



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU CLERMONTAIS (Hérault)

Exercices 2013 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
INTRODUCTION.....	6
1. PRÉSENTATION DE LA COLLECTIVITÉ	7
2. LE TERRITOIRE ET LES COMPÉTENCES	8
2.1. La représentativité des communes membres	8
2.2. L'évolution des compétences et des adhésions	9
2.3. La mise en conformité des statuts et des compétences.....	10
2.4. Les modalités de mise en œuvre des compétences et leur poids relatif.....	11
2.4.1. Les modalités de mise en œuvre	11
2.4.2. L'exercice spécifique des compétences « eau », « assainissement » et « déchets ménagers »	11
2.4.3. Le poids relatif des compétences exercées	15
2.5. La coopération institutionnelle et l'intégration communautaire.....	15
2.5.1. La coopération institutionnelle	15
2.5.2. Le transfert des personnels et la mutualisation des moyens	16
3. LA GESTION BUDGÉTAIRE	19
3.1. Le périmètre budgétaire	19
3.1.1. Le poids des recettes des budgets annexes est majoritairement faible	20
3.1.2. Le recours aux budgets annexes	20
3.2. L'information financière.....	22
3.2.1. Le débat d'orientation budgétaire	22
3.2.2. Les informations financières essentielles.....	23
3.2.3. La prévision budgétaire.....	24
4. LA SITUATION FINANCIÈRE	25
4.1. La situation financière consolidée	26
4.1.1. Les résultats des budgets annexes ne sont pas significatifs	26
4.1.2. La consolidation financière montre une amélioration	26
4.2. La situation financière du budget principal	27
4.2.1. L'exploitation.....	27
4.2.2. L'investissement	30
4.2.3. L'endettement	30
4.2.4. La structure du bilan	30
ANNEXES.....	32
GLOSSAIRE.....	35
Réponses aux observations définitives.....	36

SYNTHÈSE

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

La communauté de communes du Clermontais, créée en 1991 sous la forme d'un district, est un établissement public de coopération intercommunale qui exerce ses compétences sur un territoire de 236 km² au profit d'une population de 27 305 habitants. La médiane du revenu disponible du territoire est de 18 299 €. Le taux de chômage localisé atteint 17,6 % en 2015.

Le territoire communautaire se compose de 21 communes. La ville-centre de Clermont l'Hérault constitue le bassin de vie principal du territoire communautaire. Elle dispose d'équipements publics et d'une offre culturelle et commerciale qui expliquent sa position centrale et son niveau d'emplois.

Le budget principal 2018 de la communauté de communes s'élève à 26 201 k€. Elle emploie 195,46 agents permanents en équivalent temps plein au 1^{er} janvier 2018.

L'histoire de la collectivité explique que les compétences en matière de déchets, d'eau et d'assainissement ne soient pas mises en œuvre par la communauté de communes pour l'ensemble des communes membres. Cette situation ne saurait perdurer puisqu'elle porte atteinte à l'unité et à la clarification de l'exercice des compétences communautaires.

Par ailleurs, la collectivité n'a pas adopté le rapport relatif à la mutualisation de services ni le projet de schéma de mutualisation qui aurait dû être soumis aux communes membres conformément à l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales. Elle n'a pas non plus engagé de réflexion en matière de stratégie territoriale.

Dans le domaine budgétaire, les prévisions ne sont pas suffisamment précises, ce qui conduit à des écarts d'exécution significatifs. Une prévision budgétaire plus précise est nécessaire pour couvrir les dépenses sans accumuler d'excédents.

L'examen de la situation financière montre que la collectivité sort des tensions existantes depuis 2013. La consolidation financière du budget principal et des budgets annexes révèle une croissance du résultat de fonctionnement (269 k€ en 2014 à 1 232 k€ en 2017) et une baisse de l'endettement permettant une amélioration de la capacité de désendettement. La capacité d'autofinancement brute du budget principal est satisfaisante (1 005 k€ en 2013, 1 352 k€ en 2017). Elle est en phase avec l'excédent brut de fonctionnement (1 145 k€ en 2013, 1 470 k€ en 2017). En 2017, la capacité d'autofinancement nette est de 34 € par habitant (36 € par habitant au niveau national).

La communauté de communes du Clermontais doit toutefois adopter un plan de réduction des charges de fonctionnement pour ne pas avoir à solliciter la ressource fiscale, le niveau des taux d'imposition étant élevé. La situation de l'exploitation a pu justifier une réduction des investissements du budget principal, mais la trésorerie abondante actuelle doit conduire à une reprise des investissements, tout en maintenant la vigilance sur les opérations d'aménagement.

RECOMMANDATIONS

1. Mettre en place un plan d'actions avec un échéancier précis destiné à unifier les modalités de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés sur le territoire. *Mise en œuvre en cours.*
2. Mettre en place un plan d'actions avec un échéancier précis visant à unifier la gestion de la compétence « eau et assainissement » sur le territoire. *Mise en œuvre en cours.*
3. Établir le rapport sur la mutualisation des services. *Non mise en œuvre.*
4. Adopter le schéma de mutualisation. *Non mise en œuvre.*
5. Conclure les conventions liées aux mutualisations de personnels. *Devenue sans objet.*
6. Différencier les données du budget principal de celles des budgets annexes dans les rapports d'orientation budgétaire en intégrant toutes les données pluriannuelles nécessaires. *Totalement mise en œuvre.*

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

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

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

INTRODUCTION

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

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes du Clermontais été ouvert le 10 juillet 2018 par lettre du président adressée à M. Jean-Claude Lacroix, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le 6 novembre 2018 à M. Alain Cazorla, 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 4 janvier 2019.

Lors de sa séance du 21 janvier 2019, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Jean-Claude Lacroix. M. Alain Cazorla, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits le concernant ont été adressés à un tiers.

Après avoir examiné la réponse reçue, la chambre, dans sa séance du 7 juin 2019, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. PRÉSENTATION DE LA COLLECTIVITÉ

La communauté de communes du Clermontais, située dans le pays Cœur d'Hérault, est à mi-chemin de Montpellier et de Béziers, dans un territoire à dominante rurale. Son siège administratif est situé à Clermont l'Hérault.

Elle a été créée en 1991 sous la forme d'un district qui s'est transformé en communauté de communes en 2000. Établissement public de coopération intercommunale (EPCI), elle exerce ses compétences sur un territoire d'une superficie de 236,2 km², et accueille 27 305 habitants en 2015 (Insee, taux annuel moyen de variation de 1,8 % sur cinq ans)¹. Sa population, dont la densité atteint 115,6 habitants au km², la situe au niveau national dans les 51 % d'EPCI ayant entre 15 000 et 50 000 habitants (BIS n° 122 mars 2018).

La communauté de communes du Clermontais n'est pas concernée par le schéma départemental de coopération intercommunale établi par arrêté préfectoral du 25 mars 2016.

La ville-centre de Clermont l'Hérault, dont l'aire d'influence recoupe partiellement celle de Lodève et de Gignac, constitue le bassin de vie principal du territoire communautaire. Elle dispose de plusieurs équipements publics (deux collèges, deux lycées, une piscine intercommunale, un hôpital local, une maison de retraite) et d'une offre culturelle (un théâtre, une école de musique, un cinéma) et commerciale (commerces de proximité, grandes surfaces alimentaires ou spécialisées) qui expliquent sa position centrale et son niveau d'emplois (4 629 emplois salariés et non salariés en 2015).

Depuis quelques années, la commune de Paulhan s'affirme comme un second pôle d'attraction du territoire communautaire, au regard de sa fonction résidentielle (3 820 habitants) et de son niveau de services et d'équipements (collège, bibliothèque, établissement pour personnes âgées dépendantes).

La communauté de communes du Clermontais bénéficie des effets induits par l'activité économique de la métropole de Montpellier. Les activités productives regroupent 39 % des établissements et 28 % des emplois. Le territoire du Clermontais voit ainsi sa population, ses emplois et ses activités croître depuis plusieurs années, d'autant qu'il dispose d'une très bonne desserte routière. Le tissu économique est dominé par des activités présentiels (administration, santé, action sociale, commerce, transport, construction), un secteur viti-vinicole développé (caves coopératives, machines agricoles, produits phytosanitaires) et le secteur manufacturier.

Par ailleurs, le territoire dispose d'un patrimoine culturel et naturel de qualité avec le grand site du Salagou et le cirque de Mourèze, le Pic de Vissou et la manufacture royale de Villeneuve.

Selon les données récentes, le territoire du Clermontais comprend 11 522 ménages fiscaux dont 43,1 % sont imposés (50,3 % en Occitanie et 55,4 % en France métropolitaine). La médiane du revenu disponible est de 18 299 € (19 457 € en Occitanie). Le taux de chômage localisé atteint 17,6 % en 2015 alors que le taux d'activité se situe à 73,9 % (source Insee).

