



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

## COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DE LUNEL (Hérault)

Exercices 2013 et suivants



## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>6</b>
<b>1. LA COLLECTIVITÉ ET SON ENVIRONNEMENT .....</b>	<b>7</b>
1.1. Genèse et caractéristiques socio-économiques .....	7
1.2. Compétences exercées et intérêt communautaire .....	8
1.3. La coopération institutionnelle et la mutualisation.....	10
1.3.1. La coopération institutionnelle et conventionnelle .....	10
1.3.2. La mutualisation.....	10
1.4. Projet de territoire .....	12
<b>2. LE CONTRÔLE INTERNE .....</b>	<b>12</b>
<b>3. LE SYSTÈME D'INFORMATION .....</b>	<b>13</b>
3.1. La politique et le pilotage du système d'information .....	14
3.1.1. Politique du système d'information .....	14
3.1.2. Pilotage du système d'information .....	14
3.2. L'organisation et la sécurité du système d'information .....	15
3.2.1. Organisation du système d'information.....	15
3.2.2. Le parc informatique et en téléphonie .....	15
3.2.3. Sécurité du système d'information .....	16
3.2.4. Les ressources du système d'information en matière comptable.....	17
<b>4. LA GESTION BUDGÉTAIRE .....</b>	<b>17</b>
4.1. L'unité budgétaire.....	17
4.1.1. Le budget principal et les budgets annexes.....	17
4.1.2. Le pôle œnotouristique et le site « Viavino » .....	18
4.2. L'exécution budgétaire .....	21
4.2.1. Le budget principal et la mise en réserve de crédits .....	21
4.2.2. Les budgets annexes .....	22
<b>5. LA GESTION COMPTABLE .....</b>	<b>23</b>
5.1. L'actif immobilisé .....	24
5.2. Les comptes d'attente et l'indépendance des exercices.....	25
5.3. La gestion des régies de recettes et d'avances .....	25
5.4. La disposition d'un compte au Trésor public .....	26
<b>6. LA SITUATION FINANCIÈRE .....</b>	<b>26</b>
6.1. La situation financière consolidée .....	27
6.2. La situation financière du budget principal .....	27
6.2.1. L'exploitation.....	27
6.2.2. L'investissement .....	31
6.2.3. L'endettement .....	31
6.2.4. La structure du bilan .....	32
<b>ANNEXES.....</b>	<b>33</b>
<b>GLOSSAIRE.....</b>	<b>36</b>
<b>Réponses aux observations définitives.....</b>	<b>37</b>

## SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes du Pays de Lunel pour les exercices 2013 et suivants.

Créée par arrêté préfectoral du 24 décembre 1993, la communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui exerce ses compétences sur un territoire de 15 791 hectares pour une population de 48 544 habitants. Elle comprend quinze communes et dispose d'un périmètre de compétences diverses qu'elle exerce principalement en régie.

Le territoire communautaire comprend un bassin de vie principal avec la ville-centre de Lunel. Il dispose d'atouts culturels et touristiques. Son économie est caractérisée par des activités présentes (commerce, santé, action sociale), de services et industrielles. La médiane du revenu disponible atteint 18 734 € en 2015 (19 457 € en Occitanie). La part des foyers fiscaux imposés représente 46,4 % (50,3 % en Occitanie et 55,4 % en France métropolitaine). Le taux de chômage localisé est de 13 % au quatrième trimestre 2016 malgré un taux d'emploi de 60 %.

La définition restrictive de l'intérêt communautaire et le refus des communes-membres de transférer certaines compétences ainsi qu'une mutualisation insuffisante expliquent un coefficient d'intégration fiscale (31,12 %) inférieur à la moyenne nationale de sa catégorie (35,67 %).

La mise en place d'un contrôle interne effectif est nécessaire au vu des activités gérées et de la taille de la collectivité. La gestion comptable et budgétaire doit être mise en conformité avec la réglementation à divers titres (actif immobilisé, régie d'avances et de recettes, exécution budgétaire, gestion des services publics industriels et commerciaux). Une évaluation du pôle œnotouristique s'impose au regard de l'impact économique de l'activité viticole pour le territoire.

En 2018, dotée d'un personnel de 123 agents, la communauté de communes du Pays de Lunel a adopté un budget primitif de 41 163 929 €. La situation financière s'est redressée sur la période examinée. L'excédent brut de fonctionnement est passé de 301 386 € en 2013 à 2 348 342 € en 2017. La capacité d'autofinancement nette, négative en 2013 (- 13 779 €), atteint 2 421 171 € en 2017.

Le rétablissement de sa situation financière doit dès lors permettre à la communauté de communes de donner un caractère opérationnel à son projet territorial.

## RECOMMANDATIONS

1. Mettre en œuvre une mutualisation des services communs. *Non mise en œuvre.*
2. Mettre en place un système de contrôle interne. *Non mise en œuvre.*
3. Assurer la sécurité du système d'information et de communication en associant plusieurs personnes à cet objectif. *Mise en œuvre en cours.*
4. Élaborer un plan de retour à l'activité et une carte des risques de perte, d'altération ou d'indisponibilité des données. *Non mise en œuvre.*
5. Supprimer le budget annexe pour transférer la totalité de la gestion à l'établissement public industriel et commercial (EPIC). *Non mise en œuvre.*
6. Réviser les modalités de prévision et d'exécution budgétaires. *Non mise en œuvre.*
7. Contrôler régulièrement les régies conformément aux prescriptions réglementaires. *Mise en œuvre en cours.*

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 du Pays de Lunel a été ouvert le 7 mars 2018 par lettre du président adressée à M. Claude Arnaud, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le 9 juillet 2018 à M. François Berna, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 19 octobre 2018 avec M. Claude Arnaud et le 22 octobre 2018 avec M. François Berna.

Lors de sa séance du 13 novembre 2018, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Claude Arnaud. M. François Berna, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion.

Après avoir examiné la réponse reçue, la chambre, dans sa séance du 8 mars 2019, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

# 1. LA COLLECTIVITÉ ET SON ENVIRONNEMENT

## 1.1. Genèse et caractéristiques socio-économiques

La communauté de communes du pays de Lunel, située à l'est du département de l'Hérault à mi-chemin de Montpellier et Nîmes, fait partie d'un territoire à dominante rurale. Elle a été créée le 24 décembre 1993 par dix communes. Son siège administratif est à Lunel.

Elle a la forme d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui exerce ses compétences sur un territoire d'une superficie de 15 791 hectares, et accueille une population de 48 544 habitants<sup>1</sup> en 2015 (taux annuel moyen de variation de 0,4 % sur cinq ans) dont la densité atteint 307 habitants au km<sup>2</sup>.

Le territoire communautaire comprend un bassin de vie principal avec la ville-centre de Lunel. L'économie présente du bassin offre des emplois dans le commerce, la santé, l'action sociale et la construction. La structure locale de l'emploi souligne aussi l'existence d'activités de services, avec 79 % d'emplois dans le tertiaire (administration, transport, entreposage), industrielles (agroalimentaire, métallurgie, machines, équipements), d'hébergement et de restauration.

Le territoire dispose d'atouts culturels (Ambrussum, château de Marsillargues) et touristiques (œnotourisme avec Viavino, Arboretum).

Les indicateurs économiques et sociaux sont relativement moins favorables qu'aux niveaux national et régional. Les données de l'Insee mentionnent que la médiane du revenu disponible est de 18 734 € en 2015 (19 457 € en Occitanie), et que la part des foyers fiscaux imposés représente 46,4 % (50,3 % en Occitanie et 55,4 % en France métropolitaine). Le taux de chômage localisé atteint 13 % au quatrième semestre 2016 (11,6 % pour l'Occitanie) malgré un taux d'emploi de 60 % (61 % pour l'Occitanie) selon Pôle emploi. En outre, la population du bassin d'emploi est moins diplômée et comprend plus d'ouvriers et d'artisans qu'au plan régional.

La communauté de communes du Pays de Lunel est composée en 2018 de 15 communes (Boisseron, Campagne, Galargues, Garrigues, Lunel, Lunel-Viel, Marsillargues, Saint-Christol, Saint-Just, Saint-Nazaire de Pézan, Saint-Sériès, Saturargues, Saussines, Vérargues, Villetelle), les plus importantes étant Lunel (25 310 habitants) et Marsillargues (6 271 habitants). Elle a perdu 1 commune en 2012 (Valergues) et en a gagné 3 en 2013 (Campagne, Galargues, Garrigues). Le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) de 2016 n'a pas eu d'impact sur ce périmètre.

Les statistiques de la Direction générale des collectivités territoriales classent la communauté de communes du Pays de Lunel dans les 51 % d'EPCI ayant entre 15 000 et 50 000 habitants.

Le budget principal 2018 s'élève à 41 163 929 € (29 666 895 € en section de fonctionnement et 11 497 034 € en section d'investissement). La communauté de communes emploie 123,34 agents permanents en équivalent temps-plein au 1<sup>er</sup> janvier 2018 (état du personnel du budget primitif 2018).

---

<sup>1</sup> Population DGF 49 514.

## 1.2. Compétences exercées et intérêt communautaire

La communauté de communes du Pays de Lunel a progressivement adapté ses statuts et ses compétences aux dispositions législatives en vigueur.

L'adoption des lois du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové, et du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), ont conduit le conseil communautaire à approuver, par délibération du 22 septembre 2016, de nouveaux statuts et à définir l'intérêt communautaire de ses compétences. Les statuts ainsi rénovés ont été approuvés par arrêté préfectoral n° 2016-I-1353 du 23 décembre 2016.

La définition de l'intérêt communautaire a été adoptée, conformément aux dispositions de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, à la majorité de deux tiers du conseil communautaire. La définition de chaque compétence est précisée dans une annexe aux statuts.

Un élargissement des compétences, destiné à intégrer la compétence obligatoire en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) ainsi que, pour des raisons de cohérence dans la gestion globale des cours d'eau, les missions hors GEMAPI figurant à l'article L. 211-7 du code de l'environnement (protection des eaux superficielles et souterraines, surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques) a été décidé par délibération du 28 septembre 2017, puis approuvé par arrêté préfectoral n° 2017-I-1469 du 28 décembre 2017.

La communauté de communes dispose ainsi de plusieurs types de compétences :

- des compétences obligatoires (aménagement de l'espace, développement économique, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, aires d'accueil des gens de voyage et des terrains familiaux, collecte et traitement des déchets des ménages et assimilés) ;
- des compétences optionnelles pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire (protection, mise en valeur de l'environnement et soutien aux actions de maîtrise de l'énergie, voirie, action sociale) ce qui représente, *stricto sensu*, trois groupes sur les neuf mentionnés à l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ;
- des compétences facultatives (politique du logement d'intérêt communautaire, construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire) ;
- et des compétences supplémentaires intégralement exercées par la communauté (petite enfance et enfance, site Viavino, action culturelle, déplacement et mobilité, service de fourrière, formation, emploi, insertion et accompagnement, financement des grosses réparations, extensions ou reconstructions des centres d'incendie et de secours, protection des eaux superficielles et souterraines, surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques, animation et concertation dans la gestion de la ressource en eau).

