entreprise Faurie, la communauté de communes étant appelée à hauteur de 196 783 € en substitution d'une commune suite au transfert de la compétence eau et assainissement.

<sup>29</sup> CA 2016\_IV B1.

<sup>30</sup> Délibérations du 22 janvier 2018 soit 824 k€.

### 2.3.4. Le niveau de réalisation des prévisions budgétaires

#### 2.3.4.1. Le plan pluriannuel d'investissement

La CCVH a mis en place un PPI depuis 2007, revu annuellement<sup>31</sup>. Il fixe les indicateurs cibles du niveau d'épargne (10 %) et du ratio de désendettement (6,5 ans). Plusieurs opérations, mentionnées au PPI ont été annulées ou reportées :

- la gare routière de Gignac, malgré l'acquisition de foncier pour 1,5 M€ sur le BA de la ZAC La Croix, retardée par un contentieux d'expropriation ;
- la salle d'exposition Argiléum ;
- la tranche 2 de la RD4 (800 k€) ;
- l'aménagement d'un espace au domaine équestre des Trois Fontaines (23 M€) ;
- la halle d'exposition (13,4 M€), malgré les acquisitions foncières (16 000 m<sup>2</sup>) et le choix d'un maître d'œuvre en 2012.

La chambre relève également que :

- certaines opérations de l'ancien projet de territoire font encore l'objet d'inscriptions substantielles au PPI<sup>32</sup>, ce qui traduit le retard pris dans leur réalisation ;
- l'effort pour les nouveaux projets à réaliser concerne un nombre limité d'opérations (abbaye d'Aniane, nouveaux locaux de la CCVH, gîte équestre) ;
- les taux de réalisation des projets d'investissement sont de 50 %.

Par ailleurs, certaines opérations ne sont pas totalement incluses dans le périmètre du PPI : la prospective sur les opérations en maîtrise d'ouvrage déléguée et les zones d'activité n'est pas réalisée à compter de 2018.

Si un PPI a besoin de s'ajuster dans le temps, du fait notamment des évolutions du cadre juridique de l'action des collectivités (loi NOTRe sur la répartition des compétences) ou des contraintes financières, il doit également participer au principe de sincérité du budget, et ne peut se résumer à un outil d'affichage budgétaire des hypothèses de lancement de projets.

La chambre relève qu'en l'état la CCVH ne parvient pas à pleinement utiliser l'outil PPI afin de décliner opérationnellement son projet de territoire, et fiabiliser ses travaux de préparation budgétaire.

#### 2.3.4.2. Le glissement de calendrier d'investissement

L'année 2012 est marquée par un ralentissement des dépenses d'investissement de la CCVH. La période sous revue est par ailleurs caractérisée par le décalage dans le temps de la reprise des investissements. Suite à une dégradation de ses ratios financiers, la CCVH a accordé la priorité au redressement de sa capacité d'autofinancement (CAF) et à son endettement. Elle n'en

<sup>31</sup> Le périmètre comprend le BP et les BA ADS, service d'ordures ménagères et SPANC.

<sup>32</sup> La bergerie d'Aniane, pour 700 k€, l'aire des gens du voyage pour 993 k€, les équipements système d'information pour 2,6 M€, la crèche n° 1 de Montarnaud et le relais assistantes maternelles pour 2 M€.

a pas pour autant tiré les conséquences en matière d'inscriptions budgétaires, ce qui a fortement influé sur la qualité de ses prévisions.

Les notes de synthèse annuelles du débat d'orientation budgétaire ne font pas état d'un glissement de calendrier pour les dépenses d'investissement. La note 2016 évoque la reprise des investissements dans le cadre du démarrage du projet de territoire, après plusieurs années de pause budgétaire. Selon les notes de 2017 et 2018, la CCVH ne parvient pas à réaliser son programme selon le calendrier initial :

**tableau 6 : Les dépenses réelles d'investissement**

Exercice	Dépenses réelles d'investissement	Evolution en %
CA 2010	8 427 140€	
CA 2011	9 799 345€	+16,28%
CA 2012	5 213 299€	-46,80%
CA 2013	5 582 760€	+7,09%
CA 2014	3 601 455€	-35,49%
CA 2015	3 014 779€	-16,29%
CA 2016	3 026 663€	+0,39%
CA 2017 anticipé avec RAR	6 424 840€	+112,27%
BP 2018 estimé	7 699 644€	+19,84%

Source : notes du débat d'orientation budgétaire

Pour les derniers exercices, les dépenses réalisées sont inférieures au prévisionnel. Le budget primitif 2016 estimait les dépenses d'investissement à 5,1 M€, celui de 2017 à 8,7 M€<sup>33</sup>. De fait, la CCVH demeure à des niveaux de dépenses réelles d'investissement inférieurs à ceux des exercices 2010 et 2011.

La prise en compte, dans le calcul des taux de réalisation, des crédits ouverts au budget primitif, en décision modificative, et des restes à réaliser de l'année n-1, met en évidence les défauts de prévision budgétaire.

En dépenses d'investissement, les taux de réalisation sont en moyenne de 35 % sur la période. Les dépenses de fonctionnement ont un taux de réalisation de seulement 79 % en 2017. Les recettes d'investissement se signalent également par des taux de réalisation très insuffisants.

La CCVH a certes mis en place depuis plusieurs années différents outils, tels que :

- l'individualisation d'opérations d'équipement structurantes ;
- les autorisations de programme et crédits de paiement.

Toutefois ces outils sont mal maîtrisés, et participent chacun à la défaillance de la prévision. À titre d'exemple, en 2017, 69 opérations d'équipement individualisées sont recensées au CA. Or :

- pour plus de la moitié des opérations (45) aucun crédit ouvert n'est inscrit ;
- 17 inscrivent des crédits annulés couvrant quasi intégralement les crédits ouverts<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Il n'y a plus d'investissement sous mandat pour 2017 et 2018.

<sup>34</sup> CA 2017 dont abbaye d'Aniane (222€), création de parcs multi activités (1 M€), réhabilitation de logements communaux (305 k€), programme d'intérêt général (350 k€), crèche n° 1 (1,4 M€), programme haut débit (425 k€), retraitement RD4 (400 k€), aménagement secteur passade Gignac (490 k€), extension crèche Gignac (363 k€).

La chambre relève qu'un travail d'actualisation des opérations d'équipement individualisées doit être réalisé. En consolidé, les niveaux d'annulation de crédits sont élevés<sup>35</sup> :

- 10,9 M€ en dépenses (soit 20 % des crédits ouverts) et 11,8 M€ en recettes d'investissement (soit 21,7 %) ;
- 8 M€ en dépenses (soit 13 %) et 7,1 M€ en recettes de fonctionnement (11,7 %).

La chambre constate le caractère récurrent des défauts de prévision budgétaire et l'absence de maîtrise des outils dédiés. Elle recommande à la CCVH de renforcer les procédures budgétaires d'identification des dépenses et recettes prévisionnelles et partant la sincérité des inscriptions.

Dans sa réponse, l'ordonnateur fait valoir l'amélioration des pratiques de la CCVH, tant au niveau de la présentation des maquettes budgétaires, que du suivi au quotidien de l'exécution.

La chambre constate que le niveau d'exécution budgétaire demeure faible en 2017. Selon la présentation agrégée les montants de crédits annulés sont importants, en dépenses (7 M€) comme en recettes d'investissements (6 M€) au BP, comme au BA de la ZAE de La Croix (11,6 M€ en dépenses et 12,9 M€ en recettes). Les données 2018 ne sont pas meilleures : le BP prévoit 10 M€ de dépenses d'investissements (soit un montant plus élevé qu'en 2017) et 6 M€ de recettes d'investissements, alors que les comptes de gestion font état de niveaux de réalisation encore faibles.

### **Recommandation**

**1. Améliorer les taux d'exécution budgétaire en renforçant les procédures d'identification des dépenses et recettes. *Non mise en œuvre.***

#### **2.3.5. Complétude et actualisation de l'inventaire**

Les états d'entrée et de sortie d'immobilisations et l'annexe relative aux biens acquis, cédés, détruits ou réformés, ne sont pas systématiquement joints au CA<sup>36</sup>.

Aucun retard d'amortissement comptable n'a été relevé au BP dans l'état des immobilisations.

L'inventaire<sup>37</sup> transmis par l'ordonnateur fait état d'un cumul, BP et BA (hors ZAE) intégrés, des valeurs d'acquisition à hauteur de 134,1 M€, et d'un cumul d'amortissements pour l'exercice 2018 à hauteur de 2,8 M€, soit un rythme moyen d'amortissement global de 32 ans.

<sup>35</sup> CA 2016, le CA 2017 ne présentant pas d'agrégation.

<sup>36</sup> 2016 renseigné sur entrées et sorties mais 2015 non renseigné sur sorties.

<sup>37</sup> Cumul d'inventaire. Il y a quelques différences entre des fichiers transmis liés à l'état d'actualisation.

**tableau 7 : Les rythmes d'amortissement moyens par budget**

Budget	Valeur acq. (en €)	dont amortissable (en €)	% amortissable	Amo. Antérieur (en €)	Amo. Exercice 2018 (en €)	rythme d'amortissement moyen (en années)	VNC 01/2018 (en €)
BUDGET PRINCIPAL	45 161 378	9 748 893	22%	5 776 785	667 028	15	40 897 462
BA SOM	5 894 839	3 427 029	58%	2 760 461	119 850	29	3 575 971
BA REGIE ASSAINISSEMENT COLLECTIF	45 350 124	42 907 425	95%	9 496 865	1 060 681	40	35 673 615
BA DSP ASSAINISSEMENT COLLECTIF	1 421 804	1 317 385	93%	324 860	17 193	77	1 114 789
BA REGIE EAU POTABLE	33 701 488	30 953 358	92%	6 309 128	890 478	35	28 013 915
BA DSP EAU POTABLE	2 368 538	2 268 964	96%	806 181	37 027	61	1 573 880
BA SPANC	23 418	23 418	100%	22 414	199	118	1 004
ZAE TROIS FONTAINES LE POUGET CLOTURE	218 537	0	0%	0	0		0
Total	134 140 126	90 646 472	68%	25 496 694	2 792 456	32	110 850 636

source : CCVH II.6\_cumul état d'inventaire

\*\* corrigé sur reseau ANIANE

Quelques incohérences apparaissent sur les BA. Pour le BA « régie eau potable » :

- des valeurs d'acquisition à hauteur de 345,9 M€ ;
- l'absence d'amortissements antérieurs pour certaines immobilisations amortissables ;
- une valeur négative sur le château d'eau d'Aniane (991031).

Corrigé de ces éléments, le rythme d'amortissement global moyen est de 38 ans sur ce budget.

Pour le BA « DSP assainissement collectif » :

- le rythme d'amortissement moyen est de 77 ans, ce qui est anormalement long ;
- certaines immobilisations ne font pas l'objet d'un amortissement alors qu'une durée est mentionnée (travaux en cours et frais d'études) ;
- certaines valeurs nettes comptables (VNC) sont incompréhensibles (supérieures à la valeur d'acquisition), dont le réseau alimentation en eau potable (AEP) Aniane (991035 avec un écart de 3,5 M€ – hors AEP Aniane).

**tableau 8 : Les VNC aberrantes**

N°	Désignation	Date	Valeur acq.	Amo.	Amo. Antérieur	VNC - valeur acq.	VNC	Date	VNC
990435	Bâtiment crè	31/12/2012	0,00	0	0,00	0,00	441 264,35	01/01/2013	0,00
940821	FONDS DE C	05/03/2013	40 000,00	15	10 664,00	2 666,00	69 336,00	01/01/2014	40 000,00
949966	Subv tvx cré	10/04/2014	11 659,05	15	2 331,00	777,00	21 146,41	01/01/2015	11 659,05
989996	FONDS DE C	03/07/2014	40 000,00	15	7 998,00	2 666,00	72 002,00	01/01/2015	40 000,00
990332	Borne FLEXT	05/10/2016	3 375,60	3	1 125,00	1 125,00	789 199,76	01/01/2017	3 375,60
940831	SUIVI ANIMA	11/03/2013	8 963,03	5	7 168,00	1 795,03	28 684,12	01/01/2014	8 963,03
940865	AO SUIVI ET	13/05/2013	17 926,06	5	14 340,00	3 586,06	39 438,18	01/01/2014	17 926,06
949944	2EME ANNEE	14/01/2014	8 963,03	5	5 376,00	1 792,00	110 686,50	01/01/2015	8 963,03
940833	MAPA LOGIC	11/03/2013	990,00	3	990,00	0,00	17 081,36	01/01/2014	990,00
940667	AMÉNAGEMI	23/07/2012	7 014,40	0	0,00	0,00	21 366,40		0,00
940830	ETUDE ET TR	11/03/2013	226 873,41	0	0,00	0,00	233 668,89		0,00
991035	RESEAUX AEI	01/01/1996	313 118,50	40	164 367,00	7 827,00	312 953 983,00	01/01/1997	313 118,50
992216	CHANTIER C	12/04/2018	0,00	0	0,00	0,00	10 056,00		0,00
992895	FAC. F73080	11/06/2018	0,00	10	0,00	0,00	17 845,00	01/01/2019	0,00
990301	Composteur	25/07/2016	3 016,80	10	301,00	0,00	443 980,15	01/01/2017	3 016,80

La chambre invite la CCVH à fiabiliser le suivi de son inventaire.

L'ordonnateur s'est engagé à rectifier les incohérences et à améliorer le suivi.

## 2.4. L'analyse financière rétrospective

### 2.4.1. L'évolution des grandes masses financières des budgets consolidés

La consolidation des comptes conduit, d'une part, à intégrer pour les zones d'activité les produits de cessions de terrains aménagés dans les produits de gestion, les charges d'aménagement dans les charges de gestion et, d'autre part, à prendre en compte les remboursements d'emprunts opérés suite à ces cessions dans l'annuité en capital de la dette.

À cet égard, les pratiques d'inscriptions comptables relatives aux remboursements d'emprunts sont à rectifier. Ainsi, pour la zone d'aménagement de la Tour, sur la même année 2014, la CCVH a « comptablement » remboursé une annuité de 10,1 M€ avant la conclusion d'un emprunt de 9,5 M€. Pour l'ordonnateur il s'agissait de rembourser le capital restant dû avant de contracter à nouveau l'emprunt, déduction faite du remboursement partiel. Ces pratiques, peu lisibles, ont évolué en 2018 afin de mieux comptabiliser ces remboursements partiels.

Comprenant le BP et l'ensemble des BA (en nomenclature M14), le budget consolidé de la collectivité s'élève en fonctionnement à environ 17 M€ en 2018<sup>38</sup>. L'augmentation des produits de gestion a largement accompagné celle des charges de gestion, d'où un excédent brut de fonctionnement (EBF) en hausse, à 3,1 M€.

La situation financière se caractérise par :

- la dynamique relative des charges et des produits qui révèle une progression des produits de gestion (+ 4,2 M€) supérieure à celle des charges de gestion (+ 3,1 M€) et se traduit par un bon ratio excédent brut d'exploitation/produits de gestion ;
- la CAF brute qui augmente, mais n'assure sur aucun exercice la couverture de l'annuité en capital de la dette, du fait du poids des zones d'activité de La Croix et de La Tour ;
- les dépenses d'équipement qui sont en recul jusqu'en 2017 (BP, OM et ADS), avec un point bas en 2015 à 651 k€, avant une relance en 2018 (3,2 M€). La politique d'investissement, pour ces budgets, n'a pu s'appuyer sur un financement propre ;
- le besoin de financement propre cumulé de l'ensemble des budgets pour 37,5 M€ sur la période, et le recours massif à de nouveaux emprunts (35,4 M€), au trois quarts dédiés aux zones d'activité (27 M€). Le fonds de roulement consolidé a également été mobilisé pour 1,5 M€ sur la période.