Parmi les 21 communes (Aspiran, Brignac, Cabrières, Canet, Ceyrac, Clermont l'Hérault, Lacoste, Fontès, Liausson, Lieuran-Cabrières, Mérifons, Mourèze, Nébian, Octon, Paulhan, Péret, Saint Félix de Lodez, Salasc, Usclas d'Hérault, Valmascle, Villeneuve) composant la

¹ 29 119 habitants (population DGF 2018)

communauté de communes du Clermontais depuis 2013, les plus importantes sont Clermont l'Hérault (7 338 habitants), Paulhan (3 498 habitant s) et Canet (3 000 habitants).

Le budget principal 2018 s'élève à 26 201 k€ (22 590 k€ en section de fonctionnement et 3 611 k€ en section d'investissement). La communauté de communes du Clermontais emploie 195,46 agents permanents en équivalent temps plein au 1^{er} janvier 2018 (état du personnel annexé du budget primitif 2018).

2. LE TERRITOIRE ET LES COMPÉTENCES

2.1. La représentativité des communes membres

Par arrêté préfectoral du 25 octobre 2013, le préfet de l'Hérault a arrêté le nombre total de sièges du conseil communautaire et le nombre de sièges attribué à chaque commune, en se fondant sur les délibérations des conseils municipaux prises à la majorité qualifiée, conformément à l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

À la suite de la décision du 20 juin 2014 du Conseil Constitutionnel relative à la méconnaissance du principe d'égalité devant le suffrage découlant de l'article L. 5211-6-1 du CGCT, le préfet a procédé, par arrêté du 11 août 2014, à une révision de la composition du conseil communautaire en ramenant le nombre de sièges de 51 à 45. La répartition des sièges est reprise dans le tableau 1 ci-dessous

tableau 1 : Répartition des sièges entre les communes membres

Communes	Population (1/1/2014)	Part population (%)	Sièges	Répartition sièges (%)	Population/siège
ASPIRAN	1 526	5,96%	2	4,44%	763
BRIGNAC	731	2,85%	1	2,22%	731
CABRIERES	483	1,89%	1	2,22%	483
CANET	3 361	13,12%	5	11,11%	672
CEYRAS	1 185	4,63%	2	4,44%	593
CLERMONT L'HERAULT	8 121	31,70%	13	28,89%	625
LACOSTE	295	1,15%	1	2,22%	295
FONTES	950	3,71%	1	2,22%	950
LIAUSSON	156	0,61%	1	2,22%	156
LIEURAN-CABRIERES	286	1,12%	1	2,22%	286
MERIFONS	48	0,19%	1	2,22%	48
MOUREZE	179	0,70%	1	2,22%	179
NEBIAN	1 295	5,06%	2	4,44%	648
OCTON	447	1,74%	1	2,22%	447
PAULHAN	3 741	14,60%	6	13,33%	624
PERET	940	3,67%	1	2,22%	940
SAINT FELIX DE LODEZ	1 156	4,51%	1	2,22%	1156
SALASC	290	1,13%	1	2,22%	290
USCLAS D'HERAULT	318	1,24%	1	2,22%	318
VALMASCLE	44	0,17%	1	2,22%	44
VILLENEUVETTE	65	0,25%	1	2,22%	65
	25 617		45		

Source : CRC (données arrêté préfectoral 11 août 2014)

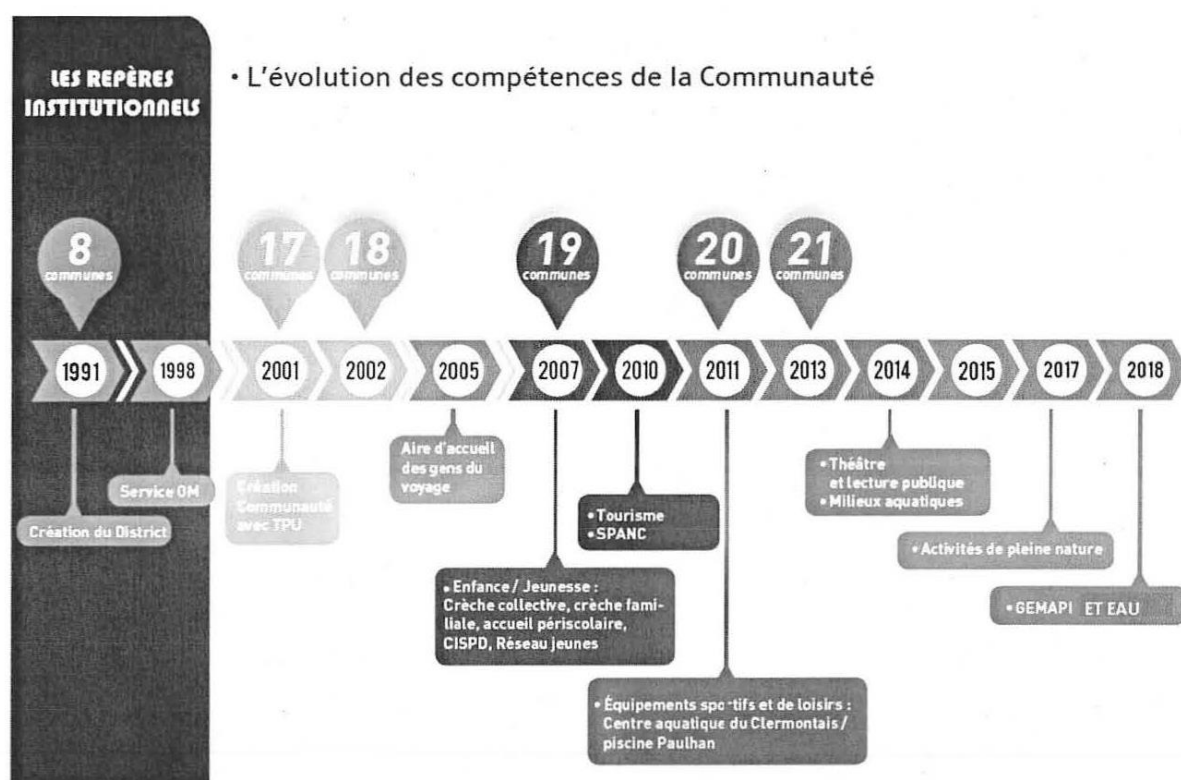
La répartition des sièges qui résulte de cette révision est satisfaisante. Elle ne révèle pas de déséquilibres au détriment de la commune-centre et respecte les principes d'une représentation essentiellement démographique et de la représentation de l'ensemble des communes.

2.2. L'évolution des compétences et des adhésions

Le nombre de communes membres a augmenté à quatre reprises entre 2001 (17) et 2013 (21).

Les compétences statutaires de la communauté de communes du Clermontais ont été progressivement étendues depuis sa création comme le montre le schéma ci-dessous :

graphique 1 : Évolution des compétences de la communauté de communes



Source : Communauté de communes du Clermontais

En matière de déchets ménagers, le traitement est assuré à partir de 1998 par le syndicat centre Hérault pour le territoire de trois intercommunalités (Clermontais, Vallée de l'Hérault, Lodévois et Lodévois-Larzac qui en sont membres-fondateurs). Par ailleurs, la communauté de communes du Clermontais a pris en charge la collecte des déchets ménagers et assimilés en 2000, sauf pour la commune de Fontès dont les ordures ménagères sont toujours collectées et traitées par le SICTOM de la région de Pézenas.

L'action économique de la communauté de communes du Clermontais a pris son essor avec le passage à la taxe professionnelle unique en 2001. La zone d'aménagement concertée de la Barthe à Paulhan, l'extension de la zone d'aménagement concertée des Tanes Basses (ou du parc d'activités de la vallée de l'Hérault) et la création de la zone d'aménagement concertée de l'Estagnol, toutes deux à Clermont-l'Hérault, constituent des opérations importantes, cette dernière accueillant le centre aquatique intercommunal en 2011. En 2009, le lancement de la zone

d'aménagement concertée de la Salamane à Clermont-l'Hérault permet d'accueillir une base logistique du groupe System U et de proposer du foncier pour des entreprises sur 70 hectares.

Au cours des années 2000, outre l'adhésion de nouvelles communes, les compétences en matière d'accueil intercommunal des gens du voyage, de la petite enfance et de la jeunesse (structures collectives d'accueil de la petite enfance, réseau d'assistantes maternelles, réseau d'accueil de loisirs périscolaires et extrascolaires qui maille tout le territoire) ont été transférées par les communes et un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance est installé.

Les compétences assainissement non collectif et tourisme ont été transférées en 2010. La compétence culturelle a été acquise en 2014 avec le transfert du théâtre de Clermont-l'Hérault. L'action culturelle couvre le spectacle vivant, la lecture publique, le patrimoine et le soutien à l'action associative.

L'action dans le domaine de l'environnement a été favorisée en 2017 par une extension aux activités de pleine nature comme complément à la promotion touristique intercommunale. La communauté de communes s'est vue ensuite confier la gestion du domaine départemental du Salagou.

En 2018, les compétences en matière d'eau et d'assainissement ainsi que la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) sont venues élargir le périmètre d'action.