La délibération du 22 septembre 2016, portant sur la définition de l'intérêt communautaire des compétences actualisées, montre que certaines compétences sont exercées partiellement car définies de manière limitative.

Ainsi, en matière de compétences obligatoires, l'aménagement de l'espace ne porte que sur « l'élaboration d'études à l'échelle communautaire en lien avec l'aménagement du territoire et le développement local, les réserves foncières liées à la mise en œuvre des compétences

communautaires, la création et aménagement de zones d'aménagement concerté (ZAC) à l'exception de celles à vocation habitat, approuvées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000 », et les actions de développement économique relatives à la politique locale du commerce et au soutien des activités commerciales d'intérêt communautaire ne concernent que « le soutien aux associations de commerçants et artisans du territoire ».

Dans le domaine de la « construction, de l'aménagement et de la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire », ne sont d'intérêt communautaire que les équipements sportifs réalisés après le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et liés au fonctionnement d'un établissement de l'enseignement secondaire, la gestion et l'entretien de la médiathèque intercommunale centrale à Lunel, l'animation d'un réseau intercommunal de lecture publique et du multimédia avec les bibliothèques et les médiathèques communales, l'aménagement et la gestion du site d'Ambrussum, l'aménagement et la gestion des circuits et sentiers de randonnées pédestre, VTT et équestre, l'aménagement et la gestion du site de la Via Ferrata de la Roque ».

Il en résulte que les équipements sportifs d'une certaine importance (stade, piscine), ceux qui sont antérieurs à 2005 ou ceux qui ne sont pas liés à un établissement scolaire ne sont pas pris en compte. En matière culturelle, les bibliothèques et médiathèques communales continuent de coexister avec la médiathèque intercommunale, et les équipements qui participent au rayonnement culturel du territoire (musée Médard, musée de la Tour des prisons, école de musique, arènes de Lunel) ne se voient pas reconnaître d'intérêt communautaire. Les équipements structurants restent de compétence communale.

Par ailleurs, en raison de l'opposition des communes adhérentes exprimée par délibération au cours du premier trimestre 2017, la communauté de communes n'a pu réaliser le transfert des compétences en matière de PLU et de documents d'urbanisme qui devait intervenir avant le 27 mars 2017, en application de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

Enfin, conformément à la loi NOTRe, les communes membres de la communauté de communes du Pays de Lunel qui devaient réaliser le transfert des compétences communales en matière d'eau et d'assainissement, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2020, ont pris acte au cours d'une décision de bureau du 28 novembre 2017 de « leur volonté de s'opposer au transfert des compétences eau et assainissement à la communauté de communes en 2020 » et demandent « à être informées des modalités de constitution de la minorité de blocage lorsqu'elle sera connue ».

Toutefois, la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes prévoit à l'article 1<sup>er</sup> que, nonobstant l'éventuelle opposition des communes membres, le transfert de compétence prend effet le 1<sup>er</sup> janvier 2026.

L'état des lieux de la gestion des compétences eau et assainissement, dressé par la communauté de communes, montre qu'elles sont gérées actuellement, soit par les communes, soit par les syndicats (SIVOM de la Palus, syndicat intercommunal de Cammaou et syndicat mixte Garrigue Campagne pour l'eau).

Compte tenu de cette complexité, la communauté de communes et ses communes membres doivent se préparer au transfert obligatoire de 2026. L'ordonnateur précise, en réponse, que le lancement d'une étude en la matière, avec le soutien de l'agence de l'eau, a été validé pour 2019.

Il fait aussi valoir que le choix des prises de compétences et la gestion des équipements d'intérêt communautaire relèvent de la décision de la communauté de communes en fonction de l'opportunité arbitrée par les élus.

La chambre rappelle toutefois que si la volonté des communes s'est affirmée autour d'un projet commun, sa traduction concrète doit se retrouver dans des compétences étendues et qu'il appartient bien à la juridiction d'apprécier si les moyens mis en œuvre permettent d'atteindre la solidarité communautaire recherchée.

### **1.3. La coopération institutionnelle et la mutualisation**

#### **1.3.1. La coopération institutionnelle et conventionnelle**

La communauté de communes adhère à trois structures intercommunales sans fiscalité propre, le syndicat mixte entre Pic et Étang, le syndicat mixte du bassin de l'Or et le syndicat intercommunal d'assainissement des terres de l'Étang de l'Or. Ses contributions budgétaires se sont élevées à 236 879 € en 2017.

Elle met en œuvre des coopérations variées. Elle a ainsi signé un accord cadre partenarial avec l'ADEME en 2012 relatif à un programme de réduction des déchets ménagers. Elle développe, en liaison avec l'éducation nationale, des actions de sensibilisation à l'éco-citoyenneté des jeunes dans le domaine environnemental. Elle a participé en 2016 au *markethon* de l'emploi à la demande du comité pour le développement de l'emploi.

#### **1.3.2. La mutualisation**

La mutualisation constitue une mise en commun de moyens matériels et en personnels entre des collectivités dans le cadre d'un regroupement et des transferts corrélatifs de compétences.

Elle peut revêtir deux formes, la mutualisation proprement dite, ascendante conformément à l'article L. 5211-4-1-II du CGCT, ou descendante en application de l'article L. 5211-4-1-III du même code, ainsi que la dotation de services communs dans le cadre de l'article L. 5211-4-2 du même code.

L'article L. 5211-39-1 du CGCT prévoit qu'afin d'assurer « une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement. Le rapport est transmis pour avis à chacun des conseils municipaux des communes membres. Le conseil municipal de chaque commune dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, son avis est réputé favorable. Le projet de schéma est approuvé par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le schéma de mutualisation est adressé à chacun des conseils municipaux des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale. Chaque année, lors du débat d'orientation

budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à son organe délibérant ».

La communauté de communes a adopté son schéma de mutualisation par délibération du 10 décembre 2015, après la consultation des communes et l'exploitation des réflexions de trois groupes de travail. Il se fixe pour objectif de renforcer le partenariat avec les communes en améliorant l'efficacité de l'action publique.

Ce schéma comporte une partie relative aux actions déjà menées et une partie concernant les orientations retenues, sous la forme d'un recensement de diverses pistes et réflexions pour la durée du mandat.

La chambre relève que le schéma de mutualisation ne comprend aucune donnée concernant l'impact prévisionnel « sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement ».

En outre, l'examen de la situation en matière de mutualisation souligne, qu'au-delà du transfert des compétences des communes adhérentes à la communauté de communes, les formules de mutualisation de l'article L. 5211-4-1 ne sont effectivement mises en œuvre que pour le secteur de l'enfance (ALSH, ALAE) avec 4,5 agents en équivalent temps-plein transférés.

Par ailleurs, en matière de services communs, au sens de l'article L. 5211-4-2 du CGCT, l'intervention de la communauté de communes pour les communes adhérentes, en matière de groupement de commandes (fournitures courantes de bureau, prestations de fourrière automobile, repas et goûters pour les écoles et centres de loisirs et portage à domicile, fourniture d'énergie, photocopieurs), d'autorisation de droit des sols, ou l'intervention de certains personnels de la commune de Lunel (directeur général des services, directeur des finances, directeur de cabinet) et de certains services (informatique, brigade verte) apparaissent de portée limitée à divers égards.

Ces services ne sont pas utilisés par toutes les communes ; ils sont limités à des domaines usuels (commande publique, urbanisme), sont principalement réalisés par des agents de la communauté de communes sans transfert ou mise à disposition de personnels des communes, sont effectués parfois gratuitement (droit des sols) et, enfin, se traduisent pour des fonctions transversales (finances, informatique) par des relations d'exclusivité avec la seule ville-centre.

Il faut donc observer que les services dits communs s'apparentent plus à des prestations de services, réalisées par la communauté de communes pour les communes adhérentes, qu'à la mise en commun effective, au bénéfice de l'ensemble des communes, de services chargés de missions opérationnelles ou fonctionnelles étendues (gestion du personnel, gestion administrative et financière, informatique, expertise juridique, travaux).

Enfin, il est relevé que la communauté de communes pratique une certaine mutualisation de moyens matériels sous la forme de prêts gratuits (tables, chaises, estrades, barrières, épaveuse, etc.) aux communes.

Lors du débat annuel d'orientation budgétaire, la mise en œuvre du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication aux élus conformément à l'article L. 5211-39-1 du CGCT.

**Recommandation**

1. **Mettre en œuvre une mutualisation des services communs. *Non mise en œuvre.***

**1.4. Projet de territoire**

La communauté de communes du Pays de Lunel a adopté son projet de territoire par délibération du 24 juin 2016, après plusieurs réunions avec les communes et l'assistance d'un bureau d'études.

Ce projet a pour objet de constituer un document cadre contenant les principaux objectifs et les actions à réaliser dans les années à venir, en partant d'un diagnostic partagé sur les atouts et les freins du territoire.

Il détermine les principales zones (au nord et centre nord la zone des garrigues, au centre le couloir des infrastructures reliées aux pôles de Montpellier et de Nîmes, au sud la petite Camargue) du territoire du pays de Lunel qui servent de bases de réflexions et d'actions de développement.

Les orientations stratégiques entendent structurer le territoire, en respectant l'équilibre entre les espaces urbains et ruraux, favoriser le développement économique, par une meilleure articulation des filières, porter attention aux équilibres de la vie sociale (emploi, insertion, accès à la culture), et valoriser le patrimoine culturel et naturel qui représente un élément fédérateur.

Le projet de territoire permet, par ailleurs, grâce à son approche transversale, d'alimenter les divers documents programmatiques du territoire (SCOT, Agenda 21, PLH, etc.).

La chambre observe toutefois que si le projet de territoire constitue un document de synthèse utile, pour la connaissance des caractéristiques et des évolutions souhaitées pour le pays de Lunel, il ne comporte que des pistes d'actions et des axes méthodologiques, sans programme d'actions chiffrées avec un calendrier opérationnel, ce qui traduit les réticences des communes membres à s'engager plus avant dans la construction communautaire.

**2. LE CONTRÔLE INTERNE**

Le contrôle interne a pour objet de donner à la gouvernance l'assurance raisonnable que les informations et les données traitées sont fiables, que la conformité aux règles est assurée et que les risques découlant des activités exercées sont limités et corrigés. Il convient de prémunir la communauté de communes du Pays de Lunel vis-à-vis des différents risques d'ordre opérationnel, réglementaire et financier auxquels elle est exposée dans l'exercice de ses compétences.

Au-delà du contrôle des fonds publics accordés, prévu à l'article L. 1611-4 du CGCT, la communauté de communes doit disposer de l'assurance que ses activités sont convenablement maîtrisées.