La CCVH fait état de son effort de désendettement et de maîtrise des dépenses de fonctionnement amorcé depuis 2013. Elle relève<sup>39</sup> : « cela va nous contraindre à prolonger d'autant notre pause budgétaire en matière de dépenses d'investissement, nos marges pour investir ne seront pas reconstituées avant 2019 » (baisse de la DGF analysée comme une « perte d'épargne brute »).

Elle souligne qu'en 2018, les nouveaux emprunts souscrits se sont limités à 100 k€, et que les transferts de dette liés aux nouvelles compétences mis à part (cf. *supra*), la CCVH s'est désendettée.

<sup>38</sup> Et 50,5 M€ au périmètre « tous budgets ».

<sup>39</sup> Note de synthèse du débat d'orientation budgétaire 2016.

Si cet effort peut être confirmé pour le BP et les BA OM et ADS<sup>40</sup>, à l'échelle de l'ensemble des budgets consolidés existants en 2018, cet endettement demeure conséquent<sup>41</sup>, malgré les remboursements d'emprunts réalisés suite à la vente des terrains.

Compte-tenu des déficits prévisionnels des zones d'activité qui constituent un reste à charge *in fine* pour la CCVH (cf. *infra*, pour près de 6 M€), et des incertitudes sur les produits de commercialisation du foncier, les marges de manœuvre gagnées par la CCVH sur ses BP, OM et ADS sont entièrement consommées par sa politique de développement économique. La politique d'équipement de l'intercommunalité n'est donc pas entièrement soutenable.

## 2.4.2. L'évolution des grandes masses financières du budget principal

Le BP s'élevait en fonctionnement à environ 11,6 M€ en 2018. Les produits de gestion ont davantage augmenté (+ 2,1 M€) que les charges de gestion (+ 1,5 M€) permettant le renforcement de l'EBF.

La CAF brute a progressé fortement sur l'exercice 2017 et se stabilise en 2018. Elle n'a toutefois pas permis la couverture de l'annuité en capital de la dette sur l'ensemble des exercices. De fait, la CAF nette est, en cumulé, quasi nulle sur la période (163 k€), ce qui témoigne de la difficulté de la CCVH à assumer le poids de la dette sur son BP.

Le financement propre disponible n'a couvert que pour moitié les dépenses d'équipement, malgré leur niveau limité (1,5 M€ par an en moyenne<sup>42</sup>). Elles repartaient à la hausse (2,9 M€) sur le dernier exercice 2018.

La CCVH a recouru à de nouveaux emprunts (8,3 M€) pour couvrir le reste à financer, et abonder sa trésorerie (+ 1,8 M€) largement sollicitée par les BA des ZAE (cf. *infra*). Les emprunts souscrits en 2017 (3 M€) ont permis de financer les investissements 2018, grâce à la trésorerie.

Le note de synthèse du débat d'orientation budgétaire 2018 fait état de constats convergents et relève un redressement de l'épargne nette, après plusieurs années difficiles pendant lesquelles elle restait négative.

## 2.4.3. La section de fonctionnement du budget principal

### 2.4.3.1. Les produits de gestion

Les produits de gestion ont progressé de 1 % en moyenne annuelle. Leur évolution est toutefois erratique sur la période. Les deux derniers exercices ont été marqués par une forte hausse (+ 15 %), ils s'élevaient à 11,5 M€, soit 312 € par habitant.

La communauté de communes bénéficie de bases d'imposition dynamiques sur la fiscalité ménages, du fait de la décision nationale de les revaloriser (loi de finances annuelle), et grâce aussi à leur élargissement au niveau local (constructions et travaux d'amélioration), qui a permis une

<sup>40</sup> L'encours de dette au périmètre de ces budgets a été ramené de 19,7 M€ au 1<sup>er</sup> janvier 2012 à 16,1 M€ au 31 décembre 2017.

<sup>41</sup> L'encours de dette au périmètre consolidé tous budgets est de 29,4 M€ au 31 décembre 2017 et 37,5 M€ en 2018 (après prise de compétences) contre 30,9 M€ en 2012.

<sup>42</sup> Soit 350 €/hab.

hausse des ressources fiscales (+ 270 k€). La TH représente 81 % des produits des impôts ménages<sup>43</sup> ; l'EPCI vote également un taux additionnel de taxe sur le foncier bâti.

### La politique fiscale

Les taux de fiscalité ménages sont stables depuis l'instauration de la fiscalité mixte en 2010<sup>44</sup>, soit sur l'ensemble de la période :

- 12,99 % pour la TH,
- 3,19 % pour la TFB,
- 16,76 % pour la TFNB.

La CCVH relève que ses taux sont parmi les plus élevés du département, sauf pour le foncier bâti.

Dans sa réponse l'ordonnateur souligne que, sur la base d'une comparaison *infra* départementale, le niveau élevé des taux de fiscalité peut être relativisé, sauf pour la CFE. Il précise que 98 % des familles du territoire seront exonérées de TH en 2020.

La chambre constate que ces taux sont tous supérieurs aux taux moyens relevés nationalement<sup>45</sup> pour les groupements à fiscalité professionnelle unique. La réforme de la TH relève par ailleurs d'une initiative nationale.

Peu d'abattements ont été mis en place, essentiellement sur la TH. La CCVH a voté sa propre politique d'abattement pour 2016<sup>46</sup> avec 19 % pour une ou deux personnes à charge, 25 % pour trois personnes ou plus, ce qui est supérieur aux taux *minima* légaux. La suppression de l'exonération de droit de deux ans des nouveaux locaux d'habitation pour les immeubles non financés par les prêts aidés de l'État, et l'absence d'autres exonérations facultatives, renforcent le niveau de bases nettes par habitant.

Pour la fiscalité des entreprises, les bases d'imposition de CFE sont aussi très dynamiques<sup>47</sup>. La mise en œuvre en 2017 de la révision de la valeur locative des locaux professionnels a augmenté les bases imposables (+ 8,7 %). La CCVH a créé en 2016 de nouvelles cotisations minimum et a mis en place (depuis 2006) deux types d'exonérations facultatives, pour les médecins et auxiliaires médicaux, et pour les entreprises nouvelles. Le taux de CFE, constant sur la période, est de 38,71 % en 2017. Il est de dix points supérieur à la moyenne nationale<sup>48</sup>.

La CVAE a fait l'objet d'un ajustement déclaratif en 2016 (260 k€), ramenant son produit à 512 k€ en 2018. La TASCOM est très dynamique<sup>49</sup>, en lien avec la mutation commerciale du territoire (cf. *infra*).

<sup>43</sup> Fiches AEF : 15 824 logements imposés à la TH en 2012 contre 17 648 en 2017 (+ 11 %), vacance quasi nulle.

<sup>44</sup> Note d'orientation budgétaire 2018, p. 6/25.

<sup>45</sup> Direction générale des finances publiques, guide statistique de la fiscalité directe locale, 2016, 9,24 % pour la TH, 2,39 % pour la TFB et 5,30 % pour la TFNB. Ils sont de 27,02 % pour la CFE.

<sup>46</sup> Réflexions p. 27/79 délibération de septembre 2015.

<sup>47</sup> Fiches AEF : 1 717 entreprises imposées à la cotisation minimum en 2012 contre 2 066 en 2017 (+ 20 %).

<sup>48</sup> Fiches AEF : contre 15 points en 2012.

<sup>49</sup> Fiches AEF : 125 k€ en 2012 et 200 k€ en 2017 (+ 60 %).

La collectivité relève que les recettes de fonctionnement restent fortement dépendantes des ressources fiscales propres qui représentent en moyenne sur les derniers exercices 75 % des recettes réelles de fonctionnement<sup>50</sup>.

Elle a mis en place, à compter de 2016, un service commun « observatoire fiscal »<sup>51</sup>, qui s'est donné comme axes principaux de contrôle des bases fiscales : les catégories 7 et 8 ; les coefficients d'entretien et éléments de confort, les piscines et les logements vacants. Ces axes ont été, par la suite, élargis à des missions d'assistance fiscale aux communes. Le bilan de cet observatoire, fin 2017, fait état d'un gain de 735 k€ à l'échelle de l'intercommunalité.

L'ordonnateur souligne que le niveau de la fiscalité, comprises les taxes issues des services locaux n'est pas atypique à l'échelle *infra* départemental, et l'explique par les équipements mis en place sur le territoire (école de musique, petite enfance).

La chambre constate toutefois que la mobilisation du potentiel fiscal intercommunal limite, pour l'avenir, ses marges de manœuvre.

#### Les ressources d'exploitation

La collectivité relève que les produits propres représentent une part importante des recettes depuis 2013. Les recettes d'exploitation ont augmenté (+ 1 M€) du fait de l'intégration de l'école de musique intercommunale et de cinq établissements d'accueil de jeunes enfants<sup>52</sup>. Elles ont été exclusivement destinées au financement des dépenses de fonctionnement jusqu'en 2018, et devraient, à compter du BP 2019, financer, pour partie, les opérations d'équipement.

En revanche les recettes de dotations et subventions ont fortement diminué. L'ordonnateur souligne<sup>53</sup> la participation de l'EPCI à l'effort national de désendettement à travers la diminution de la dotation globale de fonctionnement depuis 2012 (- 630 k€ soit - 30 %) au sein des ressources institutionnelles.

La note de synthèse du DOB 2016 relève des ajustements sur les ressources et le prélèvement FNGIR suite à une erreur de déclaration sur la CVAE d'une entreprise (estimée à 436 k€<sup>54</sup>). Ce point a pu faire l'objet d'une régularisation avec la direction générale des finances publiques.

La fiscalité reversée a, par ailleurs, diminué du fait d'un ajustement sur le prélèvement FNGIR, suite à la prise en compte d'une erreur déclarative sur la société anonyme Bouygues Télécom. Le prélèvement a été corrigé pour les années 2016 et 2017 sur l'exercice 2017, ce qui a eu un impact sur les produits de gestion, et son montant est désormais de 1,83 M€. Le FPIC (682 k€ en 2017) connaît une montée en puissance sur la période.

<sup>50</sup> Note d'orientation budgétaire 2017 p. 10/20.

<sup>51</sup> Délibération du 21 novembre 2016.

<sup>52</sup> Note d'orientation budgétaire 2016 et 2017 p. 10/20, quatre crèches et un jardin d'enfant, relais assistantes maternelles, école de musique.

<sup>53</sup> Rapport d'activité 2017.

<sup>54</sup> Note d'orientation 2018, p. 8/25.

#### 2.4.3.2. Les charges de gestion du budget principal

Les charges de gestion du BP ont augmenté de 1,5 M€ sur la période, l'année 2015 marquant une césure avec la baisse de 1,2 M€ liée à la création du BA « OM » au 1<sup>er</sup> janvier.

Pour le BP, ce sont essentiellement les charges de personnel qui ont augmenté (+ 1 M€) depuis 2015, celles-ci étant par ailleurs stables sur le BA « OM » (1,2 M€ en moyenne par an).

Les charges à caractère général sont stables, ainsi que pour le BA « OM ».

##### Les charges de personnel

La note de synthèse du débat d'orientation budgétaire souligne une augmentation de 2,9 M€ des charges de personnel sur la période. Elle relève le démarrage du budget « ADS » en novembre 2011, et la prise de compétence « petite enfance/enfance/jeunesse » en 2012 avec le fort accroissement des charges de personnel cette année, ainsi qu'en 2013<sup>55</sup>. L'ordonnateur fait valoir qu'à partir de 2017, il était prévu une augmentation maximum de 2,5 % par an, hors transfert de compétence et projets de mutualisation de services.

Or, la note de synthèse de 2017 a retenu une progression de 4 %, dès 2018, sans apporter d'élément de contexte. L'ordonnateur a par ailleurs relevé que le transfert de nouvelles compétences en 2018 a conduit à mutualiser davantage de fonctions support et à augmenter le nombre de postes qui y sont dédiés (cf. marchés et finances).

La note 2018 évoque la possibilité d'augmenter l'effectif, notamment dans le cadre du transfert de l'eau et de l'assainissement. Il est aussi prévu de « valoriser dans les BA la charge des postes supportée par le BP concernant les services transversaux (ressources humaines, finances, juridique, informatique) ». Au final, l'évolution prévisionnelle est de 6,3 % (en augmentation par rapport à la cible initiale de 4 %, et *a fortiori* de 2,5 %).

Sur la période, les comptes de gestion montrent que les charges de personnel pour l'ensemble des budgets, hors zones d'activité, sont passées de 4,4 M€ à 7,2 M€, soit une hausse de 2,8 M€ (+ 63 %).

La chambre relève qu'aucun BA de zones d'activité ne comporte d'inscription sur les remboursements de frais au BP. Elle invite la CCVH à comptabiliser les charges de personnel sur l'ensemble de ces budgets. Compte tenu de la forte dynamique de ces charges à l'échelle du budget consolidé, elle l'invite également à mieux maîtriser l'évolution de ses charges de personnel en développant notamment le pilotage pluriannuel de la masse salariale.

Dans sa réponse, l'ordonnateur confirme l'absence de ventilation de l'intégralité des charges sur les BA, et notamment celles relatives au personnel pour les zones d'activité. Il argumente que cette ventilation alourdirait le déficit des zones, ou nécessiterait une augmentation du prix de vente des terrains, au risque de perte d'attractivité des dites zones. Il s'engage néanmoins sur la mise en place de la ventilation analytique pour 2020.

La chambre rappelle toutefois que le BP ne peut participer à la diminution du prix de vente des terrains des zones d'activité, sans formaliser les contreparties attendues des entreprises. Cette

<sup>55</sup> 1,6 M€ pour l'enfance et 350 k€ pour l'école de musique. La forte augmentation d'agents non titulaires en 2012 et 2013 est liée à la reprise d'agents en CDI (école de musique et petite enfance), par intégration directe en catégorie C.

participation financière conduit en effet à ce que le prix de cession de certains terrains soit inférieur à leur prix de revient réel. Or l'article L. 1511-13 du CGCT dispose que : « les aides revêtent la forme de subventions, de rabais sur le prix de vente (...). Le montant des aides est calculé par référence aux conditions du marché, selon des règles de plafond et de zone déterminées par voie réglementaire. Ces aides donnent lieu à l'établissement d'une convention (...) ». Cette disposition législative précisée par le cadre réglementaire des aides à l'immobilier d'entreprise tel que fixé aux articles R. 1511-4 à R. 1511-23-7 du CGCT<sup>56</sup> prévoit que ladite convention permet d'exprimer les contreparties attendues de l'entreprise, en termes d'activités économiques (emplois, investissements productifs, etc.). En outre, l'absence de formalisation des aides ainsi accordées ne facilite pas la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement des acquéreurs de terrains aménagés.

### Les subventions

Sur la période sous revue les subventions versées ont augmenté de 161 k€, soit de 35 %.

Le compte 657364 est mouvementé chaque année, à hauteur de 435 k€ en 2017. Aucune subvention n'est versée du BP vers les BA. Par ailleurs, la CCVH a versé des subventions aux personnes de droit privé, pour 185 k€ en 2017.