2.3. La mise en conformité des statuts et des compétences

Conformément à l'article L. 5211-5-1 du CGCT, les statuts ont été approuvés par arrêté préfectoral du 11 février 2014. Toutefois, leur examen montre qu'ils n'ont pas été actualisés.

À la suite de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), la communauté de communes du Clermontais a procédé à un reclassement et à une extension de ses compétences statutaires par adoption de plusieurs délibérations (12 juillet 2016 : compétences optionnelles « eau et assainissement », 16 novembre 2016 : mise en conformité avec la loi NOTRe, 28 juin 2017 : compétence optionnelle « voirie d'intérêt communautaire »).

L'arrêté préfectoral n° 2017-1-1307 du 14 novembre 2017 récapitule les compétences exercées par la communauté de communes du Clermontais en quatre groupes :

- des compétences obligatoires (aménagement de l'espace, développement économique, gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations, aires d'accueil des gens du 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, eau, assainissement, politique du logement et du cadre de vie, création et gestion de maisons de services publics) ;
- des compétences facultatives (politique de la petite enfance et de la jeunesse, construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire) ;

- des compétences supplémentaires intégralement exercées par la communauté (organisation et fonctionnement d'un réseau de lecture publique, mise en œuvre de l'opération grand site Salagou-Cirque de Mourèze, actions relatives au pays Larzac Cœur d'Hérault).

2.4. Les modalités de mise en œuvre des compétences et leur poids relatif

2.4.1. Les modalités de mise en œuvre

L'exercice des compétences détenues par la communauté de communes du Clermontais est variable en intensité et dans ses modalités.

Les compétences actuellement mises en œuvre directement portent sur la gestion des zones d'aménagement concertées, le soutien financier à des projets portés par des associations de commerçants et artisans, le rôle d'animation et de mise en réseau des partenaires socio-économiques locaux, la promotion du tourisme avec les activités de l'office de tourisme intercommunal, la réalisation de l'aire des gens du voyage, la collecte des déchets ménagers, l'aménagement et la gestion des activités de pleine nature, le pilotage du conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance, l'action sociale en faveur de la petite enfance (gestion de crèches collectives, structure d'accueil familial, relais d'assistantes maternelles) et des publics jeunes jusqu'à 25 ans (accueil de loisirs extrascolaires, périscolaires, réseau jeunes), la gestion de l'eau pour 17 communes et celle de l'assainissement collectif pour 18 communes, l'assainissement non collectif, la voirie des zones d'activités économiques, l'exploitation des équipements culturels et sportifs (piscines, théâtre), l'organisation et le fonctionnement d'un réseau de lecture publique.

Les compétences dont l'exercice est confié, intégralement ou partiellement, à d'autres intervenants, par adhésion à un syndicat ou par contrat, concernent la mise en œuvre du grand site du Salagou et du cirque de Mourèze (action du syndicat mixte de gestion du Salagou), l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (syndicat mixte de développement local pays cœur d'Hérault), la gestion de l'aire des gens du voyage (contrat avec une société), le traitement des déchets ménagers (syndicat centre Hérault couvrant trois intercommunalités et 77 communes, et SICTOM de Pézenas pour la collecte et le traitement des ordures ménagères de la commune de Fontès), la compétence de gestion des milieux aquatiques (partage de compétence en cours d'étude avec le syndicat mixte du bassin du fleuve Hérault).

Il reste quelques compétences qui n'ont pas donné lieu à des réalisations. Dans le domaine des services publics, aucune maison de services au public n'existe. En matière de politique de la ville et du cadre de vie, aucune action n'est engagée dans le secteur de l'habitat, qu'il s'agisse de zones d'aménagement ou de programme local de l'habitat (la participation au programme d'intérêt général du département de l'Hérault est envisagée).

Il ressort de cette présentation que la communauté de communes assure elle-même une part significative de ses compétences qui sont parmi les plus importantes.

2.4.2. L'exercice spécifique des compétences « eau », « assainissement » et « déchets ménagers »

Comme établissement public de coopération intercommunale (EPCI), la communauté de communes du Clermontais est soumise au principe de spécialité. Elle ne peut donc intervenir que

pour les compétences transférées par les communes membres ou la loi. À l'inverse, les communes membres sont soumises au principe d'exclusivité, et donc totalement dessaisies des compétences transférées à L'EPCI.

Les EPCI ne peuvent se superposer géographiquement pour l'exercice d'une même compétence à d'autres EPCI à fiscalité propre, des syndicats de communes ou des syndicats mixtes. Un dispositif légal de substitution est prévu pour les communautés de communes par l'article L. 5214-2 1 du CGCT.

Cet article dispose que « I.- La communauté de communes dont le périmètre est identique à celui d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte est substituée de plein droit à ce syndicat de communes ou à ce syndicat mixte pour la totalité des compétences qu'ils exercent. La communauté de communes est également substituée de plein droit, pour les compétences qu'elle exerce ou vient à exercer, au syndicat de communes ou au syndicat mixte inclus en totalité dans son périmètre. Dans les cas prévus aux premier et deuxième alinéas du présent article, la substitution de la communauté de communes au syndicat s'effectue dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 5211-41. II. - La communauté de communes est également substituée, pour les compétences qu'elle exerce ou vient à exercer, aux communes qui en sont membres lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures à la communauté dans un syndicat de communes ou un syndicat mixte. S'il s'agit d'un syndicat de communes, ce dernier devient un syndicat mixte au sens de l'article L. 5711-1. Ni les attributions du syndicat, ni le périmètre dans lequel il exerce ses compétences ne sont modifiés. III. - Le présent article est également applicable lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale fusionné pour constituer la communauté de communes était membre d'un syndicat mixte ».

L'examen de l'exercice des compétences « eau », « assainissement » et « déchets ménagers » montre une situation compliquée.

2.4.2.1. La compétence « déchets ménagers et assimilés »

Dans l'exercice de cette compétence, le syndicat Centre Hérault traite les déchets sur le territoire des intercommunalités du Clermontais, de la vallée de l'Hérault (Gignac), du Lodévois et du Lodévois-Larzac (Lodève), qui lui ont transféré la compétence de traitement des déchets ménagers et assimilés. La communauté de communes du Clermontais assure la collecte de ces mêmes déchets sur son territoire.

Le syndicat Centre Hérault gère les déchetteries, le site d'enfouissement (ISDND) de Soumont, la plateforme de compostage d'Aspiran, et la collecte des colonnes d'apport volontaire (papiers, verres et emballages). Les intercommunalités membres du syndicat lui versent une cotisation annuelle pour son fonctionnement.

Les compétences des communautés de communes (collecte des déchets) et du syndicat (traitement des déchets) sont distinctes et complémentaires. L'organisation quotidienne du service à l'usager, qui est en place depuis 1998, ne révèle pas de difficultés particulières.

La commune de Fontès, qui est membre de la communauté de communes du Clermontais, fait exception à cette organisation puisque ses déchets ménagers et assimilés sont collectés et traités par le SICTOM de la région de Pézenas.

Historiquement, la commune de Fontès, qui n'était rattachée à aucune intercommunalité jusqu'en 2002, appartenait à ce SICTOM pour la gestion des ordures ménagères.

Son adhésion à la communauté de communes du Clermontais en 2002 n'a pas entraîné le retrait du SICTOM de la région de Pézenas, pour que la compétence en matière de déchets soit exercée normalement par la communauté de communes du Clermontais.

Le maintien de l'adhésion de la commune de Fontès au SICTOM était motivé par le fait qu'un nouveau mode de présentation des déchets (bacs jaunes et marron en porte-à-porte) venait d'être mis en place par le SICTOM et qu'il commençait à entrer dans les habitudes des usagers de Fontès. La commune n'avait pas souhaité les perturber, le mode de tri organisé par la communauté de communes du Clermontais étant différent (bacs verts pour les bio-déchets, bacs gris pour le résiduel, et colonnes d'apport volontaire pour les papiers, cartons et plastiques).

La communauté de communes du Clermontais siège donc en représentation-substitution de la commune de Fontès au SICTOM de la région de Pézenas, et lui verse une participation annuelle.

Au-delà du changement que générerait une réorganisation du mode de tri auprès des usagers de la commune de Fontès, une reprise de la collecte des déchets ménagers par la communauté de communes du Clermontais sur Fontès est techniquement réalisable.

La chambre observe que l'organisation actuelle en matière de compétences d'ordures ménagères est inutilement complexe et coûteuse. Elle ne s'inscrit pas dans les dispositions de la loi NOTRe du 7 août 2015, qui entendent clarifier les compétences afin qu'elles soient mieux exercées et permettent la mise en place de services publics de proximité sur un territoire cohérent.

La collectivité doit mettre en place un plan d'actions avec un échéancier précis afin d'unifier la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés pour l'intégralité de son périmètre territorial. Elle a un intérêt économique à unifier les modalités de cette gestion.