La communauté de communes a confié le contrôle interne à la responsable des ressources humaines, en raison de son expérience dans une autre collectivité. Cette fonction figure bien à l'organigramme communiqué, qui n'est pas daté, mais son exercice effectif est difficile à cerner

et à évaluer, la fiche de poste ne figurant pas au dossier personnel, et compte tenu de la fonction principale de responsable des ressources humaines et d'une présence à temps partiel (60 %).

À son arrivée en 2014, cet agent a réalisé, sous la forme d'une note remise au président, un état des lieux de l'organisation des services (service informatique, service technique, service développement économique, etc.) qui a conduit à quelques modifications internes, à l'adoption de nouvelles formes d'organisation du travail (organigramme, circulation du courrier, arborescence informatique) et à quelques fiches de procédure (gestion des baux, installation des entreprises, création d'une régie, accident du travail, etc.). Certains services (RH, commande publique, développement économique, communication, environnement) disposent de tableaux de bord, à la différence du contrôle interne, et de notes de service (service financier).

La diversité et l'hétérogénéité des données contenues dans les tableaux de bord en font plutôt des tableaux de suivi que des outils synthétiques et opérationnels. Les fiches de procédure n'ont pas été actualisées depuis 2014, et l'agent ne dispose ni d'une synthèse de revues complémentaires ni d'un calendrier des actions à réaliser en matière de contrôle interne. Il n'existe pas d'outils de détection des risques ni d'indicateurs de mesure des anomalies.

La communauté de communes du Pays de Lunel ne dispose donc pas d'un système de contrôle interne formalisé et actualisé. Les processus administratif, comptable et financier ne sont retracés dans aucun document de synthèse accessible au personnel. Elle n'a pas de recueil de notes de procédure (frais généraux, ressources humaines, gestion comptable et financière, gestion des biens et matériels). Le suivi des activités opérationnelles souffre des mêmes lacunes.

Au regard de sa taille et de la diversité de ses activités, la communauté de communes doit se doter d'un système complet de contrôle interne reposant sur des guides de procédure, au minimum pour les principales fonctions (personnel, budget, comptabilité, commande publique) et les activités nécessitant un suivi de nature analytique.

Les moyens affectés au contrôle interne, l'expérience professionnelle et la disponibilité de l'agent chargé du contrôle interne ainsi que son positionnement dans l'arborescence administrative doivent être appréciés à l'aune de la taille et des activités de la collectivité.

Enfin, le fonctionnement effectif et fructueux de la fonction de contrôle interne nécessite une programmation annuelle des travaux de contrôle, validée par la gouvernance, reposant sur une cartographie des risques régulièrement mise à jour.

Dans sa réponse, l'ordonnateur, indique qu'une réflexion sera engagée sur la mise en place d'un contrôle interne.

### **Recommandation**

- 2. Mettre en place un système de contrôle interne. *Non mise en œuvre.***

## **3. LE SYSTÈME D'INFORMATION**

Les modalités d'organisation et de fonctionnement du système d'information contribuent à la fiabilité du contrôle interne et à la bonne réalisation des opérations de gestion. L'examen de l'architecture et des composants du système d'information est nécessaire pour l'évaluation de la

bonne conduite des missions de la collectivité. La répartition des attributions entre les services et la qualité de la gestion informatique sont des paramètres de mesure de son fonctionnement optimal.

### **3.1. La politique et le pilotage du système d'information**

#### **3.1.1. Politique du système d'information**

La politique du système d'information de la communauté de communes du Pays de Lunel repose sur deux principes directeurs, l'importance des deniers publics et la prise en compte des enjeux environnementaux. Elle vise à fournir aux personnels un outil stable et une technologie correcte pour assurer les diverses missions.

L'importance des deniers publics a conduit à retenir des technologies éprouvées et des équipements permettant d'assurer un fonctionnement satisfaisant sur le cycle de vie en tenant compte de l'amortissement. Les paramètres pris en compte sont le coût d'acquisition (matériels pouvant supporter les évolutions techniques des cinq années à venir sans pannes majeures), la performance (prise en compte des effets des mises à jour successives) et l'affectation en fonction de l'obsolescence (déploiement des postes anciens fiables dans des services les moins affectés).

La prise en compte des enjeux environnementaux est importante en raison de la compétence de collecte et de gestion des déchets exercée par la collectivité. La limitation des effets de l'informatique sur l'environnement porte sur les stations de travail par une utilisation optimale, à l'aide d'unités centrales très compactes et nécessitant moins d'énergie (400 watts par unité centrale en 2013 contre 80 watts en 2018), sur le cœur de réseau en optant pour des matériels garantis à vie permettant un échange standard en cas de panne avec réparation, et sur le système d'impression en privilégiant un copieur aux multiples imprimantes individuelles, ce qui représente divers avantages (meilleure qualité de documents, consommables réduits, coût d'impression à l'unité diminué), ou des consommables recyclés pour des imprimantes isolées.

#### **3.1.2. Pilotage du système d'information**

Elle prend la forme de réunions mensuelles et d'un compte-rendu annuel.

Les réunions mensuelles avec la direction générale permettent de déterminer les priorités et d'examiner la mise en œuvre des projets. Les améliorations y sont proposées ainsi que les besoins exprimés par les services.

Des réunions de services permettent d'aborder les aspects transversaux, et de communiquer sur l'avancement des projets.

Enfin, un compte-rendu annuel est remis à la direction générale. Il comprend un état technique et physique du service informatique, et décrit les projets structurants de l'année à venir.

## 3.2. L'organisation et la sécurité du système d'information

### 3.2.1. Organisation du système d'information

Le service comprend un agent, responsable du service et des interventions. Les missions recouvrent la gestion technique et administrative du parc informatique, de la téléphonie fixe et mobile, des copieurs, et le suivi internet.

Il faut observer que la mise à disposition d'un seul agent, couvrant l'ensemble des tâches de supervision et de gestion, est une source de grande fragilité pour la sécurité du système d'information et de communication de la collectivité. Le recours à la mutualisation des personnels constitue une solution.

La formation du responsable revêt un caractère métier (autoformation, plan d'action et pilotage du service informatique, aspects juridiques et sécurité des données numériques) ou transversal (risque incendie, formation gestes postures, sauveteur secouriste du travail).

Les réalisations du service informatique des dernières années ont porté sur la mise à disposition d'un véhicule équipé, la mise en place d'un outil de prise en main à distance, l'installation du répertoire « commun » à tous les sites, en matière de téléphonie, la rationalisation du dispositif technique, des modes de facturation et la veille tarifaire.

Les perspectives couvrent divers projets au nombre desquels figurent la finalisation du déploiement au sein des médiathèques (soixante postes, serveur d'application, serveur d'impression, dispositif *Wifi*), la refonte du *Wifi* au siège avec un nom de réseau ou SSID unique, l'uniformisation des solutions de « *backup* », le renouvellement de l'informatique de l'office de tourisme, du centre intercommunal d'action sociale, et de l'aire des gens du voyage, la poursuite de la mutualisation des moyens, et la structuration du service.

L'ordonnateur précise, en réponse, que la création d'un poste supplémentaire a été inscrite au projet de budget pour 2019 et que la collectivité peut recourir à l'appui ponctuel d'un prestataire ou du service informatique de la ville.

#### **Recommandation**

**3. Assurer la sécurité du système d'information et de communication en associant plusieurs personnes à cet objectif. *Mise en œuvre en cours.***

### 3.2.2. Le parc informatique et en téléphonie

Il se compose en 2017 de postes informatiques (227 dont 28 mis à disposition de services liés à la collectivité) dont l'évolution est contenue (224 en 2016), de serveurs (6) et d'imprimantes (22 en 2016, 37 en 2017) dont la croissance vise à augmenter la dotation des bibliothèques.

Le parc en téléphonie comprend la téléphonie fixe (190 lignes tous usages) et mobile (61 lignes à l'évolution stable).

Le parc est réparti sur 15 sites distants. La plupart des interventions ont lieu sur 12 sites. Les interventions, en 2017, se sont élevées à 637 (635 en 2016).

La politique de lutte contre la vétusté a conduit à remplacer 81,52 % des postes depuis 2013.

Toutefois, la collectivité reconnaît qu'un léger retard existe, en raison des économies budgétaires à réaliser, mais indique, d'une part, que le réemploi des anciens matériels est réservé aux services les moins affectés par l'obsolescence technique et, d'autre part, que 18 postes ont été inscrits au budget 2018.

### 3.2.3. Sécurité du système d'information

La prise en compte des usages du secteur, les règles concernant les données numériques des collectivités placées sous le régime des trésors nationaux et les dispositions du règlement général de protection des données applicables ont conduit à la mise en œuvre de plusieurs mesures de sécurité matérielle.

Elles portent sur l'existence de dispositifs de sauvegarde (droits spécifiques d'accès, politique de mots de passe de la session utilisateur), la présence d'antivirus sur les stations de travail et les serveurs, l'installation d'équipements de filtrage des flux (pare-feu, passerelle internet sécurisée), la mise à disposition d'équipements de secours, l'activation de dispositifs en cas de coupure d'alimentation, la situation des locaux informatiques dans les étages pour pallier les risques d'inondation. D'autres dispositifs sont en cours comme la migration de la plateforme de messagerie et la création d'une plateforme internet répondant tous les deux au protocole sécurisé.

La gestion des sauvegardes est suivie de manière permanente. Les documents numériques sont stockés dans un espace centralisé sécurisé facilitant les sauvegardes multi-supports déportées (Raid 1). Un répertoire « commun » disposant de droits d'accès en lecture et écriture est paramétré par service. Un système de sauvegarde simultanée des documents sur plusieurs disques durs différents est réalisé automatiquement et de manière transparente pour l'utilisateur. Une sauvegarde générale est réalisée de manière hebdomadaire sur le site et sur un lieu différent. La durée de la sauvegarde est théoriquement d'un mois.

Les risques d'incendie, de catastrophe naturelle, de rupture d'alimentation électrique et de coupure réseau sont pris en compte de diverses manières (sécurité incendie avec extincteur, *backup* déportés ou multi-supports, système d'alimentation ondulé sur batterie).

La sécurisation des données est assurée par des dispositifs adéquats. Les flux portant sur des sauvegardes cryptées et des communications téléphoniques numériques la sécurisation par tunnels VPN est confiée à un prestataire de niveau international ayant ses outils de suivi et de contrôle. Les flux vers des partenaires institutionnels (Trésor public, préfecture) s'effectuent par des applications propres à ces partenaires sur des plateformes disposant au minimum du protocole numérisé sécurisé.

Il faut cependant observer que la collectivité ne dispose pas d'un plan de retour à l'activité (PRA). L'élaboration d'un tel plan est nécessaire.

Il faut aussi relever que les menaces pesant sur le système d'information étant estimées correctement appréhendées et les matériels étant suivis par tableaux de bord, la collectivité n'a pas dressé de carte de risques permettant de se prémunir d'une perte majeure, d'une altération ou d'une indisponibilité des données.