**tableau 9 : Les subventions de fonctionnement versées**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Subventions de fonctionnement</b>	<b>458 920</b>	<b>571 493</b>	<b>544 936</b>	<b>577 000</b>	<b>566 500</b>	<b>620 456</b>
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	<i>333 320</i>	<i>402 760</i>	<i>394 800</i>	<i>394 800</i>	<i>390 000</i>	<i>435 353</i>
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	<i>125 600</i>	<i>168 733</i>	<i>150 136</i>	<i>182 200</i>	<i>176 500</i>	<i>185 103</i>

source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

La CCVH a fait état de son projet d'administration. La chambre lui demande, dans ce cadre, d'approfondir ses mécanismes de régulation des relations avec les tiers (règlement financier) et de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement sur un périmètre consolidé, notamment en développant une ventilation analytique des services supports.

#### **2.4.4. L'évolution de la capacité d'autofinancement du budget principal**

L'ordonnateur souligne<sup>57</sup> que depuis 2012 la CCVH œuvre pour maintenir sa CAF au-dessus de 10 %. Il constate que depuis 2012 elle a gagné six points, passant de 8 à 14 % en 2017.

##### 2.4.4.1. L'excédent brut de fonctionnement

L'EBF du BP a connu une progression de 2012 à 2017 (+ 33 %). Il se situe à un niveau proche de la moyenne nationale de 66 € par habitant. Le ratio de l'EBF par rapport aux produits de gestion est également à un niveau moyen de 22 % par rapport aux communautés de communes

<sup>56</sup> Ces règles transposent dans le droit national les règles exposées dans la communication de la Commission européenne du 20 novembre 1996 concernant les éléments d'aide d'État contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics (communication n° 97/C 209/03, JOUE du 10 juillet 1997).

<sup>57</sup> Rapport d'activité 2017.

de la même strate. Ces éléments sont toutefois à nuancer dans le cadre de l'examen de la situation financière consolidée.

#### 2.4.4.2. Le non-respect de la règle budgétaire du « petit équilibre »

Le budget d'une collectivité territoriale doit être en équilibre réel<sup>58</sup>. Cette obligation se réalise lorsque ses sections de fonctionnement et d'investissement sont votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissement et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.

L'apparition d'un déséquilibre, lors de l'adoption de l'arrêté des comptes de la collectivité, peut faire l'objet d'une saisine de la chambre régionale des comptes par le représentant de l'État, selon des conditions de seuil<sup>59</sup>.

La CCVH ne respecte pas cette règle, dite du « petit équilibre », le virement de la section de fonctionnement ne couvrant pas le remboursement du capital des emprunts sur deux exercices. L'ordonnateur met en avant, d'une part, le caractère limité de ce déficit (1 % du remboursement annuel au capital) et, d'autre part, la faiblesse non intentionnelle de la prévision budgétaire. Il s'engage pour l'avenir à respecter cette règle.

La chambre en prend note.

#### 2.4.4.3. La capacité d'autofinancement brute et nette

Les résultats financiers se sont progressivement améliorés durant la période sous revue mais demeurent à un niveau négatif élevé (- 451 k€ en 2017). Les produits exceptionnels sont limités.

La CAF brute donne une mesure de la capacité qu'a la collectivité de dégager de son activité, hors éléments financiers et exceptionnels, des ressources internes pour financer ses investissements. En 2017, la CAF brute représentait 18 % des produits de gestion, niveau qui peut être considéré comme moyen.

La CAF nette a connu une progression sur le dernier exercice et s'élevait en 2017 à 505 k€, soit 4 % des produits de gestion, ce qui reflète, malgré le redressement opéré, une fragilité financière de la CCVH.

### 2.4.5. La politique d'investissement

Les notes de synthèse du débat d'orientation budgétaire relèvent les difficultés de planification des investissements, malgré la mise en place d'un PPI depuis 2007. La note 2018

<sup>58</sup> Article L. 1612-4 du CGCT.

<sup>59</sup> Article L. 1612-14 du CGCT.

mentionne que le PPI est toujours en cours de validation<sup>60</sup> mais fait état d'un montant prévisionnel pour le nouveau projet de territoire de 31 M€ :

tableau 10 : Opérations inscrites au PPI

Année	2016	2017 (avec RAR)	2018	2019	2020	2021	Total
Opérations engagées	240K€	3 180K€	2 070K€	1 463K€	105K€		7 058K€
Opérations récurrentes	533K€	771K€	1 420K€	978K€	1 003K€	1 003K€	5 708K€
Opérations à valider	448K€	1 380K€	3 508K€	2 437K€	5 574K€	4 900K€	18 247K€
<b>Total</b>	<b>1 221K€</b>	<b>5 331€</b>	<b>6 998K€</b>	<b>4 878K€</b>	<b>6 682K€</b>	<b>5 903K€</b>	<b>31 013K€</b>

La note 2016 mentionne : « après les nombreux investissements menés [...] il apparaît nécessaire de ralentir encore le rythme en 2016 afin d'évaluer nos politiques publiques et de terminer l'élaboration de notre futur projet de territoire ».

La chambre relève également l'absence de ventilation par nature des opérations d'investissement.

#### 2.4.5.1. Les ressources d'investissement

Avec, en cumulé sur la période, une CAF nette de 163 k€, l'autofinancement dégagé par la CCVH est insuffisant pour soutenir sa politique d'investissement sur plusieurs exercices, et celle-ci s'est appuyée sur les subventions d'investissement reçues (3,2 M€). La communauté de communes dispose toutefois de réserves foncières ou immobilières.

tableau 11 : L'investissement sur le budget principal

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
<b>CAF nette ou disponible</b>	<b>-212 307</b>	<b>-1 356 252</b>	<b>436 710</b>	<b>454 015</b>	<b>-37 433</b>	<b>505 023</b>	<b>373 318</b>	<b>163 073</b>
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	342 838	114 187	64 681	44 090	51 398	110 725	297 872	1 025 791
Subventions d'investissement reçues	899 647	721 109	499 470	263 857	162 271	432 945	255 747	3 235 045
Produits de cession	225 100	260 043	0	0	0	0	0	485 143
<b>Recettes d'inv. hors emprunt (D)</b>	<b>1 467 585</b>	<b>1 095 338</b>	<b>564 151</b>	<b>307 947</b>	<b>219 402</b>	<b>543 669</b>	<b>553 619</b>	<b>4 751 712</b>
<b>Financement propre disponible</b>	<b>1 255 278</b>	<b>-260 914</b>	<b>1 000 861</b>	<b>761 962</b>	<b>181 970</b>	<b>1 048 692</b>	<b>926 937</b>	<b>4 914 785</b>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 178 695	1 645 750	829 683	600 084	926 361	1 443 535	2 924 388	10 548 497
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	44 501	172 131	336 021	237 784	160 081	286 606	186 547	1 429 670
+/- Variation autres dettes et cautionnements	191	-48	-956	-366	-264	240	956	-247
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</b>	<b>-968 109</b>	<b>-2 078 746</b>	<b>-163 888</b>	<b>-75 540</b>	<b>-904 208</b>	<b>-681 689</b>	<b>-2 184 954</b>	<b>-7 057 135</b>
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-520 123	772 871	98 529	149 106	62 330	52 523	8 402	563 639
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>-1 488 232</b>	<b>-1 305 876</b>	<b>-125 359</b>	<b>73 566</b>	<b>-841 878</b>	<b>-629 165</b>	<b>-2 176 552</b>	<b>-6 493 496</b>
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 099 000	1 500 000	0	700 000	2 000 789	2 950 000	98 500	8 348 289
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-389 232	194 124	-125 359	773 566	1 158 911	2 320 835	-2 078 052	1 854 793

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

<sup>60</sup> C'était déjà le cas en 2017.

#### 2.4.5.2. Les emplois d'investissement

Les dépenses d'équipement cumulées sur le BP de 2012 à 2017 sont de 7,6 M€, soit 1,3 M€ en moyenne annuelle. En 2017, elles s'élevaient à environ 39 €/hab.<sup>61</sup>.

Des dépenses d'équipement sont également portées par les BA. Sous cette réserve, les dépenses inscrites au BP ont fortement diminué sur la période. Elles ont toutefois dépassé le montant du financement propre disponible (le ratio financement propre disponible sur dépenses d'équipement est de 52 % sur la période, et de 71 % en 2017). L'effort n'est donc pas soutenable.

L'ordonnateur identifie 25 principales opérations d'investissement au BP, pour des crédits ouverts à hauteur de 8 M€, 1,3 M€ de mandats émis et 1 M€ de restes à réaliser.

Le montant des crédits ouverts en 2017 pour la réalisation des opérations d'équipement programmées était très supérieur à celui de 2016 (+ 73 %), mais près des trois quarts de ces crédits ont été annulés (71,5 %)<sup>62</sup>. Des projets parmi les plus importants, comme celui de la future crèche de Montarnaud, ont pris du retard. Les crédits annulés sur ces opérations s'élèvent à 5,7 M€.

Selon l'ordonnateur, la communauté de communes a dû faire une pause en matière d'investissements au cours des années 2016 et 2017 dans la mesure où elle a rencontré des difficultés pour accéder à l'emprunt.

#### 2.4.6. La structure et l'évolution de la dette

Le montant du capital restant dû au BP au 31 décembre 2018 était de 14,6 M€, auquel il convient d'ajouter 22,9 M€ inscrits aux BA, soit un total de 37,5 M€ pour l'ensemble de l'établissement. La note de synthèse du débat d'orientation budgétaire 2016 relève que l'encours s'est formé essentiellement depuis 2007 avec le financement de plusieurs équipements structurants :

- parc d'activité de Camalcé ;
- siège de la CCVH (2006) ;
- aménagement des abords du pont du Diable et de la maison du site (2007-2009) ;
- hôtel d'entreprises au domaine des Trois fontaines (2008) ;
- ateliers du service des OM (2009-2010) ;
- Argileum/maison de la poterie (2010-2011) ;
- requalification ZAE la Garrigue (2010) ;
- acquisition et sécurisation de l'abbaye d'Aniane (2010-2012).

Après un pic en 2014, correspondant à l'achat de foncier notamment pour les zones d'activité, l'encours de dette de l'EPCI, en agrégé, a légèrement diminué de 2012 à 2017. Il a dû baisser significativement en 2018 pour se situer à 27,8 M€<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> Source : logiciel Anafi, annexe 11, fiche AEFf.

<sup>62</sup> 37 % d'annulation de crédits pour les opérations d'équipement en 2016.

<sup>63</sup> L'emprunt prévu dans la note de synthèse DOB BP 2018 n'a finalement pas été réalisé.

Cet encours est réparti sur 28 contrats au 31 décembre 2016<sup>64</sup>, le montant nominal par contrat le plus élevé étant de 2,3 M€. L'ordonnateur relève la difficulté de la communauté de communes, sur les exercices 2011 à 2016, à contractualiser avec un seul partenaire pour des opérations lourdes, ce qui l'a amené à multiplier le nombre de contrats, avec des montants nominaux limités pour chacun d'eux.

Il relève également l'absence de dispositifs de court terme permettant de renégocier la dette du fait du nombre de contrats de prêt à taux fixe (deux tiers), ce qui nécessiterait le paiement d'indemnités actuarielles. Pour les prêts à taux variable, il aurait été possible de négocier un passage en taux fixe ou un allongement de la dette du fait de la faiblesse de ces indemnités mais la conjoncture actuelle, qui fait bénéficier à la CCVH de taux bas, n'est toutefois pas favorable à cette hypothèse.

Selon l'annexe au CA issue de la charte Gissler, la dette présente un profil de risque peu élevé, l'ensemble des contrats étant classé en catégorie A-1 (absence d'emprunts structurés). Le CA ne fait pas état de refinancements<sup>65</sup>.

#### 2.4.6.1. La capacité de désendettement

La capacité de désendettement de la communauté de communes, pour son BP, est en amélioration sur la période : de 24 ans en 2012, elle est passée à 7 ans au 31 décembre 2018<sup>66</sup>, compte tenu de la trésorerie mobilisée pour les BA.

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur considère qu'à fin 2018 la capacité de désendettement s'est améliorée et conclut qu'elle est faible en consolidé, ainsi que le niveau de la dette.

La chambre, souligne que, suite au transfert des compétences eau et assainissement et Gemapi au 1<sup>er</sup> janvier 2018, plusieurs BA ont été créés, deux notamment (régie eau et assainissement) apportant une nouvelle dette cumulée de 10,8 M€. L'endettement consolidé est de 37,5 M€ au 31 décembre 2018, soit une CAF de six ans en consolidé, mais de 18 ans et demi ramenée à la CAF brute du seul BP.

#### 2.4.6.2. L'annuité et le coût moyen de la dette

Pour le BP, l'annuité de la dette, comprenant les intérêts et l'amortissement du capital, s'élevait à près de 2 M€ en 2017, en recul de 130 k€ par rapport à 2012.

Le taux moyen des prêts pour le BP est de 2,627 % au 31 décembre 2018.

La structure de la dette ne présente pas de risque pour la collectivité.

<sup>64</sup> CA 2016 : souscrits auprès de trois établissements bancaires différents.

<sup>65</sup> CA 2016\_III B1 et Anafi (pas de refinancement ni de solde au 16449 sur la période) au c/166.

<sup>66</sup> Anafi, et 3,6 ans en dette BP net de la trésorerie.

## 2.4.7. Le fonds de roulement et la trésorerie

Au 31 décembre 2017, le fonds de roulement s'élevait à près de 8,3 M€ au BP.

tableau 12 : Évolution du fonds de roulement

au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fonds de roulement net global	4 010 921	4 205 045	4 079 686	4 853 252	6 012 163	8 332 997
en nombre de jours de charges courantes	187,6	168,2	156,9	215,9	252,3	331,2

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

La CCVH a été confrontée depuis 2013 à des difficultés de financement de ses projets et, dans un cadre *infra* annuel, aux limites de sa trésorerie. Par délibération du conseil communautaire du 14 avril 2014, délégation a été donnée au président pour réaliser des lignes de trésorerie sur la base d'un montant maximum de 1 M€<sup>67</sup>.

La CCVH a conclu, en 2015, deux contrats de ligne de trésorerie<sup>68</sup>, qui ont été renouvelés et augmentés à 400 k€ chacun sur les trois exercices suivants. Le CA 2016 du BP fait état de deux tirages, de 350 000 € en 2015 et de 400 000 € en 2016<sup>69</sup>.

Au 1<sup>er</sup> trimestre 2017, la trésorerie de l'EPCI était de nouveau sous tension, du fait notamment d'un décalage sur l'encaissement de recettes de fonds de compensation de la TVA (350 k€) et de subventions. La CCVH a conclu en mars 2017 un prêt relais à taux fixe d'un montant de 750 k€, destiné à les préfinancer. Ce prêt a été remboursé en mars 2019.

Ces dispositifs permettent à l'ordonnateur de limiter le recours à l'emprunt : ainsi pour 2018, la demande auprès des banques s'élevait à 1 M€ pour 4 M€ d'investissement sur le BP.

Les emprunts pour les ZAC sont contractés suivant les besoins de trésorerie. Ils sont remboursés par anticipation après chaque vente sur les zones concernées.