Recommandation

1. Mettre en place un plan d'actions avec un échéancier précis destiné à unifier les modalités de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés sur le territoire. *Mise en œuvre en cours.*

En réponse, l'ordonnateur précise qu'en 2019, le SICTOM de la région de Pézenas a lancé une réforme du mode de tri des déchets ménagers, devant aboutir à terme à un système très comparable à celui organisé sur le Clermontais. Une première série de 12 communes sont déjà intégrées dans ce dispositif. La communauté de communes du Clermontais va solliciter l'intégration de la commune de Fontès dans ce dispositif au plus tôt, afin de suivre la recommandation de la chambre.

2.4.2.2. La compétence « eau et assainissement »

Les communes membres de la communauté de communes du Clermontais ont décidé de transférer au 1^{er} janvier 2018 la compétence en matière d'eau et d'assainissement tandis que la loi lui confiait la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI).

Depuis cette date, la régie de l'eau Interc'Eau assure le service de l'eau et de l'assainissement sur 16 communes du territoire qui étaient organisées en régie. La régie intercommunale s'est ainsi substituée aux différentes régies communales.

Par ailleurs, une société d'économie mixte, la Pérêtoise des Eaux, intervient sur la commune de Péret, et un concessionnaire (Saur) opère sur les communes de Clermont-l'Hérault, Nébian et Villeneuve, qui étaient regroupées dans un syndicat intercommunal lié à cet exploitant.

Enfin, le syndicat mixte de la Vallée de l'Hérault agit sur la commune d'Usclas d'Hérault pour l'eau potable.

L'intervention de la Pérêtoise des eaux et du syndicat mixte de la Vallée de l'Hérault couvrent un nombre limité d'abonnés. En revanche, la concession de la Saur porte sur un nombre d'abonnés aussi important que celui de la régie intercommunale pour 16 communes. Le contrat de concession transféré à la communauté de communes du Clermontais arrive à terme en 2021.

La communauté de communes a été contrainte de tenir compte de ces différents modes d'organisation. Les communes relevant du mode de la régie et les quatre communes couvertes par une délégation de service public sont gérées techniquement par des entreprises spécialisées et administrativement par les services de la communauté de communes.

La priorité est d'assurer la continuité du service par l'unité d'exploitation opérationnelle. Toutes les missions ne sont pas réalisées en régie, puisque de nombreuses opérations d'entretien et d'exploitation sont effectuées par des prestataires privés (hydro-curage des réseaux d'assainissement, création de nouveaux branchements).

Au niveau opérationnel, les comités de suivi hebdomadaires et mensuels sont organisés avec les délégataires, et les projets de schéma d'eau potable et d'assainissement, en cours d'élaboration, prennent en compte les investissements à réaliser sur ces secteurs.

La communauté de communes du Clermontais précise qu'elle a peu de recul par rapport à ces deux délégations de service public, pour poser un regard critique et dresser des perspectives à moyen terme.

Aucune étude n'est engagée pour analyser les impacts techniques, financiers et opérationnels d'une éventuelle reprise en régie des services délégués.

Dans le contexte de la fin prochaine de la DSP conclue avec la Saur, la collectivité doit mettre en place un plan d'actions avec un échéancier précis visant à unifier la gestion de l'eau et de l'assainissement sur l'ensemble de son territoire dans l'intérêt des usagers.

Recommandation

2. Mettre en place un plan d'actions avec un échéancier précis visant à unifier la gestion de la compétence « eau et assainissement » sur le territoire. *Mise en œuvre en cours.*

En réponse l'ordonnateur a indiqué qu'une prestation de mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage avait été inscrite au budget primitif 2019 de la communauté de communes afin de réaliser un diagnostic des deux délégations (délégations à la Saur et à la Pérêtoise des Eaux), et ainsi permettre au conseil communautaire de disposer de tous les éléments nécessaires avant la fin de la première de ces deux délégations (Saur) prévue en 2021.

2.4.3. Le poids relatif des compétences exercées

La répartition fonctionnelle des dépenses affectées par la communauté de communes du Clermontais au travers du budget général et des budgets annexes, au terme de l'exercice 2017, est retracée dans le tableau suivant, après un reclassement qui conduit à intégrer dans la fonction « sécurité et salubrité » le coût de l'aire d'accueil des gens du voyage, dans la fonction « culture » le théâtre et l'office de tourisme, dans la fonction « sport et jeunesse » le centre aquatique, dans la fonction « aménagement et services urbains » l'urbanisme et le service d'assainissement non collectif, et dans la fonction « action économique » les zones d'aménagement.

tableau 2 : Poids relatif des compétences

Libellé	en €	en % du budget général
Budget général	31 053 049	
Fonction administrative	6 922 162	22,29
Fonction sécurité salubrité	96 189	0,31
Fonction culture	1 664 666	5,36
Fonction sport et jeunesse	5 369 671	17,29
Fonction sociales santé	180 578	0,58
Fonction famille	1 689 003	5,44
Fonction aménagement services urbains	5 408 383	17,42
Fonction action économique	9 722 397	31,31

Source : CRC (données administratives 2017)

Les principales fonctions sont, par ordre décroissant, l'action économique, la fonction administrative, l'aménagement des services urbains, le sport et la jeunesse. Les fonctions culture et famille sont à égalité à plus de 5 %. Les fonctions sociales, santé, sécurité, salubrité sont faibles.

Cette répartition fonctionnelle traduit bien la prise en charge directe par la communauté de communes d'un nombre important de ces compétences.

Toutefois, la part de la fonction administrative, qui arrive en deuxième position, est élevée et retrace le coût de la gestion de l'action de la communauté de communes. La chambre l'invite à engager une réflexion pour en diminuer le coût.

La communauté de communes fait observer, en réponse, qu'à périmètre constant, la part de la fonction administrative se réduit, un travail en ce sens étant engagé par les services communautaires depuis plusieurs années. Elle prend toutefois acte de l'invitation de la chambre et s'engage à poursuivre l'action engagée.

2.5. La coopération institutionnelle et l'intégration communautaire

2.5.1. La coopération institutionnelle

La communauté de communes du Clermontais adhère à plusieurs établissements publics sans fiscalité propre.

Il s'agit, d'abord, du service départemental d'incendie et de secours. L'adhésion remonte à 1992. La contribution budgétaire de 2017 atteint 796 260 €.

Les autres structures publiques sont des syndicats intercommunaux.

L'adhésion au syndicat centre Hérault date de 1998. Il regroupe trois communautés de communes qui lui ont transféré la compétence de traitement des déchets ménagers et assimilés. Le territoire couvert s'étend sur 1 100 km² et comprend 76 communes. Le financement du syndicat s'est élevé à 2 117 602 € en 2017. Depuis 2003, l'adhésion au SICTOM de Pézenas est justifiée par le fait qu'il assure la collecte et le traitement des ordures ménagères sur la commune de Fontès. Le coût est de 139 324 € en 2017.

Le pays Cœur d'Hérault, syndicat mixte ouvert de développement local (SYDEL), regroupe trois communautés de communes (Clermontais, Vallée de l'Hérault, Lodévois et Lodévois-Larzac) et réalise des missions de développement local. Il est maître d'ouvrage du projet de schéma de cohérence territoriale du Cœur d'Hérault. La participation budgétaire de 2017 atteint 202 800 €. Le syndicat mixte de gestion du Salagou assure la gestion du grand site du lac du Salagou et du cirque de Mourèze. Créé en 2005 (département de l'Hérault, communautés de communes du Clermontais, du Lodévois-Larzac, d'Avène, Orb et Gravezon), il est maître d'ouvrage de l'opération « Grand Site de France ». Le coût est de 55 749 € en 2017. Le syndicat mixte du bassin du fleuve Hérault, créé en 2009, associe plusieurs collectivités et assure des missions de planification, coordination et animation de la politique de l'eau à l'échelle du bassin versant du fleuve Hérault. La participation budgétaire de 2017 atteint 11 191 €. Enfin le syndicat mixte de la filière viande gère l'abattoir de Pézenas et coordonne les actions en faveur de la filière viande sur l'Hérault. Le coût est de 2 940 € en 2017.

Les contributions budgétaires de la communauté de communes du Clermontais se sont élevées à 3 325 866 € en 2017.

2.5.2. Le transfert des personnels et la mutualisation des moyens

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.

Le transfert des personnels liés à celui des compétences est prévu par l'article L. 5211-4 1 I du CGCT qui dispose, dans ses trois premiers alinéas, que « le transfert de compétences d'une commune à un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre. Toutefois, dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences, à raison du caractère partiel de ce dernier. Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré en application de l'alinéa précédent sont transférés dans l'EPCI. Ils relèvent de cet établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs. Les modalités du transfert prévu aux deux premiers alinéas du présent I font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'EPCI. Cette décision est prise après établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets du transfert sur l'organisation et les conditions de travail, ainsi que sur la rémunération et les droits acquis des fonctionnaires et des agents territoriaux non titulaires concernés. La fiche d'impact est annexée à la décision. Les accords conclus préalablement à la décision sont annexés à la décision. La décision et ses annexes sont soumises à l'avis du ou des comités techniques compétents ».