La charte des usagers de la médiathèque est la seule applicable. La charte des usagers opposable à l'ensemble des agents est en cours de rédaction et intégrera les dispositions du règlement général de protection des données.

L'ordonnateur précise que l'agent référent a été inscrit à une formation sur le plan de continuité d'activité informatique et le plan de reprise d'activité informatique. Il s'engage à finaliser un PRA et une carte des risques.

### **Recommandation**

**4. Élaborer un plan de retour à l'activité et une carte des risques de perte, d'altération ou d'indisponibilité des données. *Non mise en œuvre.***

#### **3.2.4. Les ressources du système d'information en matière comptable**

Le logiciel comptable (Civil net finances) permet l'exécution et le suivi de la comptabilité générale en assurant l'édition de nombreux états de gestion (balance, grand livre, inventaire) permettant de gérer les comptes (comptes d'amortissements, de provisions, comptes de tiers).

Le contrôle des comptes ne présente pas de difficultés à partir des éditions informatiques. Les états pré-paramétrés suffisent pour la quasi-totalité des contrôles nécessaires (budgétaire, inventaire, suivi des créanciers et des débiteurs, opérations d'ordre). Les états manquants sont paramétrables à l'aide d'un module spécifique.

Les rapprochements avec les comptes du Trésor public, le suivi de la consommation des crédits et la gestion des comptes débiteurs et fournisseurs sont facilités.

## **4. LA GESTION BUDGÉTAIRE**

### **4.1. L'unité budgétaire**

Le principe d'unité budgétaire implique que les dépenses et les recettes de la communauté de communes figurent dans un document unique. La tenue de budgets annexes constitue une dérogation à ce principe d'unité qui conduit à la limiter aux cas prévus par l'instruction comptable M14 (tome 2).

Les recettes consolidées de l'ensemble des budgets se sont élevées à 27,84 M€ en 2017.

#### **4.1.1. Le budget principal et les budgets annexes**

Les activités de la communauté de communes du Pays de Lunel sont retracées dans un budget principal, qui fait masse de toutes les compétences qui ne sont pas individualisées, et dans plusieurs budgets annexes (huit jusqu'en 2015, sept depuis).

Les budgets annexes ont majoritairement un caractère administratif. Celui du pôle œnotouristique revêt un caractère industriel et commercial. Ces budgets annexes concernent des activités économiques comme la « pépinière Innova » (soutien et accompagnement de jeunes entreprises, mise à disposition de locaux), l'hôtel d'entreprises (mise à disposition de bureaux pour

sociétés au sein de l'immeuble Athéna), les ateliers relais (location et vente d'ateliers relais ou artisanaux) et le « pôle œnotouristique » (gestion des bâtiments et de la dette), et des activités d'aménagement retracées dans trois ou quatre budgets annexes (« portes du Dardaillon », « portes de la petite Camargue », « Thermes de Saint-Sériès, « Les Roucagniers » jusqu'en 2015).

Enfin, le service culturel du musée Ambrussum constitue un service assujéti à la taxe sur la valeur ajoutée qui n'est pas érigé en budget annexe (délibération n° 1622014 du 22 décembre 2014).

#### **4.1.2. Le pôle œnotouristique et le site « Viavino »**

##### 4.1.2.1. Les modalités d'organisation du pôle œnotouristique

Depuis 2013, année de création de Viavino, le pôle œnotouristique a pour objet de retracer la gestion d'un équipement proposant diverses activités (boutique de vente de productions locales, ateliers du goût, conférences, expositions, locations de salles pour séminaires) destinées à favoriser le développement touristique et économique du pays de Lunel.

L'ensemble de ces activités est retracé dans un budget annexe dont les masses budgétaires se sont élevées à 800 k€ (2014) et 500 k€ (2015) avant la création d'un établissement public local.

Par délibération du 29 octobre 2015, le conseil communautaire a décidé de la création d'un établissement public industriel et commercial (EPIC) afin d'optimiser l'exploitation et la gestion du site Viavino. Une dotation initiale de 265 000 € a été allouée à l'EPIC Viavino.

Une convention d'objectifs du 1<sup>er</sup> janvier 2016, amendée le 26 janvier 2017 pour prévoir le versement d'une avance de 20 % de la subvention annuelle, précise les obligations respectives des parties. La communauté de communes attribue, depuis 2017, à l'EPIC Viavino une subvention de 290 000 € au titre des missions qualifiées d'intérêt général qui lui sont confiées.

L'établissement public industriel et commercial est chargé de contribuer au développement touristique, économique et à la promotion des produits de la filière viti-vinicole Il doit procéder à l'accueil, l'information du public, la promotion du site, la communication, le développement d'offres complètes (location, hébergement, dégustation, restauration...) en matière de séjours d'affaires, d'organisation d'ateliers, et la commercialisation de vins locaux.

La communauté de communes assure pour sa part l'entretien courant des bâtiments (hors nettoyage des locaux) ainsi que la préparation des locaux pour les séminaires. Les services de la collectivité (service communication, services administratifs, service financier) apportent leur contribution à la réalisation de diverses tâches (campagne de communication homogène, conseils et expertises, tenue de la comptabilité ordonnateur, production de documents budgétaires). La mise à disposition des équipements et des locaux de Viavino par la communauté de communes est soumise à une redevance de 50 000 € HT.

Depuis 2016, le budget annexe retrace la gestion des bâtiments (2 733 361 €), le remboursement de l'emprunt (1 929 305 €) et présente une exploitation dont les résultats chutent de 65 % (66 709 € en 2016, 23 413 € en 2017).

Les ressources du budget annexe (redevance EPIC, loyer restaurant, location du local de réception de la Capitelle) n'étant pas suffisantes pour couvrir les dépenses d'exploitation (charges

d'entretien du site, frais financiers), le budget principal verse une participation annuelle (198 000 € en 2015, 185 000 € en 2016, 123 000 € en 2017, 83 000 € en 2018).

La gestion et l'organisation du pôle œnotouristique ne répondent pas aux dispositions légales en vigueur et ne sont pas satisfaisantes à divers titres.

#### 4.1.2.2. La gestion en régie directe du budget annexe Viavino

Le budget annexe du pôle œnotouristique concerne un service public industriel et commercial géré comme une régie simple. Les décisions de gestion relèvent du conseil de communauté et du président de la communauté de communes. Les relations comptables entre le budget principal et le budget annexe sont retracées dans un compte de liaison (compte 451011) en l'absence d'autonomie financière.

Les modalités juridiques et financières appliquées ne sont pas conformes aux textes en vigueur.

L'article L. 1412-1 du CGCT dispose que « les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes, pour l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial relevant de leur compétence, constituent une régie soumise aux dispositions du chapitre Ier du titre II du livre II de la deuxième partie (...) ».

L'article L. 2221-1 du CGCT prévoit que « (...) sont considérées comme industrielles ou commerciales les exploitations susceptibles d'être gérées par des entreprises privées (...) ».

L'article L. 2221-4 du CGCT indique que « les régies mentionnées aux articles L. 2221-1 et L. 2221-2 sont dotées 1° soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière, si le conseil municipal (...) en a ainsi décidé ; 2° soit de la seule autonomie financière ».

Il résulte de la combinaison de ces dispositions que le budget annexe du pôle œnotouristique ne peut être géré sous la forme d'une régie directe.

La communauté de communes du Pays de Lunel doit opérer un choix entre les deux modalités prévues à l'article L. 2221-4 du GCCT, celle de la régie avec personnalité morale et autonomie financière, ou celle de la régie avec la seule autonomie financière.

La délibération qui décide de la création de la régie détermine les statuts et le montant de la dotation initiale. Ces statuts fixent les modalités d'administration du service par le conseil d'exploitation.

Par ailleurs, il faut observer, d'une part, que le maintien du budget annexe n'apparaît pas justifié, compte tenu de la création de EPIC Viavino et, d'autre part, que le coût effectif du pôle œnotouristique est difficile à cerner.

Le maintien dans un budget annexe de la charge de l'emprunt et de l'entretien immobilier du site Viavino ainsi que la participation des services de la communauté de communes à certaines tâches de gestion de l'EPIC ne sont pas compatibles avec l'existence de l'établissement public destiné à clarifier la gestion du pôle œnotouristique.

La création de EPIC Viavino aurait dû se traduire par la prise en charge de l'actif, du passif et de toutes les tâches de gestion afférentes au site Viavino. L'intervention des services de la communauté de communes devrait être encadrée par une convention permettant le remboursement des charges qui en découlent. De ce point de vue, les tâches rendues par la collectivité au niveau de l'entretien et de la gestion doivent être valorisées. La communauté de communes doit également disposer chaque année du coût effectif de l'ensemble des activités Viavino.

La suppression du budget annexe avec le transfert intégral de la gestion à l'EPIC Viavino est la solution appropriée.

### **Recommandation**

**5. Supprimer le budget annexe pour transférer la totalité de la gestion à l'établissement public industriel et commercial (EPIC). *Non mise en œuvre.***

#### 4.1.2.3. Le soutien financier du budget principal au pôle Viavino

Le CGCT prévoit aux articles L. 2224-1 et suivants que le budget d'un service industriel et commercial doit être équilibré en recettes et en dépenses, que le budget principal ne peut prendre à sa charge les dépenses de ce service et que la délibération visant à augmenter ses dépenses doit prévoir des recettes correspondantes.

La communauté de communes du Pays de Lunel subventionne chaque année le budget annexe du pôle œnotouristique sans disposer d'une délibération spécifique répondant aux conditions de l'article L. 2224-2 du CGCT.

De même, elle subventionne annuellement le budget de l'EPIC Viavino dans des conditions qui ne sont pas régulières puisque les dispositions de la convention d'objectifs ne répondent pas aux termes de l'article L. 2224-2 du CGCT.

Dans les deux cas, les subventions annuelles sont allouées sans référence à des obligations précises et chiffrées imposant des « contraintes particulières de fonctionnement » ou « la réalisation d'investissements qui ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ».

La délibération allouant la subvention annuelle à l'EPIC Viavino n'est pas motivée puisqu'elle ne fixe aucune règle de calcul, ne précise pas les modalités de prise en charge des dépenses du service, et ne détermine pas les exercices couverts. Elle ne fixe ainsi aucune limite temporelle et se traduit par la simple compensation d'un déficit de fonctionnement que les textes ne permettent pas.

Cette situation résulte du fait que les activités de Viavino sont décrites de manière générale sans que des obligations précises comportant des cibles de coût et de résultat soient retenues.

La gestion actuelle du pôle œnotouristique et du site Viavino apparaît actuellement coûteuse sans que les avantages effectifs pour le territoire communautaire soient précisément déterminés et étayés.

La chambre invite la collectivité à appliquer les textes en matière de subvention et à procéder à une évaluation du pôle œnotouristique au regard de l'impact économique de l'activité viticole pour le territoire.