Toutefois, le compte 451 du BP présente des soldes débiteurs importants, ce qui signifie que l'excédent de trésorerie de ce budget est utilisé pour alimenter celle des BA, pour l'essentiel des zones d'activité. Au 31 décembre 2017, la trésorerie du BP était mobilisée pour près de 5 M€ :

<sup>67</sup> Décisions (non signées sur 2015, mais signées sur les autres exercices) de renouvellement de la convention.

<sup>68</sup> Conventions du 27 février et 6 mars 2015 avec la caisse d'épargne Languedoc-Roussillon et le crédit agricole.

<sup>69</sup> CA 2016\_IV.A2\_tirage A171603B par ailleurs les tirages ont un coût d'intérêt compris entre 1 880 € et 5 923 € chaque. Pour autant la balance des comptes n'en fait pas état.

tableau 13 : La mobilisation de la trésorerie par les budgets annexes

compte BP	BA concerné	2012	2013	2014	2015	2016	2017
4511	ZAE La Tour	395 310	-228 865	-130 315	127 496	252 454	225 211
4512	ZAE 3 fontaines	900	261 524	297 885	313 178	313 178	313 178
4513	OM	0	0	0	-427 528	-792 652	-1 312 162
4514	ZAE La Garrigue St André	-35 098	188 707	111 717	154 687	290 849	425 715
4515	ZAE Les Garrigues Aniane	77 891	323 714	225 792	153 594	246 572	343 492
4516	ZAE Emile Carles	768 827	714 784	703 259	587 195	562 027	562 027
4517	ZAE La croix	2 820 126	2 757 632	2 522 889	3 082 982	2 951 348	4 391 719
4518	SPANC	-9 894	-20 104	-5 754	-4 899	-60 751	-58 600
4519	ADS	78 396	113 030	75 689	56 533	74 595	80 195
<b>solde</b>		<b>4 096 459</b>	<b>4 110 421</b>	<b>3 801 162</b>	<b>4 043 237</b>	<b>3 837 620</b>	<b>4 970 775</b>

source : balance des comptes de gestion

Les signes (-) font ressortir les soldes de BA créditeurs au BP

La CCVH ne réalise pas d'avance de trésorerie formalisée pour les BA. Le BP porte le foncier des zones d'activités économiques. Aucune refacturation des frais financiers aux BA correspondant aux avances consenties par le BP n'est effectuée (cf. *infra*). Cette pratique nécessite un lissage des prises en charge tout au long de l'année et un effort d'optimisation de la chaîne du recouvrement.

Le niveau de la trésorerie nette au BP est ainsi de 3,6 M€ au 31 décembre, et descend, en *infra* annuel, à 1,5 M€, la CCVH ayant eu par ailleurs recours à une ligne de trésorerie pour 400 k€ en 2017<sup>70</sup>.

La chambre invite la CCVH à refacturer les frais financiers aux BA suite aux avances effectuées par le BP compte tenu de la finalité économique des opérations en cause.

## 2.4.8. Les perspectives

L'ordonnateur ne dispose pas d'une prospective consolidée, tous BA confondus. Il réalise deux prospectives distinctes pour isoler des services différents dans leur fonctionnement.

### 2.4.8.1. Le budget principal

L'EPCI s'est engagé, en limitant ses investissements au BP, dans une politique de reconstitution des excédents de gestion<sup>71</sup>. Pour 2017, le PPI a retenu un volume de dépenses d'équipement de 1,5 M€. Il prévoyait leur relance en 2018 pour 3,4 M€ et une progression les années suivantes. La prospective de l'ordonnateur fait état d'une relance des investissements à hauteur de 7,5 M€ (contre 1,5 M€ réalisé au CA 2017). Elle prévoit néanmoins le retour à un investissement de 4,5 M€ à compter de 2019<sup>72</sup>.

La simulation réalisée en 2018, fait état plus précisément :

- pour l'ancien projet de territoire 2008-2014, des opérations engagées pour 12,6 M€ ;
- d'opérations en cours depuis 2009 pour un montant global de 23,8 M€, dont 6,3 M€ pour les budgets primitifs 2018 et suivants ;

<sup>70</sup> En 2018, ces contrats sont toujours en cours, mais non utilisés, avec un coût de non-utilisation sur l'un d'eux.

<sup>71</sup> L'excédent budgétaire cumulé était de 5,3 M€ au 31 décembre 2017.

<sup>72</sup> BP + BA service des ordures ménagères, ADS et SPANC.

- 6,9 M€ de nouveaux projets à valider.

Les principales opérations en cours restant à finaliser sont le PLH (réhabilitation de logements communaux et programme d'intérêt général)<sup>73</sup> et la flotte de véhicules sur le BA « service des ordures ménagères ».

L'ordonnateur prévoit que sa capacité de désendettement consolidée (hors zones d'activité) se situerait ainsi à 10 ans de 2017 à 2021.

Dans sa réponse, il fait valoir la présentation d'un PPI consolidé et actualisé.

Pour autant, la chambre relève que celui-ci n'est pas exhaustif, certains BA n'étant pas intégrés (ZAE, Gemapi), et n'a pas fait l'objet d'une adoption formelle par le conseil communautaire.

#### 2.4.8.2. Les budgets annexes « eau et assainissement »

La CCVH a opté pour un transfert par anticipation, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, de la compétence « eau et assainissement », les statuts de la CCVH ayant été modifiés en 2016. Cette compétence est exercée, pour l'essentiel, en régie<sup>74</sup>.

L'ordonnateur relève que « le premier budget 2018 est principalement une agrégation des comptes des communes-membres. [...] un travail de découpage des BA a dû être effectué car sept budgets étaient mixtes (eau et assainissement) et pour les budgets des syndicats (Pic Baudille, syndicat mixte des eaux et de l'assainissement Pic St Loup), toutes les communes ne relevant pas du territoire de la CCVH, une répartition des charges et ressources a été effectuée ». Les budgets ont ainsi été établis :

- le BA AEP - régie : pour 16 communes ;
- le BA eaux usées (EU) - régie : pour 27 communes ;
- le BA AEP - DSP : pour 4 communes ;
- le BA EU - DSP : pour la seule commune de Boissière.

La CCVH a récupéré un encours de dette de 8 M€ au 31 décembre 2017. Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, l'encours s'élevait à 9,8 M€. L'écart, de 1,8 M€, est lié au rattachement à l'exercice 2018 d'un prêt relais contracté par la commune d'Aniane (1,5 M€) et d'un emprunt du SIVOM AÏGUE (consolidé à 300 k€) en 2017, identifiés tardivement par l'EPCI.

Les résultats de clôture étaient par ailleurs positifs pour chacun de ces budgets.

Une feuille de route doit fixer un cap pour les cinq prochaines années afin de pouvoir exécuter une programmation pluriannuelle d'investissement « en adéquation avec la convergence du prix de l'eau ». La réalisation des schémas directeurs de l'eau, de l'assainissement et du pluvial est prévue pour l'année 2019. La CCVH anticipe un budget de 7 M€ d'investissement par an pour les quatre BA, pour un total de 32,9 M€ pour la période 2018-2022.

<sup>73</sup> Réhabilitation de logements vétustes, programme « rénovissime » lancé en 2012.

<sup>74</sup> Note d'orientation budgétaire 2018, p. 18/25.

Dans le respect des principes de transparence et d'information financière des élus et des tiers<sup>75</sup> et afin de garantir ses équilibres globaux, et notamment d'endettement, la chambre invite la CCVH à réaliser un travail d'agrégation, à défaut de consolidation, de l'ensemble de ses BA.

### 3. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

La compétence de développement économique, obligatoire, est exercée avec les outils des zones d'activités économiques communautaires, des aides aux entreprises et des opérations de modernisation du commerce et de l'artisanat.

La chambre a examiné la politique d'aménagement des zones d'activité.

#### 3.1. Le profil économique du territoire

Le profil économique du territoire est proche de celui du département de l'Hérault avec un poids des établissements de la sphère productive de 43 % (et un nombre de postes salariés de 20 %) <sup>76</sup>. Les établissements agricoles occupent traditionnellement une place importante (14 %) <sup>77</sup>, mais sont marqués par la mutation et le recul de l'activité. Les secteurs des services et du commerce sont les plus fortement créateurs d'emplois, devant le secteur public et la construction. Les entreprises industrielles sont peu nombreuses et le poids des effectifs salariés est limité (5-6 %) avec, pour l'essentiel, de petites entreprises. Le poids des administrations publiques et parapubliques est élevé (41 % des effectifs salariés).

Le diagnostic du nouveau projet de territoire positionne le développement économique comme priorité <sup>78</sup>.

#### 3.2. L'action internationale

La loi <sup>79</sup> permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements de mettre en œuvre et de soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire, et de conclure à cette fin des conventions avec les autorités locales étrangères.

La CCVH, dont le président était vice-président du conseil départemental de l'Hérault, jusqu'en 2017, est venue « en appui » à des programmes de développement local touristique portés par le département de l'Hérault au Maroc et en Tunisie.

Depuis 2011, la CCVH conduit ou participe également à des programmes de coopération décentralisée dans d'autres pays <sup>80</sup> sous l'égide et avec l'appui financier du ministère en charge des affaires étrangères afin d'accompagner des villes dans la valorisation de leur patrimoine et l'organisation touristique, ou en matière de politique locale de la jeunesse.

<sup>75</sup> Instruction M14\_Tome1\_préambule.

<sup>76</sup> Diagnostic territorial du SCoT p. 60/134.

<sup>77</sup> Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), dossier complet p. 28/33.

<sup>78</sup> Rapport d'activité 2013, p. 8/36.

<sup>79</sup> Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

<sup>80</sup> Au Liban, dans plusieurs communes : Byblos, Baalbek, Jeita ; en Algérie.

Dans le cadre de la coopération décentralisée et du développement économique et viticole, la communauté de communes a également créé des liens avec la Chine par le biais d'un partenariat avec la société d'export Wineo et la société de distribution Paradox<sup>81</sup>. Ce partenariat a pris la suite d'un programme d'action initialement porté par l'agence de tourisme départemental et abandonné par celle-ci en 2014. Ce programme de valorisation se traduit par<sup>82</sup> :

- la facilitation de la vente de vins en appui aux producteurs ;
- la réalisation d'outils de communication et de promotion ;
- l'accueil sur le territoire des collaborateurs Paradox, gagnants du concours des vins ;
- l'organisation de séjours de visite des vignobles.

À ce titre, le président de la communauté de communes « s'investit personnellement en vendeur, représentant et placier (VRP) du territoire » pour faciliter les débouchés pour la production viticole locale. Il souligne que les partenariats noués sont, pour l'essentiel, informels : « il s'agit davantage d'un soutien actif à des opérations commerciales au bénéfice des viticulteurs et vinificateurs de la vallée de l'Hérault que de partenariats institutionnels au sens juridique du terme ». En 2016, le cap des 3,5 millions de bouteilles a été franchi. Cette action a toutefois été réalisée au bénéfice principal d'une coopérative regroupant quinze caves sur une soixantaine, l'ordonnateur faisant valoir qu'il s'agit de celles qui ont choisi de s'inscrire dans cette démarche et que les plus petites en ont profité par ricochet.

Il argue, sans le démontrer, de la valeur ajoutée de l'intervention de la CCVH sur un marché peu mature et met en avant le fait qu'en 2016, la vente massive de vins en Chine a permis aux coopératives locales de compenser les pertes engendrées par la concurrence des vins espagnols.

Le coût des déplacements à l'étranger pris en charge par la CCVH sur la période est d'environ 40 k€, élus et agents compris.

La chambre rappelle que les élus doivent, pour ce faire, bénéficier d'un mandat spécial, faisant l'objet d'une délibération expresse. En l'état, aucun mandat spécial n'a été délivré au président pour les années 2014 et 2015.

Bien que l'ordonnateur explique l'absence de mandat spécial par son manque d'expérience dans ce domaine et souligne que depuis 2016, le manquement a été rectifié à sa seule initiative, la chambre relève toutefois qu'il préside la CCVH depuis 1998, soit l'année de sa création, et qu'il est par ailleurs président du comité départemental « Hérault Tourisme » sur les exercices mentionnés et souligne qu'il ne pouvait dès lors méconnaître la réglementation en vigueur en la matière.

Des frais de voyage d'une personne ne faisant ni partie des agents, ni des élus de la CCVH ont été, suite à une erreur de facturation, payés par celle-ci au titre de la délégation. Le paiement indu de la CCVH a finalement été rectifié, suite au contrôle de la chambre régionale des comptes, par l'émission d'un avoir par l'agence de voyage.

Par ailleurs dans sa réponse l'ordonnateur met en avant la pertinence de la cible géographique chinoise et de la méthode employée, sans pour autant les documenter.

<sup>81</sup> Rapport d'activité 2016, p. 17/48.

<sup>82</sup> Rapport d'activité 2017, p. 18/48.

La chambre relève toutefois que des acteurs nationaux historiques proposaient déjà des aides à l'export aux entreprises de la filière vin, notamment Business France, France Agrimer, ANIVIT (Association nationale interprofessionnelle des vins de table et des vins de pays), CNAOC (Confédération nationale des producteurs de vins « appellation d'origine contrôlée »), la fédération régionale des interprofessions des vins du Languedoc-Roussillon (Intersud) qui regroupe les associations et conseils interprofessionnels du territoire. La fédération des exportateurs de vins et spiritueux (association loi 1901 créée en 1922) qui rassemble 85 % des exports français, et notamment des viticulteurs du Languedoc-Roussillon et du Sud-Ouest propose également des services similaires aux entreprises.

Dans un référé<sup>83</sup> de 2019, la Cour des comptes a relevé que, dans un contexte de perte de parts de marchés, notamment dans le vin, les dispositifs d'aide à l'export reposent sur un trop grand nombre d'acteurs et de marques et a formulé plusieurs recommandations visant à promouvoir une « marque France » fédérant les acteurs autour d'une organisation rationalisée.

La chambre rappelle enfin que les dispositifs d'aide à l'export sont de la compétence du conseil régional, qui a adopté son schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation le 3 février 2017 et qui dispose d'un régime d'intervention spécifique. À ce titre, la définition et la mise en œuvre d'un régime d'aides à l'attention des entreprises lui reviennent.

L'engagement de la CCVH<sup>84</sup> hors des structures existantes n'est donc pas fondé juridiquement et participe à l'éparpillement des moyens publics consacrés à cette politique. La chambre invite l'ordonnateur à interrompre ses interventions en la matière.

### 3.3. La stratégie de développement économique

Le schéma territorial de développement économique du pays Cœur de l'Hérault a été défini en juillet 2008 et n'a pas été actualisé depuis. Seul un tableau synoptique du programme d'actions a été transmis, ventilant les maîtrises d'ouvrage, dont celles attribuées aux communautés de communes. Le diagnostic territorial du SCoT relève que « l'influence de la métropole montpelliéraine induit un découplage entre la croissance résidentielle et la croissance économique. Le besoin en emplois est élevé, en raison de l'installation de jeunes actifs. La définition des objectifs à atteindre (nombre d'emplois, types d'emplois, dans le tissu ou en ZAE) doit guider la stratégie d'aménagement ».

La délibération du 26 janvier 2004 du conseil communautaire institue sa compétence pour l'aménagement, l'entretien, la gestion et l'extension de sept zones d'activité d'intérêt communautaire. La CCVH assure également la gestion de deux hôtels d'entreprises<sup>85</sup>.