La mutualisation des moyens 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 son article L. 5211-4-1-III, ainsi que la dotation de services communs dans le cadre de son article L. 5211-4-2.

2.5.2.1. Le rapport relatif aux mutualisations de services et le schéma de mutualisation

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'EPCI à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI 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'EPCI 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'EPCI à fiscalité propre. Le schéma de mutualisation est adressé à chacun des conseils municipaux des communes membres de l'EPCI. 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'EPCI à fiscalité propre à son organe délibérant ».

Le président de la communauté de communes du Clermontais n'a pas établi de rapport relatif aux mutualisations de services entre ceux de l'EPCI à fiscalité propre et ceux des communes membres.

La communauté de communes du Clermontais n'a pas non plus adopté de schéma de mutualisation en dépit d'une démarche engagée en octobre 2014, et ne prévoit pas son adoption à court terme.

Cette situation n'est pas conforme aux délais fixés par la loi NOTRe, puisque le projet de schéma devait être adressé aux communes membres pour avis avant le 1^{er} octobre 2015, et que l'adoption par le conseil communautaire était fixée au plus tard au 31 décembre 2015.

La communauté de communes du Clermontais ne dispose donc pas de document d'impact « sur les effectifs de l'EPCI à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement » des différentes modalités de mutualisation.

Aucune communication aux élus n'est faite au cours du débat annuel d'orientation budgétaire sur la mutualisation.

La communauté de communes du Clermontais fait valoir qu'elle met son service d'urbanisme à disposition de certaines communes membres (16 communes pour l'instruction des autorisations de construire, 18 communes en matière d'appui et de révision des documents d'urbanisme), qu'elle apporte une aide technique à la passation de certains marchés (création d'un groupe scolaire pour la commune de Fontès), et que des projets de groupements de commandes (restauration collective, téléphonie, achat d'énergie, fournitures, assurances) avec diverses collectivités (communes membres, communautés de communes) se développent.

2.5.2.2. Le projet de territoire

La communauté de communes du Clermontais n'a pas adopté le projet de territoire prévu par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire de 1999, dite loi Voynet.

Un tel projet constituerait un document porteur d'une vision de l'avenir de la collectivité. Il permettrait de réaliser un diagnostic des forces et des faiblesses de la communauté de communes, avant d'en définir les enjeux pour plusieurs années. La stratégie de développement des compétences et l'association des collectivités membres donneraient lieu à des plans d'actions thématiques adossés à des calendriers précis.

En l'absence de projet de territoire, la communauté de communes du Clermontais manque d'un document fédérateur des actions publiques qui donnerait de la visibilité et de la cohérence à la politique intercommunale.

La chambre invite la collectivité à se doter d'un projet de territoire qui servirait de base à un pacte fiscal et financier.

En réponse elle fait valoir que son projet de territoire prend la forme d'un agenda 21 local labellisé, comportant un projet culturel et un autre pour la petite enfance et la jeunesse et les sports.

Elle précise que la conférence des maires étudie la possibilité de conclure un pacte financier et fiscal.

2.5.2.3. L'état des transferts et des mutualisations

Les éléments communiqués par la collectivité soulignent qu'il est difficile de retracer de manière exacte les mouvements des transferts et leur valorisation. Il en ressort que les transferts de compétences n'ont pas toujours entraîné un transfert de personnels et que l'estimation en est malaisée.

Les compétences « aménagement », « gestion des aires d'accueil des gens du voyage » et « tourisme » ne se sont traduites par aucun transfert ou mise à disposition définitive de personnel. En matière d'enfance et de jeunesse, la communauté de communes n'a pas pu chiffrer précisément les personnels transférés. Une trentaine d'agents, principalement de la commune de Clermont-l'Hérault, auraient fait l'objet d'un transfert à la communauté de communes du Clermontais.

En revanche, la communauté de communes et les communes adhérentes mettent en œuvre de nombreuses mises à disposition de type ascendant ou descendant, conformément aux articles L. 5211-4-1-II et L. 5211-4-1-III du CGCT, pour des quotités variables du temps de travail des personnels concernés, en matière d'eau, de tourisme, de jeunesse, d'urbanisme et de sports.

Ces mises à disposition font souvent l'objet d'une délibération et d'un remboursement par la collectivité bénéficiaire.

Par ailleurs, l'article L. 5211-4-1-IV du CGCT dispose que « dans le cadre des mises à disposition prévues aux II et III, une convention conclue entre l'établissement public de coopération intercommunale et chaque commune intéressée en fixe les modalités après

consultation des comités techniques compétents. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune ou l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service. Les modalités de ce remboursement sont définies par décret ».

Les données transmises par la communauté de communes du Clermontais montrent qu'avant 2017, 13 mises à disposition des communes à la communauté de communes, sur les 73 réalisées, n'ont pas fait l'objet de conventions entre les collectivités concernées, contrairement aux prescriptions de l'article L. 5211-4-1-IV du CGCT.

Enfin, aucune mutualisation ne semble exister dans le domaine des services communs, au sens de l'article L. 5211-4-2 du CGCT, puisque l'intervention de la communauté de communes pour les communes adhérentes, en matière d'urbanisme ou d'aide technique à la commande publique, constitue précisément des prestations de services de la communauté de communes.

Recommandations

- 3. Établir le rapport sur la mutualisation des services. *Non mise en œuvre.***
- 4. Adopter le schéma de mutualisation. *Non mise en œuvre.***

En réponse, la communauté de communes prend acte de ces deux recommandations.

Recommandation

- 5. Conclure les conventions liées aux mutualisations de personnels. *Devenue sans objet.***

3. LA GESTION BUDGÉTAIRE

3.1. Le périmètre budgétaire

Les principes d'universalité et d'unité budgétaires postulent le regroupement dans un document annuel unique de toutes les dépenses et les recettes communales. La tenue de budgets annexes constitue une dérogation prévue par l'instruction budgétaire et comptable M14 (tome 2). La constitution d'un budget annexe est obligatoire (service public industriel et commercial, secteur social ou médico-social, opération d'aménagement) ou facultatif (services assujettis à la TVA, services publics administratifs autres que ceux qui par leur nature ou par la loi ne peuvent être assurés que par la collectivité).

Le périmètre budgétaire de la communauté de communes se compose en 2017 du budget principal et de 12 budgets annexes relatifs à l'action économique et d'aménagement de l'espace (zones d'aménagements et d'activités, urbanisme), l'action culturelle (théâtre), l'action touristique (office de tourisme), l'action d'assainissement non collectif, l'action d'accueil des gens du voyage, l'action en matière d'équipements sportifs et culturels (parc aquatique).

3.1.1. Le poids des recettes des budgets annexes est majoritairement faible

Les recettes de fonctionnement de l'ensemble des budgets se sont élevées à 32,28 M€ en 2017. La part relative des budgets annexes est inférieure à 38 %.

Plusieurs budgets annexes (six, dont l'action culturelle, l'aire d'accueil des gens du voyage, l'office de tourisme, le service d'assainissement non collectif, les zones d'aménagement Vareilhes, la Barthe et le parc d'activités de l'Hérault) ont des recettes inférieures à 5 % des recettes consolidées en 2017.

tableau 3 : Comparaison des recettes des différents budgets en 2017

Libellé budget	Libellé activité	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	
			en €	%
Budget principal	CCDUCLERMONTAIS	M14	20 055 158	62,12 %
Budget annexe	ZACDELALERGUE-CCDUCLERMONTAIS	M14	0	0,00 %
Budget annexe	ZAELABARTHE-CCDUCLERMONTAIS	M14	0	0,00 %
Budget annexe	PARCACTIVITEVALLEE HLT-CCCLERMONTAIS	M14	0	0,00 %
Budget annexe	ZACDEL'ESTAGNOL-CCDUCLERMONTAIS	M14	2 096 485	6,49 %
Budget annexe	PARCAQUATIQUE-CCCLERMONTAIS	M14	1 753 969	5,43 %
Budget annexe	SERVICED"URBANISME-CCDUCLERMONTAIS	M14	138 159	0,43 %
Budget annexe	ZA DEVAREILHES-CCDUCLERMONTAIS	M14	484 112	1,50 %
Budget annexe	SPANC-CCDUCLERMONTAIS	M49	46 570	0,14 %
Budget annexe	ZALASALAMANE-CCDUCLERMONTAIS	M14	6 464 554	20,02 %
Budget annexe	OFFICEDETOURLISMECCDUCLERMONTAIS	M14	415 670	1,29 %
Budget annexe	AIRED'ACCUEILGDV-CCDUCLERMONTAIS	M14	114 466	0,35 %
Budget annexe	ACTIONS CULTURELLES-CCDUCLERMONTAIS	M14	716 055	2,22 %

Source : CRC (données du logiciel Anafi à partir des comptes de gestion)

3.1.2. Le recours aux budgets annexes

Dans la mesure où elle est dérogatoire, en conduisant à la constitution d'une régie spécifique et à l'autonomie financière, la collectivité ne peut recourir à la formule d'un budget annexe au budget principal que pour assurer la gestion d'un service public administratif qui ne relève pas, par sa nature ou par la loi, de sa compétence directe, ou pour gérer un service public industriel et commercial, conformément aux articles L. 1412-1 et L. 1412-2 du CGCT.