En réponse l'ordonnateur indique que la communauté de communes et l'EPIC mènent une réflexion commune sur les modalités d'organisation et de gestion à venir du site. Il précise que l'accompagnement apporté par la communauté de communes est transitoire.

## **4.2. L'exécution budgétaire**

Les modalités d'exécution du budget principal et des budgets annexes ont été examinées pour les exercices 2014 à 2017.

### **4.2.1. Le budget principal et la mise en réserve de crédits**

Au niveau du budget principal, les taux d'exécution de la section de fonctionnement sont généralement inférieurs à 95 % et diminuent sur la période (94 % en 2014 et surtout 87 % en 2017). La communauté de communes justifie le niveau d'exécution de la section de fonctionnement par les montants inscrits au chapitre codifié 023 « Virement à la section d'investissement » qui ne donnent pas lieu à l'émission de mandats.

L'exécution de la section d'investissement du budget principal, hors restes à réaliser, atteint 75 % en 2014 mais décroît chaque année pour se situer à 29 % en 2017. L'intégration des restes à réaliser conduit à des taux meilleurs mais qui diminuent sur la période (95 % en 2014, 74 % en 2017).

La part des restes à réaliser sur les crédits prévisionnels augmentent au cours des exercices examinés (21 % en 2014, 45 % en 2017). Les restes à réaliser tiennent, selon la collectivité, soit à la longueur de certains chantiers, comme le pôle d'échange multimodal dont les travaux devaient débuter fin 2017 et qui n'ont commencé qu'en 2018, soit à l'engagement du conseil de communauté qui n'aurait pu être réalisé pour des raisons extérieures (contrat de plan État-région, fonds de concours aux communes).

Aux termes de l'article R. 2311-11 du CGCT, « les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre ».

Compte tenu de la proportion croissante des restes à réaliser, la communauté de communes du Pays de Lunel devrait réviser les conditions de prévision et de réalisation des investissements par les services (marché, technique, finances) afin de déterminer précisément les délais entre les différentes phases qui suivent le vote du budget.

La collectivité fait également valoir qu'une partie des crédits d'investissement est mise en réserve (1 179 k€ en 2017) en vue du financement du pôle d'échange multimodal (PEM) compte tenu de la volonté de ne pas recourir à l'emprunt.

En effet, l'examen des taux d'exécution des opérations réelles de la section d'investissement soulignent que les budgets ont été systématiquement élaborés, entre 2014 et 2017, à des niveaux plus élevés que l'exécution effective. L'insuffisance d'exécution est croissante (26 % en 2014, 63 % en 2015, 72 % en 2016, 74 % en 2017).

La collectivité a affecté dans le même temps des ressources budgétaires conséquentes qui n'ont pas été employées dans le cycle budgétaire légal. Le compte de « dotations, fonds divers,

réserves » a régulièrement été crédité (9 145 k€ en 2014, 90 k€ en 2015, 834 k€ en 2016, 839 k€ en 2017) comme le compte des « subventions d'investissement » (483 k€ en 2014, 151 k€ en 2015, 67 k€ en 2016, 267 k€ en 2017).

Les résultats de la section d'investissement du budget principal ont, par conséquence, continûment augmenté à partir de 2014 (699 k€ en 2014, 675 k€ en 2015, 954 k€ en 2016, 1 099 k€ en 2017).

La chambre observe que le choix de la collectivité de surévaluer volontairement ses prévisions budgétaires dans le but de se constituer des réserves de crédits est contraire aux textes et néfaste à une bonne gestion budgétaire.

#### **4.2.2. Les budgets annexes**

Les taux d'exécution des budgets annexes ont été examinés en intégrant les restes à réaliser.

Le budget annexe des ateliers-relais est exécuté au-delà des prévisions (185 % en 2014, 115 % en 2017) en fonctionnement et à des taux inférieurs à 49 % en investissement (14 % en 2017). La communauté de communes indique qu'en fonctionnement l'exécution excédentaire tient à la vente des ateliers et aux écritures de sortie des cessions sans crédits prévisionnels, et en investissement la sous-exécution est justifiée par la volonté de constituer une réserve de trésorerie à rapprocher des annuités d'emprunts à rembourser une fois tous les ateliers vendus. L'excédent serait reversé au budget principal.

Le budget annexe hôtel d'entreprises « Luneland » révèle des taux d'exécution faibles bien que croissants (22 % en 2014, 63 % en 2017) en fonctionnement, et des taux satisfaisants (87 % en 2017) en investissement. La communauté de communes indique que la faiblesse des taux de fonctionnement tient à l'absence d'exécution du chapitre codifié 023.

Le budget annexe de la pépinière d'entreprises montre des taux de réalisation faibles (56 % en 2015, 63 % en 2017) en fonctionnement et des taux encore plus faibles en investissement (15 % en 2017). La communauté de communes explique que la faiblesse des taux de fonctionnement tient à l'absence d'exécution du chapitre codifié 023. Ainsi le taux serait porté à 71 % en 2017 en neutralisant le crédit de ce chapitre. En matière d'investissement, la collectivité justifie la sous exécution par le décalage de certains d'entre-eux sur l'exercice suivant pour des raisons liées à des consultations des entreprises.

Le budget annexe de la zone d'aménagement de la « Petite Camargue » révèle des taux d'exécution faible en fonctionnement (4 % en 2016, 2 % en 2017) et en investissement (1 % en 2017). La collectivité justifie cette situation par les crédits des opérations d'ordre inscrits pour la passation des écritures de stocks à constater, et le retard pris dans cette opération d'aménagement.

Le budget annexe de la zone d'aménagement de « Saint-Sériès » est exécuté de plus en plus faiblement sur la période en fonctionnement (81 % en 2014, 27 % en 2017) et en investissement (89 % en 2014, 47 % en 2017). La collectivité explique que les écarts importants relevés proviennent des opérations d'ordre inscrites et non réalisées en fonctionnement, et en investissement de la mise en réserve de trésorerie destinée à anticiper le remboursement d'emprunts une fois toutes les ventes réalisées, produit des cessions des parcelles n'étant pas jugé suffisant.

Le budget annexe de la zone d'aménagement des « Portes du Dardaillon » est exécuté faiblement en fonctionnement et en investissement (13 % en 2016, 9 % en 2017). La communauté de communes justifie cette situation par les crédits d'ordre liés aux écritures de stock qui n'auraient pu être passées en raison d'un déroulement de l'opération excédant la prévision.

Le budget annexe du « pôle œnotouristique » enregistre des taux d'exécution meilleurs depuis la diminution de son budget (27 % en 2014, 82 % en 2017) en fonctionnement, l'exécution en investissement étant correcte (73 % en 2017). La communauté de communes explique que le niveau d'exécution en fonctionnement résulte de l'absence d'exécution du chapitre codifié 023.

La situation d'exécution des budgets annexes en investissement nécessite, comme pour le budget général, une révision des modalités de prévision et de réalisation des investissements par les services (marché, technique, finances).

Comme pour le budget principal, la chambre observe que le choix de la collectivité de surévaluer volontairement les prévisions budgétaires des budgets annexes (ateliers-relais, zone d'aménagement de « Saint-Sériès ») dans le but de se constituer des réserves de trésorerie est contraire aux textes.

Les crédits des opérations d'ordre sont soumis au principe de sincérité budgétaire. Leur inscription budgétaire doit être fondée sur une évaluation fiable des opérations économiques à intervenir au cours de l'exercice, ce qui ne semble pas être le cas pour certains budgets annexes (zone d'aménagement des « Portes du Dardaillon », zone d'aménagement de la « Petite Camargue »).

Ces budgets dérogent aux règles d'équilibre rappelées à l'article L. 1612-4 du CGCT.

### **Recommandation**

**6. Réviser les modalités de prévision et d'exécution budgétaires. *Non mise en œuvre.***

## **5. LA GESTION COMPTABLE**

La comptabilité de la communauté de communes est soumise aux instructions budgétaires et comptables M14 (budget principal et budgets annexes à caractère administratif) et M4 (budget annexe à caractère industriel et commercial). La chambre s'est assurée, dans le cadre de l'examen de la gestion, du respect des prescriptions de ces instructions.

La collectivité dispose d'un progiciel de gestion budgétaire et comptable dont le module de base permet de couvrir plusieurs fonctions réparties entre la préparation budgétaire, l'exécution budgétaire (tiers, engagements, service fait, factures, marchés, écritures), les opérations de fin d'exercice et la gestion de l'inventaire. Elle s'est aussi dotée du module complémentaire d'aide à la décision.

Les contrôles ponctuels réalisés au niveau du budget principal (gestion des amortissements et des provisions, gestion des subventions, contrepassation des intérêts courus non échus, cessions d'immobilisations) n'ont pas révélé de discordances.

## 5.1. L'actif immobilisé

Le patrimoine de la communauté de communes permet l'exercice des activités de service public. Il figure au bilan dont les données doivent être exactes et complètes.

La gestion de l'actif immobilisé est partagée entre l'ordonnateur et le comptable public. L'ordonnateur est responsable de l'inventaire physique et de l'inventaire comptable. Le comptable public établit l'état de l'actif immobilisé et traite la comptabilité générale patrimoniale. La conciliation entre ces divers documents doit être assurée annuellement.

Le suivi des actifs par l'ordonnateur relève du service financier de la communauté de communes en relation avec les services du comptable public. La chambre relève qu'aucune convention n'a été passée avec ce dernier alors que l'engagement partenarial est proposé aux collectivités de cette taille pour améliorer les procédures et la qualité comptable.

Les différentes procédures mises en œuvre, de l'entrée des biens dans le patrimoine (création au fil de l'eau d'une fiche d'inventaire avec les caractéristiques des biens) à leur cession ou mise au rebut (établissement et transmission du certificat administratif et de la fiche de sortie d'actifs) ont été précisément décrites.

Les écritures d'amortissement sont mandatées en milieu d'année. Le suivi des travaux en cours avec leur intégration en immobilisation est réalisé en fin d'année. Les travaux en régie sont retracés par une codification spécifique permettant de faciliter l'imputation comptable de fin d'exercice. L'état actualisé de l'inventaire est communiqué en fin d'année au comptable public.

La collectivité a communiqué pour chaque budget l'inventaire et l'état de l'actif 2017. La gestion des actifs par budget constitue une bonne pratique.

Toutefois, la collectivité reconnaît que des disparités existent entre les différents documents de suivi. Un travail de régularisation en relation avec le comptable public est entrepris depuis 2017.