Le projet de territoire ne retient pas d'objectifs précis en matière de développement économique. La mise en œuvre de l'axe 2 du projet de territoire, « un bassin de vie économique, dynamique et attractif », est évoquée dans la note de synthèse du débat d'orientation budgétaire du budget primitif 2016 avec la poursuite de la politique en matière de zones d'activité :

- poursuite de la commercialisation de la ZAC La Tour à Montarnaud et des Treilles à Aniane ;

<sup>83</sup> Cour des comptes, « les soutiens publics nationaux aux exportations agricoles et agroalimentaires entre 2013 et 2017 », mai 2019.

<sup>84</sup> Coût Chine récapitulatif : 86 k€ depuis 2015.

<sup>85</sup> Rapport d'activité 2013, Camalcé et trois fontaines.

- réhabilitation et commercialisation du cœur de ZAC La Croix Cosmo à Gignac.

Les enjeux de requalification des zones sont par ailleurs peu abordés. L'ordonnateur précise que ce type d'opération est souvent très coûteux et qu'il ne génère pas de recettes de commercialisation, les terrains étant en majeure partie déjà occupés. La chambre souligne que l'absence de quantification d'un potentiel coût des requalifications des zones ne fait que dissimuler une charge future pour la CCVH. Sans se prononcer sur l'opportunité du programme de requalification et son paramétrage financier, elle relève l'intérêt pour la CCVH d'avoir de la visibilité en la matière afin d'approfondir sa réflexion.

Une coopération a également été engagée en 2014 avec le conseil départemental pour le développement d'un écoparc, pour lequel les travaux devaient débuter en janvier 2016. La CCVH réhabilite également les locaux de la maison des entreprises à Saint-André-de-Sangonis, siège de l'agence économique du pays Cœur d'Hérault. Des actions d'animations événementielles sont également réalisées : foire à vivre en vallée de l'Hérault et 30<sup>ème</sup> concours des vins de la vallée de l'Hérault.

La note de synthèse ne donne que des éléments très généraux sur la politique mise en œuvre. L'ordonnateur indique ne pas avoir défini d'indicateurs de résultats pour sa politique de développement économique ni procédé à son évaluation, mais avoir lancé un marché auprès d'un prestataire pour ce faire.

Il met en avant les travaux qui ont pu être réalisés sur le précédent projet de territoire, et la réflexion en cours pour définir une stratégie de développement économique pour les années à venir. Il précise qu'il s'appuie, pour ce faire, sur les travaux du SCoT, en cours, qui doivent déboucher sur l'adoption en 2019 d'un projet d'aménagement et de développement durable précisant les surfaces à aménager, leur localisation et leur qualité.

La chambre acte l'engagement de l'ordonnateur de s'appuyer sur les données quantitatives et qualitatives du projet d'aménagement et de développement durable du SCoT. Elle l'engage à partir de cette base pour définir des indicateurs en matière de développement économique.

### **3.4. Les zones d'activité**

#### **3.4.1. Le rappel des principes**

##### **3.4.1.1. Le cycle de production et la trésorerie**

Lorsqu'une collectivité effectue des opérations de viabilisation de terrains qui lui appartiennent ou qu'elle acquiert à cet effet, ces biens destinés à la revente n'ont pas à être intégrés dans son patrimoine (pas d'utilisation des comptes de classe 2, ni du 1068 ou du compte 13 pour les subventions). Les opérations correspondantes sont décrites dans un BA, un par zone (ZAE), au travers d'une comptabilité de stocks spécifique.

Les éléments figurant en stocks doivent, quelle qu'en soit leur nature, être évalués à leur coût de revient. Le coût de production des biens et services est déterminé par l'addition de celui d'acquisition des matières consommées pour leur production (terrain, travaux), des charges directes de production (études) et de la fraction des charges indirectes (emprunts) pouvant être rattachée à la production. En ce qui concerne les frais financiers, seuls ceux constatés pendant la période de production peuvent être imputés au coût de production jusqu'à l'achèvement des

travaux. En principe, le prix de vente est fixé par délibération en fonction du prix de revient prévisionnel.

Au début du cycle de production, la collectivité supporte la charge des dépenses afférentes à la production du bien. Ces dépenses sont répercutées dans le coût du bien et intégrées au prix de vente, l'opération n'étant équilibrée qu'au moment de la vente. Dans un premier temps, le budget supporte donc un déficit de la section d'investissement, déficit qui est résorbé au moment de la vente. Deux solutions peuvent être utilisées pour équilibrer la section d'investissement : l'emprunt, les frais financiers sont alors intégrés au coût de production jusqu'à l'achèvement des travaux, ou l'avance remboursable octroyée par le BP, les frais financiers sont alors minimisés.

Dans le cas présent, les BA ne retracent pas correctement les opérations réalisées pour leur seul besoin, et des « mutualisations » sont réalisées entre budgets sur l'annuité en capital de la dette et l'emprunt.

Deux ZAE portent les nouveaux emprunts pour l'ensemble des zones, mais quatre zones d'activité enregistrent des inscriptions en annuités en capital de la dette. Ainsi, la ZAE de la Croix a porté les emprunts pour les ZAE des Treilles et de la Garrigue.

La chambre invite la CCVH à fiabiliser ses inscriptions au BA des zones d'activité.

En réponse, l'ordonnateur fait valoir qu'il a un suivi de trésorerie pour la ZAE de La Croix.

La chambre invite la CCVH à développer ses outils en la matière (cf. *infra*) afin de garantir la bonne ventilation des ressources et charges entre les différents budgets de zones.

#### 3.4.1.2. Le prix de revient, de vente, et la subvention d'équilibre

Le document budgétaire doit retracer fidèlement les différentes phases, afin d'assurer la prise en charge financière de l'opération et fournir l'information nécessaire sur son déroulement. Les opérations liées à la constatation des stocks existants participent à l'équilibre de la section d'investissement, alors que celles relatives aux variations de stocks participent à celui de la section de fonctionnement.

L'instruction M14<sup>86</sup> prévoit ainsi « l'obligation de tenir une comptabilité de stocks » et « la transmission d'une balance des stocks en fin d'exercice au trésorier ».

Les plans de financement prévisionnels des opérations sont équilibrés entre recettes et dépenses par un autofinancement de la CCVH pouvant représenter plus de 30 % des dépenses prévisionnelles<sup>87</sup>.

Lorsque le prix de vente est inférieur au prix de revient, des montants sont provisionnés au BP dans la perspective du versement de subventions aux BA.

Ces subventions sont versées en principe au moment de la vente des lots, pour compenser la perte que subit la collectivité. Dans le cas présent, à chaque vente de foncier aménagé sur les parcs d'activité, les prêts afférents sont partiellement remboursés afin de diminuer les déficits et

<sup>86</sup> Tome 1, titre 3, chapitre 3, § 3.

<sup>87</sup> 21 % pour la ZAE des Treilles, 32 % pour l'écoparc.

remboursements d'emprunt à la clôture des zones. Par ailleurs, l'équilibre des opérations se réalise à la clôture du BA.

La chambre constate que cette mutualisation des déficits des ZAE sur le BP revient à diminuer le prix de commercialisation des terrains, et partant à apporter une aide différenciée aux entreprises s'y installant.

### 3.4.2. L'offre en foncier

L'offre en foncier économique à l'échelle du SCoT du pays Cœur d'Hérault, qui regroupe plusieurs intercommunalités, s'articule autour de 18 zones d'activité intercommunales occupant 300 hectares. La plupart de ces zones sont mixtes (artisanat, commerce, industrie, services). Les projets en cours à l'échelle du SCoT font état de 24 hectares aménagés et en cours de commercialisation et de 44 hectares restant à aménager suite à approbation du dossier de réalisation. Pour la CCVH, l'offre est ciblée sur des projets d'une superficie inférieure à 20 hectares avec des taux d'occupation supérieurs à 50 %<sup>88</sup>.

À l'échelle du pays, le foncier économique disponible est suffisant. Les surfaces cessibles à commercialiser sur la CCVH représentent 9 hectares, et celles à aménager 6 hectares. La CCVH est également confrontée à l'offre déjà disponible sur le Clermontois et le Lodévois. Le diagnostic du SCoT relève que la recherche de clients extérieurs s'avère difficile, du fait des atouts concurrentiels des zones d'emplois proches (Montpellier, Béziers).

### 3.4.3. Les opérations en cours

Au 1<sup>er</sup> janvier 2018 ce sont cinq zones d'intérêt communautaire qui sont à l'étude (pour un potentiel de 28,1 hectares), cinq sont en cours de commercialisation depuis au moins deux ans et trois ont été transférées au niveau communal (cf. tableau 20). Une zone complémentaire « Emile Carles » à Saint-Pargoire, pour laquelle la communauté de communes n'assume que la création de voies nouvelles et l'aménagement de voies existantes (voieries et réseaux secs et humides) est également en cours de commercialisation. Parmi les projets à l'étude, la CCVH porte notamment le projet d'aménagement d'ensemble d'un site de près de 15 hectares, autour d'un futur lycée sur le site appelé « Passide », au sud de l'autoroute A750 à Gignac<sup>89</sup>.

#### 3.4.3.1. La ZAC La Croix à Gignac

##### Un aménagement lourd financièrement

Le projet d'aménagement de la ZAC « La Croix » consiste en la création d'ensembles immobiliers comprenant à la fois des activités (commerces, bureaux et services), de l'habitat et des équipements publics<sup>90</sup>. Il s'étend sur 27 hectares, répartis en trois tranches<sup>91</sup>. Le dossier de création de la zone a été approuvé en 2013.

<sup>88</sup> Diagnostic territorial, p. 80/134.

<sup>89</sup> Le périmètre de la ZAC a été adopté en novembre 2016 et les premières acquisitions foncières lancées. Le marché d'études préalables a été notifié en juin 2017.

<sup>90</sup> Convention C9 sans annexe.

<sup>91</sup> Rapport d'activité 2013, p. 24/36.

Dans sa réponse, l'ordonnateur souligne que cette zone constitue une réponse aux besoins de développement urbain du territoire de la Vallée de l'Hérault, qui a nécessité la mise en place d'un projet d'aménagement ambitieux (partis pris urbain, paysager, et architectural).

De 2009 à 2017, le total des dépenses d'aménagement, hors frais financiers, s'élève à 14,4 M€, auquel s'ajoutent 2,3 M€ de frais financiers, soit 16,7 M€ (dont 12,2 M€ depuis 2012)<sup>92</sup>, ce qui est supérieur aux montants mentionnés dans le tableau financier de synthèse (cf. *infra*). Le total des produits d'aménagement s'élève à 5,9 M€ dont 4,2 M€ de ventes de terrains (5,7 M€ depuis 2012). Au 31 décembre 2017, l'écart entre dépenses et produits représentait un déficit temporaire de 10,8 M€, à la charge de la CCVH qui porte le projet.

Sur le BA dédié, de nouveaux emprunts ont été enregistrés à hauteur de 13,3 M€ depuis 2009. Certains ont été remboursés suite à la vente de terrains, et l'encours de la dette était de 8,4 M€ au 31 décembre 2017. Le BA avait également recours à la trésorerie du BP, à hauteur de 4,4 M€ au 31 décembre 2017.

Le bilan de la zone a ponctuellement diminué, sans que l'ordonnateur puisse en donner l'explication : il est passé de 13,5 M€ au 31 décembre 2015 à 11,9 M€ au 31 décembre 2016, soit une diminution de 1 566 850 € de l'actif et du passif. La situation bilancielle confirme ce constat, avec une baisse des ressources stables de 1,426 M€ (dettes financières) et des emplois immobilisés de 1,299 M€ (stocks de terrains aménagés). Ces évolutions peuvent trouver leur origine dans le remboursement des emprunts intervenant au fur et à mesure des ventes. Toutefois, suite à un décalage au début des opérations, les emprunts ne suffisent pas à couvrir intégralement les coûts d'acquisitions et d'aménagements. Il y a donc ponction du BA sur la trésorerie du BP.

La chambre invite la CCVH à fiabiliser son suivi comptable et financier sur ce BA.

En réponse, l'ordonnateur fait valoir que depuis 2015 un suivi régulier des flux de trésorerie a été mis en place.

La chambre relève que les éléments complémentaires produits par l'ordonnateur, pour la période 2016-2018, retracent une diminution de la trésorerie de cette zone supérieure à ses seuls besoins, traduisant ainsi sa mobilisation sur d'autres projets.

#### *Des recettes réalisées moins élevées que le prévisionnel*

Pour la phase I, les travaux de requalification du cœur de la ZAC (commerces et bureaux) ont permis la viabilisation de 30 lots pour une surface de plancher (SDP) cessible de 27 292 m<sup>2</sup>. Toutefois il reste 6 000 m<sup>2</sup> de SDP supplémentaires, potentiellement mutables qui ne seront pas viabilisés par la communauté de communes mais par des constructeurs autonomes<sup>93</sup>.

La communauté de communes applique un prix de vente de 275 € HT/m<sup>2</sup> de SDP potentielle pour les lots vendus qu'elle a viabilisés et prévoit à ce titre 7 505 300 € de recettes hors taxes.

Concernant les constructeurs autonomes, leur participation est fixée à 186 € HT/m<sup>2</sup>, correspondant au coût des travaux ramenés à la SDP maximale autorisée, soit à ce titre 1 116 000 €

<sup>92</sup> Source : Anafi, ce qui est supérieur à ce qui est mentionné par l'ordonnateur dans le tableau de synthèse.

<sup>93</sup> Dossier de réalisation.

de recettes hors taxes potentielles. Le montant des recettes prévisionnelles liées aux ventes est ainsi de 8 627 300 €.

14 lots (pour 12 862 m<sup>2</sup> de SDP) ont été directement commercialisés par la CCVH, certains demeurant à vendre.

Un promoteur a été retenu parmi sept. Le groupe a racheté à la CCVH 16 lots viabilisés sur lesquels il a assuré la construction des locaux ainsi que leur commercialisation.

L'acte de vente signé le 15 février 2017 mentionne<sup>94</sup> l'obligation imposée par la CCVH (dans le dossier de réalisation) à l'acquéreur de réaliser au minimum 10 410 m<sup>2</sup> de SDP sur les lots C1 à C12 et C15 à C18. La limite maximale autorisée est de 14 502 m<sup>2</sup><sup>95</sup>. Le plan prévisionnel prévoit une simulation de recettes (de 3 988 k€ au maximum) sur la base de la surface plancher potentielle, c'est-à-dire maximum.

Suite à des ajustements sur certains lots, la SDP autorisée au titre des permis de construire accordés au promoteur est finalement de 12 468 m<sup>2</sup>. Le prix de vente hors taxes est dès lors de 3 428 700 €, soit 559 k€ de moins que le prévisionnel.

L'ordonnateur mentionne que cet accord fait partie des négociations avec le promoteur et souligne que ces actes de vente ont une clause pour dépassement de SDP (dans la limite de 14 502 m<sup>2</sup>) s'étendant jusqu'à 20 ans après la signature, au prix de 275 € HT/m<sup>2</sup>.

La convention de vente avec le promoteur mentionne par ailleurs, en condition particulière, l'engagement de la CCVH à prendre en charge 50 % du surcoût financier lié à la réalisation de fondations spéciales, avec un plafond de 100 k€ TTC. Cette clause a été mise en œuvre.