En effet, 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, le cas échéant, après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux prévue à l'article L. 1413-1 [...] ».

L'article L. 1412-2 du même code prévoit que « les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes peuvent individualiser la gestion d'un service public administratif relevant de leur compétence par la création d'une régie soumise aux dispositions du chapitre Ier du titre II du livre II de la deuxième partie, le cas échéant, après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux prévue à l'article L. 1413-1. Sont toutefois exclus les services qui, par leur nature ou par la loi, ne peuvent être assurés que par la collectivité locale elle-même ».

La communauté de communes du Clermontois a créé des budgets annexes pour l'office de tourisme (délibération du 3 février 2010), le service d'urbanisme (délibération du 3 octobre 2007) et l'action culturelle (délibération du 27 novembre 2013), qui ne sont pas conformes aux textes applicables et se traduisent par des incohérences.

Aucun de ces budgets n'a un caractère industriel et commercial, caractère qui fonde généralement le recours à un budget annexe et l'ouverture corrélative d'un compte au Trésor² Des comptes au Trésor, distincts du compte de trésorerie du budget principal, ont cependant été ouverts pour l'office de tourisme et le théâtre.

Ces budgets annexes correspondent à des compétences qui ne peuvent être assurées que par les services de la collectivité et non au travers d'une régie spécifique.

En matière touristique, la compétence de la collectivité découle de la loi, l'article L. 134-2 du code de tourisme disposant que « les communautés de communes et les communautés d'agglomération exercent de plein droit, en lieu et place des communes membres, la compétence en matière de promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme, au sens du 2° du 1 de l'article L. 5214-16 et du 1° du 1 de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales ».

Dans le domaine culturel, « l'organisation, gestion, accompagnement d'actions culturelles d'intérêt communautaire », visés par la délibération du 27 novembre 2013, relèvent par nature (patrimoine, musée, bibliothèque, formations artistiques, théâtre, cinéma) de l'action directe de la collectivité puisqu'ils contribuent à l'attractivité du territoire, au développement local et à la cohésion sociale.

Enfin, en matière d'urbanisme, la création d'un budget annexe est uniquement justifiée par les services rendus (mission de conseil, mission d'assistance technique) à certaines communes volontaires.

Par ailleurs, ces budgets annexes sont fortement subventionnés par le budget principal, comme le souligne le tableau suivant, et le budget annexe de l'office de tourisme perçoit directement la taxe de séjour (58 963 € en 2017), sans qu'il soit établi que ce soit l'office qui recense les hébergeurs. Si tel n'est pas le cas, l'usage d'un budget annexe n'est pas fondé.

² L'office de tourisme n'est considéré comme un SPIC que s'il bénéficie de recettes commerciales.

tableau 4 : Subventions du budget principal aux deux budgets annexes

Rubriques	2014	2015	2016	2017	Variation (%)
Théâtre	225 135,91	177 979,42	218 403,07	321 383,98	42,75 %
Office de tourisme	239 065,47	228 802,18	274 044,56	330 195,68	38,12 %

Source : CRC (à partir des données de la collectivité)

La communauté de communes du Clermontais doit mettre fin aux budgets annexes de l'office de tourisme, du service d'urbanisme et de l'action culturelle ainsi qu'aux comptes au Trésor public ouverts pour l'office de tourisme et le théâtre, et réintégrer les opérations de recettes, de dépenses et de trésorerie concernées au sein du budget principal.

L'ensemble des opérations budgétaires, comptables et financières en sera allégé, et le nombre de budgets annexes sera limité aux seules activités justifiant un tel suivi (opérations d'aménagement, opérations déléguées, opérations des services publics industriels et commerciaux).

La communauté de communes du Clermontais a choisi de voter son budget par nature, ce qui implique une présentation croisée par fonction.

Afin de disposer d'un suivi précis des activités actuellement imputées dans un budget annexe, le recours à un vote par fonction, qui suppose une exécution au niveau le plus détaillé ouvert dans la nomenclature fonctionnelle, pourrait être adopté en ouvrant au besoin les subdivisions nécessaires au besoin d'information interne souhaité. Ces informations permettraient de réaliser des contrôles de gestion ou de mettre en place une comptabilité analytique.

La communauté de communes précise, en réponse, que la réflexion menée à l'origine sur le montage juridique et budgétaire du budget annexe de l'office de tourisme a été influencée par le contexte favorable aux offices de tourisme constitués en SPIC.

Toutefois, elle prend acte des remarques formulées par la chambre et indique qu'elle engagera une réflexion comptable dès 2019 pour réintégrer les opérations de recettes, de dépenses et de trésorerie des budgets annexes de l'office de tourisme, du théâtre et du service urbanisme au sein du budget principal.

3.2. L'information financière

3.2.1. Le débat d'orientation budgétaire

Le conseil de communauté est généralement informé chaque année au mois de février des grandes lignes du prochain budget dans le cadre du débat d'orientation budgétaire prévu aux articles L. 2312-1 et L 5211-36 du CGCT. Les débats nourris sont retranscrits sur la délibération qui en prend acte.

Le débat d'orientation budgétaire a pour objet d'éclairer le vote budgétaire des élus. Il doit être réalisé dans des conditions précisées par l'article L. 2312-1 du CGCT qui dispose que le rapport doit présenter « [...] les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que [...] la structure et la gestion de la dette », « une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs », « l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail ».

Les rapports d'orientation budgétaire de la communauté de communes du Clermontais sont des documents denses qui portent essentiellement sur les données du budget principal avec des commentaires généraux sur les budgets annexes au travers d'une présentation dite « par politique ».

Ils présentent le contexte économique et financier national, l'évolution des dotations et des prélèvements de l'État et leur impact sur la collectivité. Les actions qui seront mises en œuvre au cours de l'exercice budgétaire sont décrites. Ils comprennent les principales données (fonctionnement, investissement) du prochain budget avec des comparaisons historiques sur deux exercices. Les prévisions d'investissement sont retracées avec une projection des autorisations de programme et des crédits de paiement sur trois exercices. Toutefois, la lisibilité du tableau est malaisée (absence de distinction entre le budget principal et les budgets annexes, absence de délai de consommation des autorisations de programme et des crédits de paiement, absence des crédits effectivement liquidés pour tous les exercices).

À l'exception de la courbe d'extinction de la dette consolidée, les informations, analyses et projections à caractère pluriannuel en matière de ressources humaines, de fiscalité, d'endettement et d'investissement ne sont pas exposées. Aucune partie détaillée n'est consacrée aux particularités des budgets annexes.

Le débat d'orientation budgétaire a pour objet de rappeler les grandes orientations et de les décliner de manière prospective sur une durée au moins quinquennale. Les rapports d'orientation budgétaire de la communauté de communes ne répondent pas complètement aux dispositions légales destinées à enrichir les conditions du débat budgétaire des élus.

La qualité des rapports d'orientation budgétaire de la communauté de communes du Clermontais est perfectible.

Dans sa réponse, la communauté de communes a précisé que le rapport d'orientation budgétaire 2019 avait d'ores et déjà pris acte de cette recommandation.

Recommandation

6. Différencier les données du budget principal de celles des budgets annexes dans les rapports d'orientation budgétaire en intégrant toutes les données pluriannuelles nécessaires. *Totalement mise en œuvre.*

3.2.2. Les informations financières essentielles

L'article 107 de la loi NOTRe a créé de nouvelles dispositions en matière de transparence et de responsabilité financière des collectivités locales.

Ces obligations résultent de l'application combinée des articles L. 2121-12, L. 2313-1 et L. 5211-36 du CGCT.

Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles doit être annexée au budget primitif et au compte administratif depuis l'exercice 2016 (2015 pour le compte administratif). La forme et le contenu de cette note de présentation relève de l'appréciation de chaque collectivité.

La note explicative de synthèse relative aux documents budgétaires adressés aux élus, le rapport d'orientation budgétaire et la présentation synthétique doivent être mis en ligne sur le site internet de la collectivité.

L'examen des budgets primitifs, des comptes administratifs concernés et du site internet montre que la communauté de communes du Clermontais ne met pas encore en œuvre ces dispositions légales.

La chambre invite la communauté de communes à appliquer les dispositions légales dès l'adoption du prochain document budgétaire.

3.2.3. La prévision budgétaire

La qualité de l'exécution budgétaire s'apprécie par le rapport existant entre le montant des émissions budgétaires (mandats et titres) et le montant des crédits votés. Elle permet d'évaluer la capacité de la collectivité à circonscrire ses recettes et dépenses annuelles.