Les écarts existants entre l'inventaire et l'état de l'actif concernent principalement le budget principal. Ils portent sur :

- les comptes 238 pour 129 151,91 € (erreur à rectifier sur l'inventaire concernant une opération de mandat pour la commune de Lunel soldée en 2016), l'ordonnateur s'engage à sortir ce bien de l'inventaire en 2019 ;
- le compte 2188 pour 1 158,45 € (erreur sur l'actif nécessitant une vérification avec le comptable), cet écart devrait être résolu lors de la fin de durée d'amortissement prise en compte dans l'état de l'actif du comptable public, soit fin 2022 ;
- le compte 2313 pour 13 186,24 € (erreur d'intégration comptable sur l'inventaire), l'ordonnateur indique qu'il se rapprochera du comptable en 2019 pour régulariser cette opération ;
- le compte 2313 pour 450 267,32 € (erreur d'intégration comptable sur l'inventaire), l'ordonnateur précise qu'il sortira le bien de son inventaire en 2019 pour ce montant.

## 5.2. Les comptes d'attente et l'indépendance des exercices

La gestion des comptes d'attente et de régularisation, en recettes comme en dépenses, est mise en œuvre par un apurement mensuel. La collectivité détient les pièces justificatives ayant permis de solder comptablement les imputations en attente.

Au niveau du budget principal, l'examen des soldes des comptes 471 « Recettes à classer ou à régulariser » et 472 « Dépenses à classer ou à régulariser » indique qu'ils sont insignifiants en recettes (3 592 € en 2013, 50 € en 2014, 223 € en 2016, 305 € en 2017) et nuls en dépenses. Ils ne sont pas significatifs en pourcentage des produits et des charges de gestion.

La communauté de communes du Pays de Lunel procède au rattachement des charges et des produits. Elle a choisi de rattacher à partir du seuil de 10 k€, sans exclure que des rattachements exceptionnels inférieurs à ce montant puissent être réalisés.

Le rattachement des produits est rare, à l'exception du service des déchets, en raison de l'émission des titres concomitamment à la connaissance de la créance, et par conséquent, modeste (565 k€ en 2017) comme en matière de charges où une augmentation est toutefois constatée depuis 2015 (494 k€ en 2014, 828 k€ en 2015, 926 k€ en 2017).

Les montants rapportés aux produits et charges de gestion ne sont pas importants mais témoignent d'une pratique conforme aux normes comptables.

## 5.3. La gestion des régies de recettes et d'avances

La création d'une régie de recettes ou d'avances constitue une exception au principe de l'encaissement des recettes et du règlement des dépenses publiques par un comptable public qui a été mise en œuvre pour des raisons de commodité. La régie est en effet gérée par un régisseur placé sous l'autorité de l'ordonnateur. Il exécute un nombre limité d'opérations identifiées dont il rend compte régulièrement au comptable public et à l'ordonnateur.

La communauté de communes dispose de quatre régies d'avances et de recettes (accueil de loisirs sans hébergement, fonctionnement du site Ambrussum, appartements de secours, aire d'accueil gens de voyage), de cinq régies de recettes (locations de salles et photocopies, médiathèque intercommunale, élimination et valorisation des déchets, taxe de séjour, police rurale) et d'une régie d'avances (achat d'encarts publicitaires *facebook*).

L'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 et le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, prévoient que les régies doivent être surveillées par les services de l'ordonnateur. Les régisseurs sont soumis aux contrôles réguliers du comptable assignataire et de l'ordonnateur auprès duquel ils sont placés, en application de l'article R. 1617-17 du CGCT.

Le comptable public de la communauté de communes vérifie régulièrement les régies. Les rapports de vérification sont signés par toutes les personnes concernées.

Il faut observer toutefois que les suites données par les services de l'ordonnateur aux multiples observations relevées par le comptable public (méconnaissance des règles d'encaisse et de périodicité, comptabilisation des frais, conservation de la clé du coffre, placement du coffre hors la vue du public, désignation d'un régisseur mandataire, augmentation du plafond d'encaisse,

respect des obligations fiscales en matière de TVA, etc.) ne sont pas formalisées, ce qui ne permet pas de vérifier leur niveau de mise en œuvre.

Il convient aussi de relever que les services de l'ordonnateur n'effectuent pas de contrôles des régies, aucun rapport de vérification n'ayant été produit pas les services concernés.

Les modalités actuelles de gestion des régies doivent être renforcées. L'ordonnateur indique en réponse que la responsable adjointe des finances a été désignée comme référent pour la création, le fonctionnement et le contrôle des régies de la communauté de communes.

### **Recommandation**

**7. Contrôler régulièrement les régies conformément aux prescriptions réglementaires. *Mise en œuvre en cours.***

## **5.4. La disposition d'un compte au Trésor public**

La communauté de communes du Pays de Lunel dispose d'un compte au Trésor public qui retrace les opérations de trésorerie du budget principal et des budgets annexes.

Dans le cadre de la réorganisation *a minima* du SPIC du pôle œnotouristique, à laquelle la communauté de communes doit procéder, compte tenu des observations formulées au paragraphe 4.1.2 ci-dessus du présent rapport, un compte de disponibilités supplémentaire doit être ouvert auprès du trésor public.

L'instruction budgétaire et comptable M14 (tome 1, titre 1, chapitre 2) et l'instruction budgétaire et comptable M4 prévoient, en effet, que les budgets annexes qui retracent les activités des régies dotées de l'autonomie financière doivent disposer d'un compte au Trésor propre (compte 515).

Le budget annexe du pôle œnotouristique de la communauté de communes ayant été créé postérieurement au décret-loi du 28 décembre 1926, cette ouverture d'un compte au Trésor est nécessaire.

## **6. LA SITUATION FINANCIÈRE**

L'examen de la situation financière de la communauté de communes du Pays de Lunel concerne les exercices 2013 à 2017. Il repose sur les chiffres traités par l'outil d'analyse financière des chambres régionales des comptes, à partir des comptes de gestion. Les données fiscales proviennent de la collectivité et du poste comptable de rattachement.

L'analyse financière porte principalement sur le budget principal. Elle est précédée d'un examen de la situation financière consolidée des finances communautaires.

Les données financières essentielles du budget principal figurent dans des tableaux annexés au rapport.

## **6.1. La situation financière consolidée**

La période sous revue comporte huit budgets dont un budget annexe de type industriel et commercial (pôle œnotouristique).

Les recettes d'exploitation des budgets annexes sont généralement modestes (en 2017, 47 k€ pour l'hôtel d'entreprise, 92 k€ pour la zone d'aménagement du Dardailhon, 133 k€ pour la zone d'aménagement de la petite Camargue, 178 k€ pour la zone d'aménagement de Saint-Séries, 250 k€ pour le pôle œnotouristique, 294 k€ pour les ateliers-relais, 313 k€ pour la pépinière d'entreprises).

Les résultats de clôture sont faibles ou négatifs, à l'exception de celui des ateliers-relais (en 2017, 4 k€ pour l'hôtel d'entreprise, - 218 k€ pour la zone d'aménagement du Dardailhon, 99 k€ pour la zone d'aménagement de la petite Camargue, 4 k€ pour la zone d'aménagement de Saint-Séries, 87 k€ pour le pôle œnotouristique, 565 k€ pour les ateliers-relais, 49 k€ pour la pépinière d'entreprises).

Les budgets annexes dont les produits et les résultats sont faibles voire négatifs doivent donner lieu à une réflexion de la collectivité sur la nécessité de maintenir les activités concernées (ateliers-relais, hôtels d'entreprise, pépinière d'entreprises) au regard de l'importance de certaines compétences exercées (déchets, GEMAPI, zones d'aménagement).

Le montant consolidé des dépenses de l'exercice est passé de 26 506 k€ en 2013 à 25 498 k€ en 2017 (- 3,8 %). Celui des recettes de l'exercice a évolué de 26 862 k€ en 2013 à 27 847 k€ sur la même période (3,67 %).

Le résultat de fonctionnement consolidé (12 230 k€ en 2013 et 4 347 k€ en 2017) a chuté (- 64,45 %) en raison de l'absorption progressive du report de fonctionnement (11 874 k€ en 2013) par les résultats de fonctionnement de l'exercice moins favorables (355 k€ en 2013, - 559 k€ en 2015).

La dette consolidée a décliné de 15,31 % sur la période (8 931 k€ en 2013 et 7 563 k€ en 2017). La capacité d'autofinancement brute consolidée a augmenté de 196 % (1 034 k€ en 2013 et 3 065 k€ en 2017) conduisant à une capacité de désendettement de 2,47 ans en 2017 (8,63 ans en 2013).

En conclusion, la situation financière consolidée est satisfaisante. La maîtrise de l'exploitation a permis une croissance du résultat de fonctionnement consolidé de l'exercice de 355 k€ en 2013 à 2 349 k€ en 2017, et de la capacité d'autofinancement. La baisse de l'endettement a permis d'accroître cette maîtrise, en conduisant à une amélioration de quatre points de la capacité de désendettement.

## **6.2. La situation financière du budget principal**

### **6.2.1. L'exploitation**

La situation de l'exploitation de la communauté de communes s'est rétablie sur la période examinée. Le résultat de fonctionnement est passé de - 445 k€ en 2013 à 2 035 k€ en 2017.

Entre 2011 et 2013, la collectivité a réalisé des investissements importants (pôle œnotouristique notamment) et mis en place de nouveaux services (centres de loisirs, relais d'assistance maternelle, transport urbain, médiathèque) générateurs de charges de fonctionnement (+ 21,6 % des charges de fonctionnement réelles en deux ans).

La situation financière difficile constatée en 2013 a nécessité de revoir les modalités de la gestion budgétaire et comptable (budget par service, lettre de cadrage budgétaire, centralisation des dépenses transversales de fournitures, entretien, contrats divers), a conduit à une meilleure sollicitation des recettes (abattement général à la base pour la taxe d'habitation, base minimum de cotisation foncière des entreprises, recherche de financement extérieur en matière de déchets ou de centres de loisirs) et à une baisse des charges (réduction de la masse salariale, diminution des participations aux budgets annexes).

#### 6.2.1.1. Les produits de gestion

L'outil d'analyse financière des chambres régionales des comptes classe les recettes de fonctionnement en deux types, les « produits flexibles » que la collectivité maîtrise relativement et les « produits rigides » où la marge de manœuvre est faible.

Les produits « flexibles » comprennent les impôts locaux et les ressources d'exploitation. Leur proportion parmi les recettes de fonctionnement est prépondérante (89,53 % en 2013 et 87,52 % en 2017) compte tenu du tassement relatif des produits rigides (0,4 % de variation annuelle moyenne).

Les ressources fiscales propres (13 249 k€ en 2013 et 15 023 k€ en 2017) représentent plus de 88 % en 2017 des produits « flexibles » ce qui a permis de pallier la baisse des ressources d'exploitation (2 377 k€ en 2013 et 1 911 k€ en 2017). Elles se composent des impôts locaux nets des restitutions (8 388 k€ en 2013 et 9 539 k€ en 2017) et de diverses taxes (relatives aux activités de service, à l'environnement et l'urbanisation, aux DMTO) passées de 4 860 k€ (2013) à 5 484 k€ (2017).