#### *Des acquisitions et cessions qui font l'objet de montages complexes*

Le lot C7, de 846 m<sup>2</sup> de SDP pour 232 650 € de recettes de vente, a fait l'objet de montages spécifiques. Afin de constituer et réaliser le lot C7, la CCVH a acquis deux parcelles :

- F982, par acte de vente ;
- F1022 par expropriation.

La première parcelle F982 a été achetée en 2010 avec un paiement incluant une partie en nature (trois locaux à livrer en 2013).

La CCVH a par ailleurs reporté ses obligations de mise à disposition de locaux et de relogement dans l'acte de vente. Les ventes au promoteur ont été converties et novées en l'obligation de remettre des locaux commerciaux et de bureaux (pour l'équivalent du prix de vente soit 232 650 €).

Une dation en paiement a été réalisée (pour 453 600 €), compensée, d'une part, avec le montant de créance dû par la société (232 650 €) et, d'autre part, par compensation du prix de futures acquisitions (lots C1 à C6, C8 à C12 et C15 à C18), pour 220 950 €. La somme sera payée par la CCVH en déduction du prix de vente dû par la société à la CCVH sur ces lots.

<sup>94</sup> Le prix de vente a varié dans le temps, l'acte de vente de mars 2015 évoque 2 484 750 € avec l'obligation de convertir 378 000 € en locaux sur le lot C7 p. 7/39 et p. 21/39 et s.

<sup>95</sup> Les lots C1 à C6 et C12 ont des droits de surface plancher maximale de 4 710 m<sup>2</sup>.

Au final, pour la parcelle F982, la valeur des locaux livrés par le promoteur (378 k€ HT et 453,6 k€ TTC, cf. dation) est supérieure à l'indemnité due dans le cadre de la vente de la parcelle F982. De fait, l'acte de vente initial ne prévoyait pas un montant maximum pour l'indemnité en nature. Pour l'acquisition de cette parcelle, le coût a donc été de 660 900 €<sup>96</sup>, pour des recettes de vente de 232 k€ soit un déficit de 453,6 k€.

La chambre constate que le montage complexe spécifique du lot C7 a abouti, d'une part, à une livraison de locaux dont le montant est supérieur à l'indemnité prévisionnelle due à la SCI JL pour la parcelle F9825, d'autre part, à déséquilibrer les prévisions liées à cette parcelle.

Dans sa réponse écrite, l'ordonnateur précise que l'intercommunalité a choisi de transiger avec l'acquéreur de la parcelle F982 afin d'éviter un contentieux lourd et complexe, pouvant mettre en péril la réalisation du projet de la ZAC.

#### Les résultats opérationnels de la zone

En 2017, le promoteur a livré l'ensemble des bâtis sur la zone commerciale, dont les bâtiments C1 à C6 et C12<sup>97</sup>. L'essentiel des opérations a dès lors consisté en l'aménagement des espaces publics pour la desserte des nouveaux commerces et en la réalisation des études de maîtrise d'œuvre pour l'extension de la zone.

L'entrée de Gignac s'est trouvée « transformée par ce nouvel espace commercial de plus de 10 000 m<sup>2</sup> ». Six entreprises étaient relevées comme installées au 31 décembre 2016<sup>98</sup>. L'inauguration d'une enseigne internationale de restauration rapide a permis de proposer 47 emplois en CDI, dont 75 % sont occupés par des habitants de la vallée de l'Hérault.

La chambre prend note de ces résultats et constate (cf. *infra*) que la progression d'emplois à Gignac, où est située la ZAC La Croix, a contribué pour moitié au dynamisme du territoire de la CCVH, et que les nouveaux emplois dans le secteur de la restauration rapide ont permis de compenser les pertes du secteur de la restauration traditionnelle même si le coût en a été élevé pour la CCVH.

#### 3.4.3.2. La ZAE des Treilles à Aniane

En 2004, la CCVH a repris le projet de ZAC Les Treilles à Aniane, initialement porté par la commune, sur un périmètre prévisionnel de 8 hectares. À compter de 2008, plusieurs sociétés ont introduit un recours à l'encontre du projet. Le TA de Montpellier a joint les requêtes et a prononcé leur rejet par jugement du 30 décembre 2010. La Cour d'appel, par arrêt du 30 mai 2013, a rejeté les conclusions du tribunal administratif et annulé plusieurs délibérations et décisions de la CCVH, pour des motifs extérieurs à la ZAC elle-même<sup>99</sup>. Celle-ci ne s'est pas pourvue en cassation, les documents fondant juridiquement la ZAC sont donc annulés.

En dépit de ce contentieux, l'intercommunalité a poursuivi l'aménagement et la commercialisation de la zone, sur un rythme toutefois ralenti :

<sup>96</sup> 207 300 € en numéraire et 453 600 €.

<sup>97</sup> Rapport d'activité 2017, p. 14/48.

<sup>98</sup> Rapport d'activité 2016, p. 14/48.

<sup>99</sup> L'arrêté préfectoral de création de la CCVH avait omis une des communes-membres.

- en l'absence de connexion directe à l'A750, la ZAE ne bénéficie pas d'une zone de chalandise ni d'un effet vitrine intéressant ;
- le prix de vente est élevé ;
- une offre concurrente est en cours de constitution.

La réalisation de la déviation d'Aniane, dont la livraison était prévue fin 2018, devrait favoriser la commercialisation. Suite à l'abrogation de la ZAC, les règles de construction ont été intégrées dans le plan d'occupation des sols communal dans un zonage dédié, mais la CCVH ne peut plus percevoir la participation due par les constructeurs, et votée avec un montant de 67 €/m<sup>2</sup>. Celle-ci a été remplacée par une taxe d'aménagement composée :

- d'une part départementale, au taux de 2,5 % ;
- d'une part communale, au taux de 5 %.

En dehors du dispositif conventionnel mis en place sur l'ensemble des ZAC permettant à la CCVH de percevoir une part de la TFB (cf. *infra*), la CCVH encaisse des recettes de commercialisation, à hauteur de 782 k€ depuis 2014 (soit 40 % des recettes prévisionnelles de commercialisation).

### 3.5. Le bilan

En l'état, la CCVH n'a pas réalisé d'évaluation de sa politique de développement économique. L'ordonnateur a lancé en septembre 2018 un marché pour la réalisation d'une évaluation de sa politique de développement économique, avec des restitutions courant 2019. L'inventaire réalisé dans le cadre du SCoT en 2018 témoigne<sup>100</sup> (en intégrant les zones communales) de l'aménagement de 81,5 hectares et de l'implantation de 176 entreprises.

Le taux d'occupation est de 89 %, et seuls 4,93 hectares sont identifiés comme restant à commercialiser sur les 48,8 hectares commercialisables. Les ZAE présentant les plus faibles taux de commercialisation sont Les Treilles (1,5 hectares sur 4 hectares cessibles, soit 63 %) et la Garrigue (1,5 hectares sur les 6,8 hectares cessibles soit 78 %). Sur la zone d'activité (ZA) Cosmo ce bilan relève 1 hectare cessible sur les 13 hectares.

Les surfaces à aménager sont évaluées à 6 hectares répartis sur Cosmo et La Garrigue.

Les données disponibles font état de créations d'entreprises et d'établissements stables sur le territoire depuis 2012<sup>101</sup>. Les données « union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales - agence centrale des organisations de sécurité sociale »<sup>102</sup> mettent en évidence la stagnation du nombre d'établissements, 615 établissements employeurs recensés en 2017, et la progression des effectifs salariés de 193 emplois (soit + 8,6 %), principalement liée au dynamisme économique sur la commune de Gignac (+ 106). Le nombre d'emplois salariés sur le territoire était de 2 428 en 2017.

<sup>100</sup> Au 15 février 2018.

<sup>101</sup> Insee, dossier complet, p. 25/33.

<sup>102</sup> <https://www.acoss.fr/home/observatoire-economique/donnees-statistiques/bases-de-donnees/les-denombrements-annuels.html>

Cette hausse est principalement liée à la création de l'emploi salarié dans les secteurs des « autres organisations fonctionnant par adhésion volontaire<sup>103</sup> » (94.99Z), des entreprises de nettoyage (81.21Z), de la restauration rapide (56.10C). À l'inverse, des emplois ont été perdus dans les secteurs de la fabrication d'instrumentation scientifique et technique (26.51B) et de la restauration traditionnelle (56.10A).

La chambre constate que la tendance de l'emploi sur le territoire est positive. Elle relève toutefois que la création s'effectue dans les secteurs où prédomine l'emploi peu qualifié et que ceux ayant recours à un emploi qualifié sont en recul.

### 3.5.1. Le niveau de commercialisation

Sur les cinq zones en cours de commercialisation, le bilan réalisé par la CCVH fait état de 39,4 hectares aménagés, pour 24,3 hectares cessibles. Les surfaces commercialisées s'élèvent à 14,7 hectares, soit 60 % des surfaces cessibles à ce jour.

tableau 14 : Le bilan de commercialisation des ZAE aménagées

nom ZA	Surface totale créée (en ha)	surface cessible (en ha)	Surface commercialisée (en ha)	Surface disponible (en ha)	nombre d'entreprises implantées ou en cours d'implantation	nombre d'emplois implantés
La Croix - tranche 1	10,00	3,30	2,60	0,32	60	nc
Les Treilles/garrigues	6,40	4,60	1,05	3,55	11	nc
Domaine de Trois Fontaines	8,00	5,10	5,00	0,10	11	nc
La Tour	5,00	3,70	2,40	1,30	30	nc
Ecoparc La Garrigue	10,00	7,60	3,70	3,90	11	nc
<b>Total</b>	<b>39,40</b>	<b>24,30</b>	<b>14,75</b>	<b>9,17</b>	<b>123</b>	<b>472</b>
<i>source : collectivité</i>						

En l'état, la CCVH évalue à 123 le nombre d'entreprises implantées ou en cours d'implantation sur les ZAE, et 472 emplois. Suite à la réalisation d'une étude en 2019 elle estime l'impact global des ZAE à 278 entreprises et 800 emplois. Ses surfaces disponibles ne représentant plus que 8,6 hectares.

### 3.5.2. Le bilan financier

#### 3.5.2.1. Le périmètre d'inscription des dépenses et recettes

La ventilation fonctionnelle des dépenses au BP fait état des charges courantes et exceptionnelles supportées sur la fonction « développement économique » (cf. *supra*). En l'état, l'intégralité des coûts relatifs aux ZAC n'est pas imputée sur les BA. La CCVH a mentionné que des clés de répartition pour les coûts supportés par le BP (personnel) sont en cours de finalisation.

<sup>103</sup> L'Insee place dans cette sous-classe de la division 94 « Activités des organisations associatives » les activités des organisations qui militent en faveur d'une cause ou d'une question d'intérêt public.

La note de synthèse n'évoque pas de mobilisation de trésorerie (alors qu'elle est de 6,2 M€ au 31 décembre 2017). L'ordonnateur indique ne pas pratiquer les avances remboursables.

La chambre invite la collectivité à définir un périmètre d'inscription cohérent avec la nature de ces BA.

### 3.5.2.2. Le prévisionnel

Le bilan financier prévisionnel de l'aménagement et de la commercialisation des ZA de la CCVH apparaît très défavorable. Le déficit issu des seules zones de La Croix, tranche 1, atteint 3,9 M€. Le déficit de la ZA Les treilles y contribue de manière plus limitée (285 k€).

Les coûts d'aménagement des zones présentent de grands écarts, de 31 €/m<sup>2</sup> aménagé à près de 136 €. Ces écarts reflètent la variabilité, selon les zones, des coûts d'acquisition (de 6 € à 41 €/m<sup>2</sup>), d'une part, et d'aménagement (de 23 à 84 €/m<sup>2</sup>), d'autre part.

Les recettes de commercialisation (au m<sup>2</sup> cessible) présentent également d'importants écarts, de 23 à 236 €, qui reflètent la volonté de la collectivité de caler le prix de vente sur le prix de revient des surfaces aménagées, mais sans lien avec les coûts des surfaces cessibles.

Malgré d'importantes subventions hors CCVH (4 M€), le bilan financier prévisionnel cumulé des zones d'activité présente une charge résiduelle nette pour la CCVH de 4,9 M€<sup>104</sup> :

**tableau 15 : Le bilan financier prévisionnel<sup>105</sup>**

nom ZA	surface aménagée (en m2)	surface cessible (en m2)	coût total (en € H.T)	coût total au m2 aménagé (en € H.T/m2)	coût total au m2 cessible (en € H.T/m2)	recettes commercialisation prévisionnelle (en € H.T)	recettes au m2 cessible (en € H.T/m2)	subventions hors CC VH (en €)	charge résiduelle CC VH (en € H.T)
La Croix - tranche 1	100 000	33 137	13 618 352	136	411	7 835 100	236	1 807 424	3 975 828
Les Treilles/Garrigues	64 000	57 995	2 603 592	41	45	1 942 184	33	375 585	285 823
Domaine de Trois Fontaines	80 000	51 381	2 462 729	31	48	1 193 279	23	1 319 210	-49 760
La Tour	37 311	37 311	2 942 693	79	79	2 813 250	75	20 816	108 627
Ecoparc La Garrigue	100 659	68 537	4 878 000	48	71	3 647 246	53	615 500	615 254
<b>Total</b>	<b>381 970</b>	<b>248 361</b>	<b>26 505 366</b>	<b>335</b>	<b>654</b>	<b>17 431 059</b>	<b>422</b>	<b>4 138 535</b>	<b>4 935 773</b>

*source : collectivité, plans prévisionnels de financement, et ANAFI (pour calcul des frais financiers)*

Dans sa réponse, l'ordonnateur a fait état d'une charge résiduelle de 2,978 M€ pour la tranche 1 de la ZAE de La Croix, sans fournir de justifications à cet ajustement.

La chambre relève que les dépenses et recettes inscrites aux comptes de gestion au 31 décembre 2018 de la zone ne justifient pas la diminution de la charge résiduelle prévisionnelle.

<sup>104</sup> Pour le coût total d'aménagement, les montants actualisés dans sa réponse par l'ordonnateur sont augmentés des frais financiers inscrits en compte de gestion.

<sup>105</sup> Pour l'écoparc, la délibération du 19 mars 2007 fait état d'un prix de vente de 85 €/m<sup>2</sup> pour les parcelles à viabiliser et de 67 € pour les parcelles appartenant déjà aux entreprises (on est donc bien au-dessus de ce qui a été pratiqué). La surface cessible mentionnée par le traité de concession (de 2014) est de 40 000 m<sup>2</sup> (dont 35 000 m<sup>2</sup> pour les activités économiques).

Pour l'ensemble des zones, il convient de retrancher à cette charge résiduelle 650 k€ de boni d'opération sur l'écoparc La Garrigue<sup>106</sup> et d'ajouter la ZAC Carles, pour laquelle la CCVH ne commercialise pas de terrains aménagés mais dont le déficit prévisionnel se situe à 502 k€. La charge résiduelle nette pour la communauté de communes est dès lors de 4,8 M€.

À compter du budget primitif 2019, la CCVH va provisionner des déficits prévisionnels de clôture des zones d'activité d'Aniane, de Montarnaud et de Saint Pargoire pour un montant de 600 k€. Sur l'année 2012, 230 k€ avaient été provisionnés sur la ZAC des Treilles, en prévision d'annulations sur cette zone, au compte 6815.

Dans sa réponse l'ordonnateur précise qu'il ajustera annuellement le montant des prévisions, jusqu'à la clôture des zones.