Compte tenu de la faiblesse majoritaire des budgets annexes, la fiabilité des prévisions a été examinée à partir des documents du budget principal des exercices 2014 à 2017.

tableau 5 : Exécution du budget principal entre 2014 et 2017

en €	2014	2015	2016	2017	Total
Section de fonctionnement					
Recettes					
Prévisions	18 277 386	19 287 526	19 391 319	21 383 618	78 339 849
Réalisations	18 254 346	19 906 844	20 667 906	21 873 147	80 702 243
Taux d'exécution	100 %	103 %	107 %	102 %	103%
Dépenses					
Prévisions	18 277 386	19 287 526	19 391 319	21 383 618	78 339 849
Réalisations	17 976 062	19 055 116	18 342 995	19 302 979	74 677 152
Taux d'exécution	98 %	99 %	95 %	90 %	95 %
Crédits annulés	324 364	- 386 908	- 228 263	1 591 110	1 300 303
Section d'investissement					
Recettes					
Prévisions	2 814 725	4 184 136	2 675 662	2 712 398	12 386 921
Réalisations	1 401 259	2 466 339	2 088 172	1 390 106	7 345 876
Restes à réaliser	25 000	658 656	142 641	115 269	941566
Taux d'exécution hors RAR	50 %	59 %	78 %	51 %	59 %
Taux d'exécution avec RAR	51 %	75 %	83 %	55 %	67 %
Dépenses					
Prévisions	2 814 725	4 184 136	2 675 662	2 712 398	12 386 921
Réalisations	2 368 267	3 373 829	2 110 194	1 584 224	9 436 514
Restes à réaliser	179 713	85 703	203 976	343 751	813 143
Taux d'exécution hors RAR	84 %	81 %	79 %	58 %	76 %
Taux d'exécution avec RAR	91 %	83 %	86 %	71 %	83 %
Crédits annulés	1 655 211	1 783 745	806 341	1 991 446	6 236 743

Source : CRC (à partir des données des comptes administratifs)

Au niveau du budget principal, les taux d'exécution de la section de fonctionnement se situent majoritairement à plus de 100 % pour les recettes et à plus de 95 % pour les dépenses.

L'exécution de la section d'investissement du budget principal, hors restes à réaliser, est de l'ordre de 60 % en recettes et de 75 % en dépenses. L'intégration des restes à réaliser se traduit par des taux plus élevés, en recettes (66 % en moyenne) comme en dépenses (83 % en moyenne), mais insuffisants.

Les taux d'exécution des recettes d'investissement, qui sont systématiquement inférieurs à ceux des dépenses, soulignent une prévision particulièrement défaillante qui n'est pas corrélée au rythme de réalisation des dépenses d'investissement.

Les modalités de détermination des crédits budgétaires de la communauté de communes du Clermontais reposent sur des prévisions budgétaires qui manquent de fiabilité (sous-évaluation des recettes de fonctionnement, surévaluation des dépenses), ce qui explique les excédents de fonctionnement importants du budget principal qui passent de 338 k€ en 2013 à 2 570 k€ en 2017 (+ 824 %) comme le montre le tableau ci-après.

tableau 6 : Évolution des résultats de clôture de fonctionnement du budget principal entre 2013 et 2017

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Variation
Résultats de fonctionnement de clôture	338 180	278 283	851 727	2 324 912	2 570 168	824 %

Source : CRC (à partir des comptes de gestion)

Cette situation est d'ailleurs confirmée par la forte progression des annulations de crédits sur la période examinée, dans les deux sections du budget mais particulièrement en section d'investissement, conduisant à des cumuls importants (1 300 k€ en fonctionnement, 6 236 k€ en investissement).

En conclusion, cette modalité de prévision conduit à ce que la communauté de communes dispose d'un niveau de recettes de fonctionnement en décalage avec ses besoins réels.

Le relevé historique de l'exécution budgétaire du budget principal montre l'existence d'une marge importante d'amélioration de la procédure budgétaire.

La chambre invite la communauté de communes à mettre en œuvre tous les moyens permettant de fiabiliser les autorisations budgétaires.

4. LA SITUATION FINANCIÈRE

L'examen de la situation financière de la communauté de communes du Clermontais couvre la période 2013 à 2017. Les données résultent des traitements opérés, par l'outil d'analyse financière des chambres régionales des comptes (Anafi), à partir des comptes de gestion. Les éléments fiscaux ont été communiqués par la collectivité et le poste comptable.

L'analyse financière a porté sur la situation financière consolidée puis sur celle du budget principal.

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

4.1. La situation financière consolidée

4.1.1. Les résultats des budgets annexes ne sont pas significatifs

La communauté de communes du Clermontais dispose en 2017 de 13 budgets dont un budget annexe de type industriel et commercial (service public d'assainissement non collectif).

Les recettes d'exploitation des budgets annexes sont majoritairement faibles, qu'il s'agisse des budgets sous nomenclature M14 (114 k€ pour l'aire d'accueil, 138 k€ pour le service d'urbanisme, 415 k€ pour l'office de tourisme, 484 k€ pour la zone d'aménagement de Vareilhes, 716 k€ pour l'action culturelle), ou du budget industriel et commercial sous nomenclature M49 (46 k€).

Les recettes des budgets annexes des zones d'aménagement de l'Estagnol (2 096 k€) et de la Salamane (6 464 k€) sont les plus importantes, compte tenu des écritures liées aux opérations d'aménagement.

Les résultats de clôture des budgets annexes sont faibles ou négatifs (ZAC de l'Estagnol - 619 k€, office de tourisme 10 k€, service d'assainissement non collectif 0,667 k€, service d'action culturelle 14 k€, service d'urbanisme - 6 k€), à l'exception de ceux de la ZAC de la Salamane (610 k€), du parc aquatique (45 k€) et de l'action culturelle (14 k€).

4.1.2. La consolidation financière montre une amélioration

Le montant consolidé des dépenses a diminué entre 2013 (31 532 k€) et 2017 (27 728 k€) de 12,06 %. Celui des recettes a suivi une tendance similaire, quoique moins élevée, passant de 31 502 k€ en 2013 à 28 960 k€ (- 8,07 %).

Le résultat de fonctionnement consolidé (483 k€ en 2013 et 3 055 k€ en 2017) a augmenté de 532 % sur la période examinée.

Dans le même temps, la dette consolidée a décliné de 12,30 % (23 634 k€ en 2013 et 20 727 k€ en 2017).

La capacité d'autofinancement brute consolidée a augmenté de 115 % (879 k€ en 2013 et 1 895 k€ en 2017) conduisant à une capacité de désendettement de 10,9 ans en 2017 (26,88 ans en 2013).

En conclusion, la situation financière consolidée s'est rétablie sur la période examinée. La maîtrise de l'exploitation a permis, après un déficit d'exercice de 29 k€ en 2013, une croissance du résultat de fonctionnement (269 k€ en 2014 à 1 232 k€ en 2017).

La baisse de l'endettement a entraîné parallèlement une amélioration de plusieurs points de la capacité de désendettement.

4.2. La situation financière du budget principal

4.2.1. L'exploitation

L'exploitation de la communauté de communes du Clermontais s'est redressée depuis 2012 où le résultat de fonctionnement atteignait - 660 k€. À partir de l'exercice 2013, le résultat comptable est devenu positif (140 k€) mais les indicateurs de gestion (résultat de 5 € par habitant en 2013 pour une moyenne nationale de la strate de 49 € par habitant) soulignaient l'existence de tensions financières dont la collectivité sort progressivement depuis 2015 (résultat de 28 € par habitant en 2015 pour une moyenne nationale de la strate de 44 € par habitant).

4.2.1.1. Les produits de gestion

L'outil Anafi classe les recettes de fonctionnement en deux types, les « produits flexibles » que la communauté de communes maîtrise et les « produits rigides » pour lesquels les marges de manœuvre sont restreintes.

Les produits « flexibles » comprennent les impôts locaux et les ressources d'exploitation. Leur part dans les recettes de fonctionnement est prépondérante (87,54 % en 2013 et 94 % en 2017) compte tenu de l'importante diminution des produits rigides (- 43,42 %).

Les ressources fiscales propres (8 604 k€ en 2013 et 11 819 k€ en 2017) représentent 76,53 % en 2017 des produits « flexibles ». Ils contribuent, avec la croissance de 17,96 % des ressources d'exploitation (3 073 k€ en 2013 et 3 625 k€ en 2017), à l'augmentation des produits flexibles.

Les ressources fiscales comprennent les impôts locaux nets des restitutions (4 920 k€ en 2013 et 7 376 k€ en 2017) et les taxes sur activités de service et domaine (3 683 k€ en 2013 et 4 442 k€ en 2017).

Le rendement du produit fiscal avant reversement (7 116 k€ en 2013 et 9 311 k€ en 2017) résulte de la progression des bases (2,74 % d'évolution annuelle moyenne des bases nettes totales) et de la croissance du taux de la taxe d'habitation en 2015.

La communauté de communes a augmenté le profil de ses taux d'imposition au cours de la période (12,95 % en 2013 et 2014 puis 13,50 % à partir de 2015 pour la taxe d'habitation, 3,95 % pour le foncier bâti, 17,25 % pour le foncier non bâti). Les taux de la communauté de communes sont plus élevés que les taux moyens nationaux de la strate de référence (8,60 % pour la taxe d'habitation, 2,72 % pour le foncier bâti, 7,07 % pour le foncier non bâti).