Le rendement du produit fiscal avant reversement (13 093 k€ en 2013 et 13 900 k€ en 2017) résulte uniquement de la progression des bases (2,54 % d'évolution annuelle moyenne des bases nettes totales) compte tenu de l'absence d'évolution des taux. Le taux de variation annuelle moyenne du produit des impôts locaux atteint 1,5 %.

La communauté de communes du Pays de Lunel n'a pas modifié les taux d'imposition au cours de la période examinée (10,9 % pour la taxe d'habitation, 4,92 % pour le foncier non bâti, 36,18 % pour la cotisation foncière des entreprises). Deux taux sont supérieurs aux taux moyens nationaux de la strate de référence (8,60 % pour la taxe d'habitation, 24,79 % pour la cotisation foncière des entreprises). Le taux du foncier non bâti est inférieur à celui du taux moyen national (7,07 %). Aucune imposition n'est retenue au titre du foncier bâti par la collectivité. Les ressources d'exploitation ont baissé de 19,6 % sur la période. Ce mouvement, initié en 2014, s'est poursuivi. Il concerne tous les postes. Les « ventes diverses, produits des services et du domaine » ont diminué de 13,09 %. Les « autres produits de gestion courante » ont décliné de 72 %.

Les produits « rigides » comprennent les « dotations et participations » et la « fiscalité reversée ». La part des « dotations et participations » a fléchi de 11,75 % (4 713 k€ en 2013 et 4 159 k€ en 2017). La dotation globale de fonctionnement a chuté de 39,71 % (3 372 k€ en 2013

et 2 033 k€ en 2017). Les autres dotations et participations ont progressé (1 341 k€ en 2013 et 2 126 k€ en 2017).

La fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité comprend principalement les versements du fonds de péréquation et de solidarité (158 k€ en 2013, 423 k€ en 2017) et les contributions de la communauté de communes au fonds national de garantie individuelle des ressources (3 120 k€ en 2017).

#### 6.2.1.2. Le potentiel fiscal

Le potentiel fiscal par habitant permet d'évaluer la capacité contributive des ménages et des entreprises du territoire communautaire.

Ce potentiel s'est situé à 213 € (276 €) en 2014, 216 € (278 €) en 2016 et 216 € (271 €) en 2017, soit à des niveaux inférieurs à la moyenne de la catégorie. L'évolution constatée souligne l'existence d'un écart constant, entre le potentiel fiscal de la collectivité et la moyenne de la strate, de plus de cinquante points.

Il ressort de cet indicateur, qui a un impact sur le niveau de la dotation globale de fonctionnement, que la marge de manœuvre fiscale de la communauté de communes apparaît d'autant plus limitée qu'aucune progression du potentiel fiscal n'a eu lieu en 2017.

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

Le coefficient d'intégration fiscale rapporte la fiscalité levée par la communauté de communes à la totalité des impôts perçus par cette dernière et les communes-membres. Il fournit ainsi une mesure économique du niveau d'intégration intercommunale, permet de cerner l'importance des compétences transférées et des ressources nécessaires et d'évaluer le type de relations intercommunales.

Il a progressé sur la période examinée (27,36 % en 2013, 29,51 % en 2014, 29,75 % en 2015, 30,38 % en 2016, 31,12 % en 2017) mais il est resté inférieur de plusieurs points au coefficient moyen national de la catégorie (34,73 % en 2013, 35,18 % en 2014, 35,44 % en 2015, 35,56 % en 2016, 35,67 % en 2017).

Le relatif tassement de l'évolution du coefficient d'intégration fiscale à partir de 2013 et la contribution au redressement des finances publiques (163 k€ en 2014, 1 029 k€ en 2016) expliquent la forte diminution de la dotation d'intercommunalité (1 211 k€ en 2014, 334 k€ en 2016, 133 k€ en 2017).

En se situant constamment en-dessous de la moyenne de sa catégorie, le coefficient d'intégration fiscale est le signe d'une faible volonté de transfert et d'intégration des communes membres de la communauté de communes, d'autant plus qu'aucune augmentation des taux de la fiscalité n'est intervenue sur la période.

Le coefficient d'intégration fiscale a une incidence sur le calcul de la dotation globale de fonctionnement puisque son montant augmente à proportion du renforcement de l'intégration fiscale. De ce point de vue, la forte diminution sur la période (39,71 %) de la dotation globale de

fonctionnement n'est pas neutre, même s'il faut tenir compte de la contribution au redressement des finances publiques.

La communauté de communes du Pays de Lunel devrait réévaluer sa politique de solidarité communautaire afin de disposer de ressources plus importantes pour faire face au développement de son territoire.

#### 6.2.1.4. Les charges de gestion

À partir de 2013, la communauté de communes s'est donnée pour objectif de réduire les dépenses de fonctionnement afin de restaurer l'autofinancement devenu négatif (- 13 k€) en maintenant un niveau minimum d'investissement et en ne recourant pas à la dette.

Les charges de gestion ont diminué de 4,19 % entre 2013 et 2017, soit une variation annuelle moyenne négative de 1,1 %. Cette évolution résulte principalement de la réduction, initiée dès 2014, des autres charges de gestion (1 488 k€ en 2013 et 950 k€ en 2017, soit - 36,15 %) et des charges à caractère général (8 532 k€ en 2013 et 8 400 k€ en 2017, soit - 1,54 %).

La volonté de maîtriser les charges de personnel s'est traduite par une stagnation des dépenses sur la période (5 464 k€ en 2013 et 2017) conduisant à un poids relatif de 33,4 % des charges courantes en 2017. Les charges de personnel concernent à 98,62 %, en 2017, le personnel interne (titulaire et non titulaire). La rémunération du personnel titulaire a évolué de 2 191 k€ en 2013 à 2 741 k€ en 2017 (5,8 % de variation annuelle moyenne). Celle du personnel non titulaire a chuté de 1 436 k€ en 2013 à 912 k€ en 2017 (- 10,7 % de variation annuelle moyenne).

Les subventions de fonctionnement (1 456 k€ en 2013 et 1 415 k€ en 2017) ont été contenues grâce à l'importante diminution du subventionnement des établissements publics rattachés (- 74,55 %) et des associations (- 22,89 %).

#### 6.2.1.5. L'épargne interne

La capacité d'autofinancement brute (CAF) représente l'épargne interne obtenue à l'issue de l'exploitation par la collectivité. Elle doit permettre d'assurer le remboursement de la dette. Le solde éventuel, la capacité d'autofinancement nette, est disponible pour financer les dépenses d'investissement.

L'évolution de la CAF a suivi la même tendance (221 k€ en 2013, 2 652 k€ en 2017) que celle de l'excédent brut de fonctionnement (301 k€ en 2013, 2 348 k€ en 2017) et elle représentait 14,3 % des produits de gestion en 2017.

La variation annuelle moyenne de la capacité d'autofinancement brute (86,1 %) a permis à la communauté de communes de redresser sa capacité d'autofinancement nette (- 13 k€ en 2013, 2 421 k€ en 2017).

En 2017, la capacité d'autofinancement nette était de 50 € par habitant contre 39 € pour la strate régionale et 37 € au niveau national. Le coefficient d'autofinancement courant était de 87 % en 2017 en phase avec le taux régional (90 %) et le taux national (88 %).

### 6.2.2. L'investissement

La communauté de communes a fait le choix de financer ses investissements sans recourir à l'emprunt (sauf en 2013 et 2014 pour 2 370 k€), à l'exception des investissements dans les zones d'activités économiques (ZAE) dans la mesure où leurs dettes sont financées par leurs recettes foncières, en ne prenant en compte que l'autofinancement net et la reprise de l'excédent antérieur.

Les projets d'investissement sont arbitrés au sein de ce plafond de financement, après déduction des fonds attendus (fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée, subventions).

Le financement disponible étant limité, les investissements ont été choisis en fonction de l'estimation des charges futures de fonctionnement et des sources *a priori* de subventionnement. Deux axes d'investissements ont été privilégiés, la création de ZAE qui favorisent la création d'entreprises sans générer de dépenses de fonctionnement pour la collectivité, et la création d'un pôle d'échange multimodal à la gare de Lunel.

Le pôle d'échange multimodal estimé à 9 300 k€ et financé à 70 % par divers partenaires (Union européenne, État, région Occitanie, département de l'Hérault, SNCF, commune de Lunel) permettra de passer d'un moyen de transport à un autre avec fluidité. Il est conçu comme un équipement public important pour le territoire du pays de Lunel. Il vise à aménager la gare de Lunel et son environnement et à permettre la création d'une ligne TER Sète-Lunel. L'ensemble est destiné à améliorer le confort des usagers des transports et à encourager les liaisons interurbaines.

Les investissements ont baissé de 52,16 % entre 2013 (2 354 k€) et 2017 (1 126 k€). Les dépenses d'équipement proprement dites représentent une proportion des emplois allant de 100 % (2013) à 94 % (2017). Elles ont chuté de 55,33 % sur la période (2 371 k€ en 2013 et 1 059 k€ en 2017).

La couverture des dépenses d'équipement est réalisée par des ressources hors emprunt (1 533 k€ de subventions cumulées, 1 112 k€ du fonds de compensation de la TVA, 15 k€ de produits de cession d'immobilisations), de la dette (en 2013 et 2014) et une ponction sur le fonds de roulement (182 k€ en 2014).

La restauration du niveau de l'autofinancement, depuis 2016, permet à la collectivité d'envisager l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement plus étoffé.

### 6.2.3. L'endettement

L'encours de la dette au 1<sup>er</sup> janvier est passé de 2 662 k€ en 2013 à 3 764 k€ en 2017 (41,40 %) avec une progression annuelle moyenne de 9 %. Il se situe sur la période à un niveau inférieur à la moyenne de la strate (73 €/habitant en 2017 pour une moyenne de 180 €/habitant).

Les principaux prêteurs sont le Crédit agricole (30 %) et la Caisse d'épargne (70 %).

Les taux d'intérêt sont uniquement à taux fixes. Le taux moyen pondéré de la dette est de 4,27 %.

La dépense d'amortissement a baissé en moyenne annuelle de 0,5 % entre 2013 et 2017. Elle s'élevait à 230 k€ en 2017 (235 k€ en 2013). La collectivité n'a procédé à aucun

remboursement anticipé sur la période. Les charges financières ont évolué de 116 k€ en 2013 à 146 k€ en 2017 (variation annuelle moyenne de 5,9 %).

L'importante amélioration de la capacité de désendettement (17,2 années en 2013, 1,3 année en 2017) conforte le choix d'une pause dans les investissements et l'endettement.

#### **6.2.4. La structure du bilan**

Les masses du bilan et leur évolution sur la période sont satisfaisantes.

Les emplois immobilisés (37 619 k€ en 2013 et 40 117 k€ en 2017) et les ressources stables (40 457 k€ en 2013 et 45 078 k€ en 2017) sont maîtrisés, compte tenu des variations annuelles moyennes constatées (1,6 % pour les emplois et 2,7 % pour les ressources).