La chambre relève que les montants provisionnés ne couvrent pas l'intégralité de la charge résiduelle prévisionnelle. Compte-tenu de la politique de développement économique de l'intercommunalité qui s'appuie sur le financement d'importants restes à charge pour celle-ci, des enjeux financiers afférents, la chambre recommande à la CCVH de provisionner les déficits prévisionnels pour l'ensemble de ses zones d'activité.

### **Recommandation**

**2. Provisionner les déficits pour l'ensemble des zones d'activité le nécessitant. *Mise en œuvre incomplète.***

#### 3.5.2.3. Les conventions de reversement

Pour l'ensemble des ZAC de la CCVH, des conventions relatives à l'article 29 de la loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale<sup>107</sup> sont signées<sup>108</sup> entre les communes et l'intercommunalité afin qu'une partie de la TFB revienne à l'EPCI pour réduire les déficits de zones. Le reversement des communes à ce titre est toutefois limité et s'élevait à environ 40 k€ par an<sup>109</sup> en 2018.

<sup>106</sup> Traité de concession signé avec société publique locale Territoire 34 Ecoparc et avenant n° 1 et réponse ordonnateur.

<sup>107</sup> L'article 29 prévoit que lorsqu'un groupement de communes gère une ZAE, tout ou partie de la part communale de la TFB acquittée par les entreprises qui y sont implantées peut lui être affecté.

<sup>108</sup> Réflexions sur le pacte financier et fiscal p. 69/79.

<sup>109</sup> Estimation montants de reversement de TFB et rapport d'activité 2016, p. 15/48.

tableau 16 : Participation au financement des déficits

Zone	Commune	Durée	Date début convention	Date fin convention
ZAC Emile Carles	Saint-Pargoire	10 ans	2012	2022
ZAC La Croix	Gignac	20 ans	2013	2033
ZAC La Garrigue	Saint André	10 ans	2016	2026
ZAC La Tour	Montarnaud	10 ans	2012	2022
ZAC Les Treilles	Aniane	10 ans	2011	2021

L'ordonnateur relève que pour la ZAC de l'écoparc La Garrigue, le montant de la TFB est « infime », de fait, les entreprises étaient déjà présentes sur la zones avant sa reprise par l'intercommunalité.

Pour la ZA des Treilles à Aniane, pour laquelle la perception de la participation du constructeur n'est plus possible, un important manque à gagner est à prévoir. La participation est remplacée par le reversement de la taxe communale d'aménagement (part commune et département). Les recettes seront toutefois minorées du fait d'un abaissement du prix de vente de 85 à 80 €/m<sup>2</sup>.

#### 3.5.2.4. Les niveaux de réalisation

L'état d'avancement des dépenses et des recettes au 31 décembre 2017, autre indicateur pour cerner les déficits potentiels, permet de constater un écart entre les taux de réalisation :

- des dépenses d'aménagement réalisées à hauteur de 22,9 M€ soit 88 % du prévisionnel ;
- des recettes de commercialisation réalisées pour 7,6 M€ soit 47 % du prévisionnel ;
- des autres recettes réalisées à hauteur de 2 M€ soit 50 %.

tableau 17 : Niveau de réalisation des dépenses et des recettes

au 31 décembre 2017									
nom ZA	dépenses d'aménagements (frais financiers inclus)			recettes de commercialisation			autres recettes (hors reste à charge CCVH)		
	prévisionnel	réalisé	taux de réalisation	prévisionnel	réalisé	taux de réalisation	prévisionnel	réalisé	taux de réalisation
La Croix - tranche 1	13 751 489	16 787 847	122%	7 835 100	4 255 498	54%	1 807 424	1 726 626	96%
Les Treilles	2 631 550	2 682 055	102%	2 182 800	1 118 440	51%	210 000	149 310	71%
Domaine de Trois Fontaines	2 478 144	304 483	12%	1 193 279	0	0%	1 319 210	0	0%
La Tour	3 074 425	2 605 720	85%	2 948 775	1 454 359	49%	72 000	94 618	131%
Ecoparc La Garrigue	4 014 395	503 085	13%	2 171 000	782 191	36%	525 244	0	0%
<b>Total</b>	<b>25 950 003</b>	<b>22 883 189</b>	<b>88%</b>	<b>16 330 954</b>	<b>7 610 488</b>	<b>47%</b>	<b>3 933 877</b>	<b>1 970 554</b>	<b>50%</b>

source : collectivité

Les dépenses d'aménagement sur la ZA La Croix, tranche 1, dépassent le prévisionnel de 3 M€. Cet écart alourdit potentiellement le reste à charge prévisionnel déjà supporté par la CCVH (cf. *supra*). L'écart entre les dépenses et les recettes réalisées est, au 31 décembre 2017, de 13,3 M€. Si le décalage entre dépenses et recettes est logique en matière d'opérations d'aménagement, la chambre constate que l'essentiel des dépenses a été engagé depuis plusieurs années et que les recettes tardent à se concrétiser. La CCVH, qui dispose de foncier potentiellement commercialisable, devra néanmoins faire face au reste à charge en cas de difficulté de vente.

La CCVH a engagé d'importantes dépenses sans avoir en contrepartie engrangé les recettes équivalentes. Afin de maintenir les éventuels déficits dans des limites raisonnables et de ne pas dégrader davantage son reste à charge, la chambre recommande à la CCVH d'ajuster le niveau de ses aménagements au rythme de commercialisation.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a mentionné, considérant les surfaces restant à commercialiser et le rythme de commercialisation du foncier disponible, son intention de poursuivre l'aménagement de ZA.

La chambre constate que sur l'exercice 2018, malgré les disponibilités foncières à l'échelle du SCoT, la ZAE de La Croix a fait l'objet de nouvelles dépenses d'acquisitions foncières et d'aménagement à hauteur de 2,2 M€, et de recettes de commercialisation très limitées (0,4 M€).

### **Recommandation**

**3. Afin de ne pas dégrader le reste à charge, assurer la commercialisation des zones déjà aménagées avant d'engager de nouvelles dépenses. *Non mise en œuvre.***

\*\*\*

## ANNEXES

### annexe 1 : La fiabilité et l'analyse financière

tableau 18 : Les grandes masses financières sur les budgets consolidés (M14)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
= Produits de gestion consolidés, budget M14 (A)	12 781 759	14 337 515	14 401 684	14 569 206	15 166 721	14 615 078	16 963 707	
= Charges de gestion consolidées, budgets M14 (B)	10 712 478	12 101 641	11 960 116	11 700 550	12 755 719	11 517 974	13 664 577	
<b>Excédent brut de fonctionnement consolidé, budgets M14 (A-B)</b>	<b>2 069 281</b>	<b>2 235 874</b>	<b>2 441 568</b>	<b>2 868 656</b>	<b>2 411 002</b>	<b>3 097 104</b>	<b>3 109 130</b>	
= CAF brute consolidée, budgets M14	1 267 363	1 771 906	2 009 343	2 422 823	2 002 044	2 694 413	2 734 004	Cumul sur les années
- Annuité en capital de la dette	1 851 666	3 725 359	12 319 638	4 463 677	5 146 967	6 568 965	2 825 742	36 902 014
= CAF nette ou disponible consolidée, budgets M14 (C)	-584 304	-1 953 453	-10 310 295	-2 040 854	-3 144 923	-3 874 552	-91 739	-22 000 119
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	342 838	114 187	64 681	53 487	76 886	114 602	338 914	1 105 595
+ Subventions d'investissement reçues	899 647	721 109	499 470	263 857	162 271	434 945	255 747	3 237 045
+ Produits de cession	225 100	260 043	0	0	0	0	0	485 143
= Recettes d'inv. hors emprunts (D)	1 467 585	1 095 338	564 151	317 344	244 891	549 546	594 661	4 833 516
= Financement propre disponible consolidé, budgets M14 (C+D)	883 281	-858 115	-9 746 144	-1 723 510	-2 900 032	-3 325 006	502 922	-17 166 603
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 178 695	1 645 750	829 683	651 265	1 061 015	1 526 104	3 186 228	11 078 740
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	44 501	172 131	336 021	237 784	160 081	286 606	186 547	1 423 670
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	2 861 675	2 187 447	1 270 086	725 778	-1 436 128	438 161	1 818 275	7 865 295
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-4 031 343	-4 863 394	-12 274 987	-3 337 971	-2 742 506	-5 576 117	-4 689 083	-37 515 401
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-520 123	772 871	38 529	149 106	62 330	52 523	8 402	563 639
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	4 657 000	4 517 000	12 630 643	3 013 687	3 747 231	6 750 691	98 500	35 414 753
<b>Mobilisation(-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global</b>	<b>105 534</b>	<b>426 477</b>	<b>394 185</b>	<b>-175 177</b>	<b>1 067 055</b>	<b>1 227 098</b>	<b>-4 582 181</b>	<b>-1 537 009</b>

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

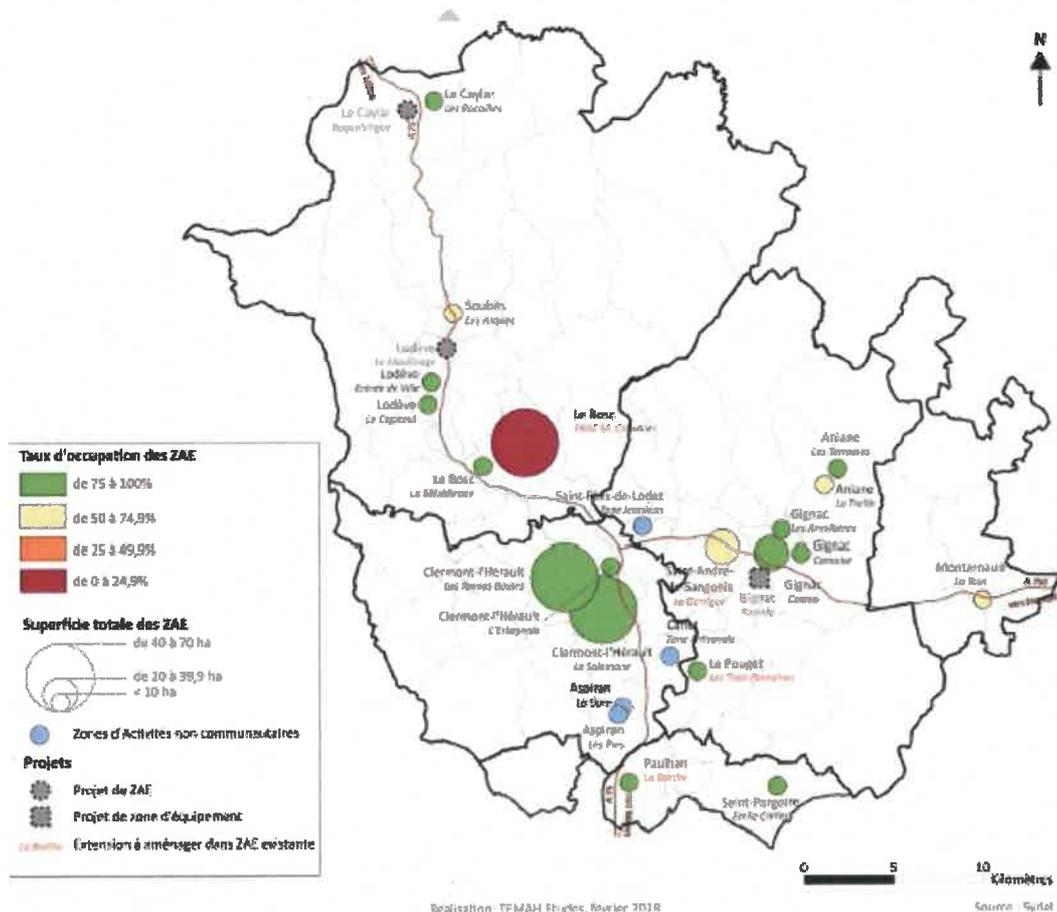
tableau 19 : Les grandes masses financières du budget principal

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
= Produits de gestion (a+b+c = A)	9 033 997	10 805 347	11 350 406	9 937 649	10 044 721	11 183 728	11 561 888	
= Charges de gestion (B)	7 188 778	8 549 364	8 927 518	7 717 357	8 235 897	8 731 484	9 156 120	
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>1 845 219</b>	<b>2 255 982</b>	<b>2 422 888</b>	<b>2 220 292</b>	<b>1 808 824</b>	<b>2 452 244</b>	<b>2 405 768</b>	
= CAF brute	1 296 638	1 788 389	1 965 127	1 786 979	1 377 168	2 045 845	2 028 629	Cumul sur les années
- Annuité en capital de la dette	1 508 945	3 144 641	1 528 418	1 332 965	1 414 601	1 540 822	1 655 311	12 125 702
= CAF nette ou disponible (C)	-212 307	-1 356 252	436 710	454 015	-37 433	505 023	373 318	1 623 073
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 467 585	1 095 338	564 151	307 947	219 402	543 669	553 619	4 761 712
= Financement propre disponible (C+D)	1 255 278	-260 914	1 000 861	761 962	181 970	1 048 692	926 937	4 914 785
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 178 695	1 645 750	829 683	600 084	926 361	1 443 535	2 924 388	10 548 497
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	44 501	172 131	336 021	237 784	160 081	286 606	186 547	1 423 670
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-968 109	-2 078 746	-163 888	-75 540	-904 208	-681 689	-2 184 954	-7 057 135
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-520 123	772 871	38 529	149 106	62 330	52 523	8 402	563 639
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-1 488 232	-1 305 876	-125 359	73 566	-841 878	-629 165	-2 176 552	-6 493 496
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 099 000	1 500 000	0	700 000	2 000 789	2 950 000	98 500	8 348 289
<b>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global</b>	<b>-389 232</b>	<b>194 124</b>	<b>-125 359</b>	<b>773 566</b>	<b>1 158 911</b>	<b>2 320 835</b>	<b>-2 078 052</b>	<b>1 854 793</b>

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

annexe 2 : Le développement économique

carte 1 : Taux d'occupation des ZAE à l'échelle du schéma de cohérence territorial en 2018



**tableau 20 : État d'avancement des zones d'activités économiques**

Etat d'avancement	Nom ZA	commune	surface (ha)	année d'approbation du dossier de réalisation	années de commercialisation	thématique
projets à l'étude	extension PAE Domaines de Trois fontaines	Le Pouget	7	non réalisé - réserves foncières		à définir
	ZAC Passide	Gignac	14,8	non réalisé - périmètre de ZAC approuvé le 21/11/2016		mixte
	ZAC La Croix - tranche 1 bis	Gignac	0,8	2020-2021		mixte
	ZAC La Croix - tranche 2	Gignac	4,5	2020		mixte
	ZAC la Croix - extension tranche 1	Gignac	1	2019		mixte
opérations en cours	Les Treilles/les garrigues	Aniane	6,4	2007 - annulation de la ZAC par décision de la CAA de Marseille	2011-2018	mixte
	La Croix - tranche 1	Gignac	10	2013	2013-2018	mixte
	Domaine de Trois Fontaines	Le Pouget	8	2005	2006-2018	mixte
	La Tour	Montarnaud	5	2011	2012-2018	mixte
	Ecoparc La Garrigue	St André de Sangonis	11,7	2015	2016-2018	mixte
	La terrasse	Aniane	2,8			mixte
opérations transférées au niveau communal	Les armillères	Gignac	5,3			mixte
	La Garrigue	St André de Sangonis	13			mixte

source : collectivité

## GLOSSAIRE

AC	attribution de compensation
ADS	autorisation du droit des sols
AEP	alimentation en eau potable
ANIVIT	Association nationale interprofessionnelle des vins de tables et des vins de pays
BA	budget annexe
BP	budget principal
c/	compte
CA	compte administratif
CAF	capacité d'autofinancement
CCVH	communauté de communes de la vallée de l'Hérault
CFE	cotisation foncière des entreprises
CGCT	code général des collectivités territoriales
CIF	coefficient d'intégration fiscale
CNAOC	Confédération nationale des producteurs de vins « appellation d'origine contrôlées »
CVAE	cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DGF	dotation globale de fonctionnement
DOB	débat d'orientation budgétaire
DSP	délégation de service public
EBF	excédent brut de fonctionnement
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
EU	eaux usées
FNGIR	fonds national de garantie individuelle des ressources
FPIC	fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
Gemapi	gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
HT	hors taxes
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo € = millier d'euros
M€	million d'euros
MAPTAM	loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
NOTRÉ	loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
OM	ordures ménagères
PLH	programme local de l'habitation
PPI	projet pluriannuel d'investissement
SCI	société civile immobilière
ScoT	schéma de cohérence territorial
SDP	surface de plancher
SIVOM	syndicat intercommunal à vocation multiple
SPANC	service public d'assainissement non collectif
TA	tribunal administratif
TASCOM	taxe sur les surfaces commercialisées
TEOM	taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TFB	taxe foncière sur les propriétés bâties
TFNB	taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH	taxe d'habitation
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
VNC	valeur nette comptable
VP	vice-président

## RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

ZA	zone d'activité
ZAC	zone d'aménagement concerté
ZAE	zone d'activité économique

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 27 septembre 2019 de M. Louis Villaret, président de la communauté de communes de la Vallée de l'Hérault.