Le fonds de roulement a augmenté continûment sur la période (2 837 k€ en 2013 et 4 960 k€ en 2017, soit une variation annuelle moyenne de 15 %) et représentait en 2017 près de 110 jours de charges courantes.

Le besoin en fonds de roulement est principalement négatif (- 61 k€ en 2013, - 471 k€ en 2017) ce qui, cumulé (8 %) avec l'évolution du fonds de roulement, explique le niveau de trésorerie élevé et fortement croissant (2 898 k€ en 2013, 5 432 k€ en 2017) de la communauté de communes.

En conclusion, la tenue des comptes et la gestion budgétaire appellent des corrections ciblées, la collectivité ayant notamment procédé, pendant plusieurs exercices, au vote de budgets qu'elle n'exécutait pas volontairement comme prévu. La situation financière de la communauté de communes du Pays de Lunel est meilleure en 2017 qu'en début de période. Dotée d'un bilan dont les principaux agrégats sont stabilisés, la collectivité présente aussi une situation financière consolidée satisfaisante.

À l'aune du budget principal, l'exploitation est devenue positive, en raison d'un effort sensible de réduction des charges de gestion. Compte tenu de la restriction volontaire des investissements sur la période, l'endettement est maîtrisé. Disposant d'une capacité d'autofinancement nette redevenue positive, et croissante depuis 2014, la trésorerie abondante, conséquence de budgets votés en dérogation de l'article L. 1612-4 du CGCT (évaluation sincère des dépenses et des recettes), permet une reprise des investissements afin de ne pas stériliser les fonds disponibles.

En conclusion la chambre relève la faible volonté de transfert et d'intégration de la collectivité avec une définition limitative de l'intérêt communautaire. Le rétablissement de la situation financière doit dès lors lui permettre à la communauté de communes de donner un caractère opérationnel à son projet territorial.

\*\*\*

## ANNEXES

## Tableaux annexes financiers du budget principal

## annexe 1 : Évolution de l'excédent brut de fonctionnement et de la CAF brute

en €	2013	2014	2015	2016	2017
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	13 249 154	12 485 588	13 398 770	13 933 314	15 023 342
+ Ressources d'exploitation	2 377 357	2 042 103	1 931 482	1 937 506	1 911 370
<b>= Produits "flexibles" (a)</b>	<b>15 626 511</b>	<b>14 527 691</b>	<b>15 330 252</b>	<b>15 870 820</b>	<b>16 934 711</b>
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 713 344	5 256 601	4 802 803	4 192 799	4 159 392
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	-3 096 218	-2 322 487	-2 538 164	-2 521 731	-2 514 266
<b>= Produits "rigides" (b)</b>	<b>1 617 126</b>	<b>2 934 114</b>	<b>2 264 639</b>	<b>1 671 068</b>	<b>1 645 126</b>
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	9 280	0
<b>= Produits de gestion (a+b+c = A)</b>	<b>17 243 637</b>	<b>17 461 805</b>	<b>17 594 891</b>	<b>17 551 167</b>	<b>18 579 837</b>
Charges à caractère général	8 532 608	8 278 434	9 129 932	8 429 234	8 400 554
+ Charges de personnel	5 464 486	5 571 381	5 401 980	5 385 295	5 464 142
+ Subventions de fonctionnement	1 456 734	1 255 907	1 233 722	1 446 646	1 415 894
+ Autres charges de gestion	1 488 423	690 952	1 059 995	919 939	950 906
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>16 942 251</b>	<b>15 796 673</b>	<b>16 825 629</b>	<b>16 181 113</b>	<b>16 231 496</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>301 386</b>	<b>1 665 131</b>	<b>769 262</b>	<b>1 370 054</b>	<b>2 348 342</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	1,7%	9,5%	4,4%	7,8%	12,6%
+/- Résultat financier	-116 080	-183 456	-200 096	-161 060	-146 049
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	0
+/- Autres produits et charges excep. réels	36 029	170 593	659 731	544 316	449 725
<b>= CAF brute</b>	<b>221 335</b>	<b>1 652 269</b>	<b>1 228 896</b>	<b>1 753 310</b>	<b>2 652 017</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	1,3%	9,5%	7,0%	10,0%	14,3%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

## annexe 2 : Évolution de la structure des coûts des charges de gestion

en €	2013	2014	2015	2016	2017
Charges à caractère général	8 532 608	8 278 434	9 129 932	8 429 234	8 400 554
+ Charges de personnel	5 464 486	5 571 381	5 401 980	5 385 295	5 464 142
+ Subventions de fonctionnement	1 456 734	1 255 907	1 233 722	1 446 646	1 415 894
+ Autres charges de gestion	1 488 423	690 952	1 059 995	919 939	950 906
+ Charges d'intérêt et pertes de change	116 080	183 456	200 096	161 060	146 049
<b>= Charges courantes</b>	<b>17 058 331</b>	<b>15 980 129</b>	<b>17 025 726</b>	<b>16 342 174</b>	<b>16 377 545</b>
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	32,0%	34,9%	31,7%	33,0%	33,4%
<i>Intérêts et pertes de change / charges courantes</i>	0,7%	1,1%	1,2%	1,0%	0,9%

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

**annexe 3 : Évolution de la CAF brute et du résultat de fonctionnement**

en €	2013	2014	2015	2016	2017
<b>CAF brute</b>	<b>221 335</b>	<b>1 652 269</b>	<b>1 228 896</b>	<b>1 753 310</b>	<b>2 652 017</b>
- Dotations nettes aux amortissements	667 323	805 964	932 724	951 869	888 737
- Dotations nettes aux provisions	0	-29 000	0	0	0
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	0	0	0	1 302	0
+ Neutralisation des amortissements des subventions d'équipements versées	0	0	0	254453,61	272712,61
<b>= Résultat section de fonctionnement</b>	<b>-445 988</b>	<b>875 305</b>	<b>296 172</b>	<b>1 057 197</b>	<b>2 035 993</b>

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

**annexe 4 : Données relatives à l'endettement**

en €	2013	2014	2015	2016	2017
Encours de dettes du BP au 1er janvier	2 662 578	3 797 419	4 483 021	4 103 144	3 764 857
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	235 113	314 598	379 878	338 279	230 846
- Remboursements temporaires d'emprunts	0	0	0	0	0
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	46	-200	0	8	0
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	0	0	0	0
+ Nouveaux emprunts	1 370 000	1 000 000	0	0	0
<b>= Encours de dette du BP au 31 décembre</b>	<b>3 797 419</b>	<b>4 483 021</b>	<b>4 103 144</b>	<b>3 764 857</b>	<b>3 534 011</b>
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	2 301 969	2 318 297	3 366 910	3 737 109	5 202 774
<b>= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA</b>	<b>1 495 449</b>	<b>2 164 724</b>	<b>736 234</b>	<b>27 748</b>	<b>-1 668 763</b>

**annexe 5 : Évolution et composition du fonds de roulement**

au 31 décembre en €	2013	2014	2015	2016	2017
Dotations, réserves et affectations	28 686 914	28 386 840	29 352 205	29 756 653	30 686 053
+ Droit de l'affectant	10 114	10 114	10 114	10 114	10 114
- Neutralisations des amortissements, provisions et dépréciations et régularisation en situation nette des	0	0	0	254453,61	1029611,42
+/- Différences sur réalisations	-814 703	-814 754	-813 554	-811 066	-304 261
+/- Résultat (fonctionnement)	-445 988	875 305	296 172	1 057 197	2 035 993
+ Subventions	9 194 261	9 677 525	9 829 137	9 896 013	10 146 007
<i>dont subventions transférables</i>	0	0	0	0	0
<i>dont subventions non transférables</i>	9 194 261	9 677 525	9 829 137	9 896 013	10 146 007
+ Provisions pour risques et charges	29 053	53	53	53	53
<i>dont provisions pour R&amp;C sur emprunts</i>	0	0	0	0	0
<b>= Ressources propres élargies</b>	<b>36 659 649</b>	<b>38 135 082</b>	<b>38 674 126</b>	<b>39 654 510</b>	<b>41 544 348</b>
+ Dettes financières (hors obligations)	3 797 419	4 483 021	4 103 144	3 764 857	3 534 011
+ Emprunts obligataires	0	0	0	0	0
<b>= Ressources stables (E)</b>	<b>40 457 068</b>	<b>42 618 103</b>	<b>42 777 270</b>	<b>43 419 367</b>	<b>45 078 359</b>
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	20 614 467	35 410 415	35 269 250	35 130 625	35 785 470
<i>dont subventions d'équipement versées</i>	1 003 034	3 288 809	3 287 262	3 307 548	3 258 837
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	75 633	51 554	142 789	43 432	68 621
<i>dont immobilisations corporelles</i>	19 350 869	31 885 121	31 654 269	31 579 714	32 416 011
<i>dont immobilisations financières</i>	184 931	184 931	184 931	199 931	42 000
+ Immobilisations en cours	12 822 680	370 365	398 405	566 982	149 281
+ Encours de production et travaux stockés	0	0	0	0	0
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	3 803 698	3 803 698	3 803 698	3 803 698	3 803 698
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	378 947	378 947	378 947	378 947	378 947
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA, CCAS et caisse des écoles)	0	0	0	0	0
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	0	0	0	0	0
<b>= Emplois immobilisés (F)</b>	<b>37 619 793</b>	<b>39 963 425</b>	<b>39 850 301</b>	<b>39 880 252</b>	<b>40 117 397</b>
<b>= Fonds de roulement net global (E-F)</b>	<b>2 837 275</b>	<b>2 654 678</b>	<b>2 926 969</b>	<b>3 539 115</b>	<b>4 960 962</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	60,7	60,6	62,7	79,0	110,6

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

## GLOSSAIRE

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ALAE	accueil de loisirs associé à l'école
ALSH	accueil de loisirs sans hébergement
BA	budget annexe
BP	budget principal
CAF	capacité d'autofinancement
CCPL	communauté de communes du Pays de Lunel
CGCT	code général des collectivités territoriales
DGF	dotation globale de fonctionnement
DMTO	droits de mutation à titre onéreux
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
EPIC	établissement public industriel et commercial
ETP	équivalent temps-plein
FCTVA	fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
GEMAPI	gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations
HT	hors taxes
k€	kilo € = millier d'euros
M€	million d'euros
PLH	programme local d'habitat
PLU	plan local d'urbanisme
PRA	plan de reprise d'activité
RH	ressources humaines
SCOT	schéma de cohérence territoriale
SDCI	schéma départemental de coopération intercommunale
SIVOM	syndicat intercommunal à vocations multiples
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SSID	<i>service set identification</i> (clé alphanumérique identifiant de manière unique un réseau sans fil)
TTC	toutes taxes comprises
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
VPN	<i>virtual private network</i> (réseau virtuel privé)
VTT	vélo tout terrain
ZAC	zone d'aménagement concerté

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 14 mai 2019 de M. Claude Arnaud, président de la communauté de communes du Pays de Lunel.

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**