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**

Gignac, le 27 septembre 2019

**CRC OCCITANIE**  
500 avenue des Etats du Languedoc  
CS 70755  
34064 MONTPELLIER Cedex 02

## BORDEREAU D'ENVOI

Dossier suivi par : [REDACTED]  
Réf : BE19\_262  
AR n° IA 1574376170 5

**Objet : Réponses au rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes**

### BUT DE L'ENVOI

- pour attribution       pour information       pour affichage       pour diffusion  
 pour signature et retour       suite à votre demande       pour suite à donner

Monsieur le Président,

Veillez trouver ci-joint les réponses à annexer à votre rapport d'observations définitives concernant la Communauté de Communes Vallée de l'Hérault ainsi que l'évaluation de la politique de développement économique de l'EPCI.

En vous souhaitant une bonne réception,

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma parfaite considération.



CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES  
REPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES  
du 28 août 2019

Affaire suivie par [REDACTED]  
NIRéf:  
AR IA 1574376170 5

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES  
OCCITANIE

30 SEP. 2019

COURRIER ARRIVEE

GR191780

Monsieur le Président,

Nous prenons bonne note des recommandations que vous portez à notre connaissance dans votre rapport d'observations définitives.

Comme vous nous le précisez dans votre courrier GR/19/1729, nous avons la faculté de répondre sous un délai d'un mois. Vous trouverez donc dans la présente note, les remarques à annexer à ce rapport d'observations définitives qu'il nous semblait importantes de souligner afin de montrer les efforts qui sont effectués par notre établissement au quotidien pour rationaliser l'utilisation des deniers publics tout en assurant un service public toujours plus qualitatif.

Dans votre SYNTHÈSE, vous notez :

. que le pacte financier et fiscal (qui n'est que facultatif pour la strate de notre collectivité) n'a pas été adopté par le conseil communautaire. Il nous semble donc important de souligner qu'une présentation complète en a été faite en Conseil communautaire du 23 janvier 2017. C'est un signe fort.

. le faible niveau de réalisation sur la section d'investissement

Nous prenons bonne note de cette remarque pour les années à venir.

Toutefois nous rappelons que les années 2011 à 2014 ont été extrêmement difficiles pour les entreprises et les collectivités territoriales car la grave crise dite des subprimes a amené les banques à refuser beaucoup de financements. Ce fut le cas pour notre établissement et aussi pour bon nombre d'entreprises qui souhaitaient s'implanter sur notre territoire. La Programmation Pluriannuelle d'Investissement (PPI) est restée, pour autant, sur ses bases initiales, et les investissements n'ont pas été annulés mais reportés contrairement à ce que vous indiquez.

D'autre part, le faible taux de réalisation 2016-2018 s'explique également par un retard important lié aux intempéries (neige, pluies) nous contraignant notamment à retarder la réalisation de la crèche de Montarnaud. Or cet investissement représente à lui seul 2M€ sur ces années, soit 20% du budget d'investissement. C'est aussi le cas pour des opérations qui sont en discussion avec les services de l'état (Bergerie d'Aniane pour 700K€ en 2018).

Toutefois, il est vrai qu'une grosse opération a été annulée : la halle d'exposition. Nous insistons sur le fait que cette décision a été prise en bureau et validée par le conseil communautaire. Ce projet a été jugé trop lourd *in fine* pour la collectivité. La CCVH avait donc bien identifié qu'il était nécessaire d'interrompre ce projet afin de pouvoir en débiter d'autres qui semblaient prioritaires pour son territoire.

La CCVH a décidé de provisionner, pour ce qui concerne la zone La croix à Gignac, une fois que les autres budgets seront clôturés. Enfin, les ventes de terrains étant en nette progression sur les zones, les conventions de reversement de la fiscalité entre les communes et la CCVH prévu dans le pacte financier et fiscal pour diminuer les déficits, porteront leurs fruits dès 2019 (120K€/an) et encore plus en 2020, avec un peu plus de 190K€/an, et seront renouvelées pour la même durée initiale lorsque celles-ci arriveront à échéance.

#### l'insuffisance de la capacité d'autofinancement

Notre capacité d'autofinancement est en progression ces deux dernières années en raison des actions engagées dans la maîtrise des dépenses de fonctionnement. L'encours de dette diminue chaque année par ailleurs.

Vous indiquez que la capacité d'autofinancement est de six années en consolidé, et de 18 ans et demi si l'on ramène la capacité d'autofinancement brute au seul budget principal. Nous supposons que vous parlez de la capacité de désendettement et non de la capacité d'autofinancement. Dès lors, nous précisons que les budgets « régie eau et assainissement » ont l'autonomie financière et donc, il est incohérent de comptabiliser l'encours de dette de ces deux budgets pour calculer la capacité de désendettement de la CCVH.

La capacité de désendettement de la collectivité s'élèverait donc à 13 ans (dans la moyenne préconisée pour les communes) et non 18 ans et demi comme vous le signifiez.

D'autre part, il nous apparaît important de signaler que si la majorité de notre dette est de l'encours (budget principal essentiellement), les prêts qui concernent les zones d'activités ne sont que du flux puisque nous les remboursons au fur et à mesure des ventes de terrains. Les prêts restant dus seront, *in fine*, remboursés par le budget principal lors des clôtures de ces mêmes zones à l'aide des provisions engagées en 2019 avec 600.000 €.

## **I. LA GOUVERNANCE**

### **I.3.1 Le périmètre des transferts**

La chambre indique que la cohérence du périmètre des compétences transférées est perfectible. Nous insistons sur le fait que c'est un choix des communes, qui disposent de la minorité de blocage (loi ALUR).

#### **I.4.1.1 Le projet de territoire**

Après un premier projet de territoire 2007/2015, la CCVH porte son deuxième projet de territoire pour la période 2016/2025.

Elle met en œuvre, sur la base de ce projet son Programme Pluriannuel d'Investissement pour la période 2016/2021.

Ce nouveau projet comporte quatre orientations thématiques et formalise sa vision de la vallée 3D (durable, digitale, démocratique) constituant la politique du développement de la vallée de l'Hérault.

Je vous remercie de noter que le projet de territoire a été adopté en 2016 par la délibération n°1376 du 21 novembre 2016 et non en 2018 comme vous l'indiquez.

Un bilan du premier projet de territoire a bien été formalisé. De cette évaluation est né le projet de territoire actuel qui a été élaboré par les élus, les services de la CCVH et les agents communaux. Celui-ci s'inscrit dans la continuité du schéma de mutualisation voté le 14 décembre 2015.

#### **I.4.3 Les transferts de personnel et les mutualisations**

Votre rapport invite la CCVH à prolonger son action dans le domaine de la mutualisation.

La CCVH va lancer un marché dans le dernier trimestre 2019 afin d'évaluer sa politique en matière de mutualisation. Un premier bilan devrait être établi dans le premier trimestre 2020 pour une mise en place du nouveau schéma de mutualisation avant la fin d'année du renouvellement de l'assemblée délibérante.

## **2. L'ANALYSE FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES**

### **2.1.2 La création de budgets annexes**

Les arguments émanant de la chambre qui concernent la suppression du budget annexe « Autorisation du Droits des Sols » sont recevables. Toutefois ceux de la CCVH le sont également, et la CCVH ne souhaite pas supprimer ce budget.

### **2.4.6.1 La capacité de désendettement**

Après le CA 2018, la capacité de désendettement s'est améliorée. En effet, seulement 100 K€ ont été empruntés sur cette année tous budgets confondus. De plus, en agrégeant les budgets, cette capacité de désendettement est encore moins importante (9,4 ans hors budgets en régie et 4,06 ans pour les budgets consolidés).

L'endettement de la collectivité est sain (l'ensemble de la dette est en Catégorie A selon la charte Gissler) et peu élevé.

## **3. LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE**

### **3.2 L'action internationale**

Concernant la Chine, il est erroné d'écrire que l'action n'a été réalisée qu'au bénéfice d'une seule coopérative car l'Union des vignerons de la Vicomté est composée de 4 groupements de caves soit 15 caves, des communes de la Vallée de l'Hérault :

- Saint Bauzille de la Sylve (caves de Gignac, Aniane et Saint André de Sangonis)
- Puilacher (caves de Montarnaud, Saint Paul et Valmalle, Vendémian, Nébian, Paulhan et Aspiran)
- Le Pouget (cave de Canet)
- Saint Pargoire (cave de Saint Pons de Mauchiens)

Elle représente donc LE regroupement de ces coopératives ayant choisi de pouvoir mobiliser les volumes nécessaires au développement de l'exportation, selon les demandes requises pour des pays comme la Chine. Il est également important de dire que ce regroupement de plusieurs caves concerne 2000 vignerons, et autant de familles, sur plus de 45 villages, cultivant plus de 800 hectares de vignes. Ils sont l'essentiel des forces vives de tout le sud du territoire de la Vallée de l'Hérault y compris une grande partie du Pays Cœur d'Hérault.

L'action de la CCVH a, de ce point de vue, été extrêmement efficace pour les vignerons dans la mise en relation entre ceux-ci et l'exportateur français en Chine.

Ce partenariat a permis d'ouvrir ce marché aux vins de la vallée de l'Hérault et d'atteindre aujourd'hui près de 6 millions de cois.

### **3.5 Le bilan**

L'évaluation de la politique de développement économique de la CCVH est en annexe de la présente note. En effet, cette évaluation avait débuté fin 2018 comme nous l'avions indiqué et nous avons reçu les éléments définitifs qui ont été recoupés avec l'étude de la société TEMAH qui portait sur les 3 Communautés de communes (Clermontais, Lodévois-Larzac et Vallée de l'Hérault).

Les modifications entre les données initiales transmises à la chambre et la réponse au rapport d'observations provisoires proviennent de mises à jour qui n'avaient pas été identifiées au préalable. De ce fait, les montants indiqués dans le tableau ci-dessous sont bien ceux à prendre en compte :

	Montant commercialisable	Ventes + subventions	Bénéfice (+) / Déficit (-)	Provisions	Année de sortie
Les treilles	2 592 675	2 317 769	-274 906	600 000	2021-2023
La tour	2 817 584	2 834 066	16 482		2021-2023
Emile CARLES	709 182	206 340	-502 842		2021-2023
La croix	13 618 352	10 646 645	-2 971 707	A venir	Non connu à ce jour
Ecoparc	4 878 000	4 262 746	-15 254	A venir	Non connu à ce jour

615 254 euros de déficit provisionnel + boni d'opération 600 000 euros

Suite à la recommandation de la chambre de provisionner les déficits pour l'ensemble des zones d'activités le nécessitant, la CCVH indique qu'elle a déjà commencé en 2019 à provisionner pour la clôture de 3 PAE (« la tour », « les treilles » et « Emile Carles ») à hauteur de 600 000 €. Elle a décidé de provisionner 200 000 € supplémentaires en 2020 pour la clôture définitive de ces 3 zones et de provisionner chaque année, en fonction du montant qu'elle pourra extraire de sa section de fonctionnement (cf tableau ci-dessous). En effet, les dernières zones restantes (« la croix », « Coparc ») ne devraient pas être clôturées avant quelques années.

	Boni(+)/Déficit(-)	Provisions 2019	Provisions 2020	Provisions 2021	Provisions 2022-...
Les treilles	-761 266	600 000	761 266		
La tour					
Emile CARLES					
La croix	-2 971 707		23 480	223 480	423 480
Ecoparc	-15 254		15 254		
	-3 748 227	600 000	800 000	223 480	423 480

615 254 euros de déficit provisionnel + boni d'opération 600 000 euros

De plus, il nous apparaît important de souligner que l'évaluation de la politique de développement économique de notre collectivité, faite par le cabinet EDATER, fait apparaître que la surface disponible de nos parcs d'activités serait de 8,6 ha au 31 décembre 2018 (cf tableau ci-dessous).

Toujours d'après cette même évaluation le rythme de consommation foncière de la CCVH serait d'environ 3 ha/an. Cela démontre que nous n'avons plus que 3 ans de réserve foncière devant nous. De plus, il est important d'ajouter que si 3 ha sont commercialisés, il faut y intégrer les travaux supplémentaires (voirie ...), ce qui fait que ce ne sont pas 3 mais plutôt 4 ha qui seraient consommés *in fine*. Ce qui limite d'autant plus notre capacité à recevoir des entreprises qui souhaiteraient s'implanter sur notre territoire à court terme. Il serait préjudiciable que cette population ne puisse trouver d'emploi sur notre territoire (ce qui par ailleurs augmenterait l'empreinte carbone sur ce même périmètre).

	Surface totale PAE (ha)	Surface totale cessible (ha)	Surfaces publiques restantes à commercialiser (ha)
Les treilles	7,90	3,70	2,50
La tour	5,00	3,80	1,10
Emile CARLES	6,50	0,00	0,00
La croix	13,40	0,32	0,32
Ecoparc	24,70	19,00	4,60
<b>TOTAL</b>	<b>57,50</b>	<b>26,82</b>	<b>8,52</b>

Comme nous l'avons indiqué précédemment, les zones existantes doivent être clôturées, les déficits provisionnés avant d'engager de nouvelles dépenses.

Toutefois, et comme le précise la société TEMAH dans son rapport, la communauté de communes doit répondre à l'arrivée de nouvelles populations et entreprises sur le territoire. Les zones sont en cours de commercialisation avec une accélération sur « la tour » à Montarnaud, sur laquelle il ne reste que très peu de terrains à vendre. De même, que la déviation contournant Aniane améliore également les ventes sur la zone économique « les treilles ».

Enfin, la CCVH intégrera les flux financiers et les dépenses afférents à ses PAE comme vous nous invitez à le faire.