L'augmentation des ressources d'exploitation sur la période résulte des « ventes diverses, produits des services et du domaine, remboursement de frais » qui se sont accrues de 36 %. Le poste des « autres produits de gestion courante » a baissé de 76 %.

Les produits « rigides » résultent de l'addition des « dotations et participations » et de la « fiscalité reversée ».

La part des « dotations et participations » a baissé de 41,82 % (2 527 k€ en 2013 et 1 470 k€ en 2017). La dotation globale de fonctionnement a chuté de 53,11 % (1 983 k€ en 2013

et 929 k€ en 2017). Les « participations » et « autres dotations et participations » ont évolué en sens contraire (30,84 % et - 11,43 %).

La fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité est passée d'une contribution nette (- 882 k€) en 2013 à un revenu net (546 k€) en 2017. Elle se décline en trois parties : l'attribution de compensation brute qui a baissé de 13,68 % (202 k€ en 2013, 175 k€ en 2017), les versements du fonds de péréquation et de solidarité (220 k€ en 2014, 370 k€ en 2017) et les contributions de la communauté de communes au fonds national de garantie individuelle des ressources (1 085 k€ cumulés entre 2013 et 2016).

4.2.1.2. Le potentiel fiscal

Le potentiel fiscal par habitant de la communauté de communes du Clermontais permet d'évaluer la capacité contributive des ménages et des entreprises du territoire communautaire, en appliquant aux bases communautaires les taux moyens nationaux.

Ce potentiel s'est situé à 193 € (276 €) en 2014, 213 € (278 €) en 2016 et 222 € (271 €) en 2017, à des niveaux inférieurs à la moyenne de la catégorie.

L'évolution constatée souligne une augmentation progressive du potentiel fiscal du territoire communautaire ainsi que le maintien d'un écart constant, entre le potentiel fiscal de la collectivité et la moyenne de la strate, de plus de 40 points.

En dépit de l'évolution du potentiel fiscal, la marge de manœuvre fiscale de la communauté de communes est limitée.

4.2.1.3. 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 constitue une mesure économique du niveau d'intégration intercommunale, permet de circonscrire l'importance des compétences transférées et des ressources correspondantes, ce qui permet d'évaluer le type de relations intercommunales en présence.

tableau 7 : Évolution du coefficient d'intégration fiscale

Rubriques	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation
CIF CC Clermontais	0,419635	0,441674	0,427389	0,447245	0,457852	0,468965	12 %
CIF moyen de la strate	0,34727	0,351876	0,354408	0,355642	0,356669	0,366753	6 %

Le coefficient d'intégration fiscale de la communauté de communes du Clermontais a progressé entre 2013 et 2018 de 12 %. Il se situe à plusieurs dizaines de points au-dessus du coefficient moyen national de la catégorie (72 points en 2013, 89 points en 2014, 91 points en 2016, 102 points en 2017 et 2018) avec un écart qui progresse.

En 2018, la communauté de communes du Clermontais dispose de près de 47 % des ressources fiscales prélevées sur son territoire pour le financement de ses compétences.

L'évolution du coefficient d'intégration fiscale reflète une politique de transfert et d'intégration. Elle est perceptible (tableau ci-après) dans la progression de la dotation

d'intercommunalité (3 %) et la faible diminution (- 2 %) de la dotation globale de fonctionnement, avant l'impact de la contribution au redressement des finances publiques, puisque ces dotations sont liées à l'évolution de l'intégration communautaire.

tableau 8 : Évolution des composantes de la DGF hors contribution aux finances publiques

en €	2013	20U	2015	2016	2017	Variation
Dotation intercommunalité base	210 256	219 183	206 767	218 885	223 664	6 %
Dotation intercommunalité péréquation	605 844	630 069	576 357	600 879	592 493	- 2 %
Dotation intercommunalité bonification	308 016	325 824	354 050	337 491	340 986	11 %
Total dotation intercommunalité	1 124 116	1 175 076	1 137 174	1 157 255	1 157 143	3 %
Total dotation compensation (net TASCOT)	858 888	849 559	831 018	814 937	792 292	- 8 %
DGF Total	1 983 004	2 024 635	1 968 192	1 972 192	1 949 435	- 2 %

4.2.1.4. Les charges de gestion

Les charges de gestion ont augmenté de 22,56 % entre 2013 et 2017. Cette évolution concerne tous les postes, à l'exception de la baisse des subventions de fonctionnement (5,84 %).

Les charges à caractère général (1 599 k€ en 2013 et 1 891 k€ en 2017), les charges de personnels (5 992 k€ en 2013 et 7 123 k€ en 2017) et les autres charges de gestion (4 293 k€ en 2013 et 5 640 k€ en 2017) ont augmenté de respectivement 18,26 %, 18,87 % et 31,27 %.

La croissance des charges à caractère général est imputable à quelques postes. Celui des achats atteint 21 %, le poste entretien et réparations s'élève à 47,59 %, le remboursement des frais représente 15 %.

La forte augmentation des autres charges de gestion résulte des montants croissants affectés aux contributions aux organismes de regroupement (2 207 k€ en 2013, 2 529 k€ en 2017) et au déficit des budgets annexes (1 125 k€ en 2013, 2 123 k€ en 2017).

Les charges de personnel représentent sur la période un niveau quasi-constant de 48 % des charges courantes. Elles concernent à 99 % le personnel interne (titulaire et non titulaire). La rémunération du personnel titulaire a évolué de 3 186 k€ en 2013 à 3 973 k€ en 2017 (24,7 %). La croissance de la rémunération du personnel non titulaire atteint 4,24 %.

La communauté de communes doit procéder à un examen attentif de tous ces postes de charge afin de déterminer les sources d'économie. Cette analyse est nécessaire pour ne pas remettre en cause l'amélioration de sa situation financière.

4.2.1.5. L'épargne interne

La capacité d'autofinancement (CAF) brute 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 CAF nette, est disponible pour financer les dépenses d'investissement.

L'évolution de la CAF a suivi la même tendance (1 005 k€ en 2013, 1 352 k€ en 2017) que celle de l'excédent brut de fonctionnement (1 145 k€ en 2013, 1 470 k€ en 2017), et elle représente 9 % des produits de gestion en 2017.

La progression de la CAF brute a permis à la communauté de communes de redresser sa CAF nette négative en 2012 (- 172 k€).

En 2017, la CAF nette représente 34 € par habitant contre 33 € pour la strate régionale et 36 € au niveau national.

4.2.2. L'investissement

Les investissements ont baissé sur la période de 45 % (1 820 k€ en 2013, 1 003 k€ en 2017). Les dépenses d'équipement proprement dites représentent une proportion des emplois de 90 % (2013) à 65 % (2017). Elles ont chuté de 60 % en quatre ans (1 642 k€ en 2013 et 650 k€ en 2017).

La couverture des dépenses d'équipement est réalisée avec des ressources hors emprunt (subventions, fonds de compensation de la TVA, produits de cession d'immobilisation s) passées de 569 k€ en 2013 à 332 k€ en 2017, de la dette (1 808 k€ en 2013, 2015 et 2016) et une ponction sur le fonds de roulement de 183 k€ en 2014.

4.2.3. L'endettement

L'encours de la dette au 1^{er} janvier passe de 4 865 k€ en 2013 à 5 296 k€ en 2017 (8,2 %). Le niveau de l'encours est supérieur sur la période examinée à la moyenne de la strate (189 €/habitant en 2017 pour une moyenne de 180 €/habitant).

La dépense d'amortissement a varié de 13 % entre 2013 et 2017. Elle est de 424 k€ en 2017 (375 k€ en 2013). Les charges financières évoluent de 127 k€ en 2013 à 115 k€ en 2017 (- 9,34 %).

4.2.4. La structure du bilan

L'évolution des masses du bilan est satisfaisante.

Les emplois immobilisés (15 077 k€ en 2013 et 15 630 k€ en 2017) et les ressources stables (9 319 k€ en 2013 et 12 839 k€ en 2017) enregistrent des variations équilibrées.

Après un début de période difficile (- 437 k€ en 2013 et - 620 k€ en 2014), le fonds de roulement s'est rétabli et augmente (2 381 k€ en 2016 et 2 376 k€ en 2017). Il représentait en 2017 plus de 50 jours de charges courantes.

Le besoin en fonds de roulement est négatif sur toute la période (- 571 k€ en 2013, - 369 k€ en 2017), ce qui a permis de pallier l'insuffisance du fonds de roulement en début de période et explique le niveau élevé de la trésorerie (2 936 k€ en 2016, 2 745 k€ en 2017).

En conclusion, la situation financière de la communauté de communes du Clermontais s'est améliorée depuis 2013.

Le bilan de la collectivité évolue, ces dernières années, en assurant la couverture des emplois immobilisés, ce qui n'était pas le cas en début de période.

La tenue de l'exploitation du budget principal est correcte. Toutefois, la collectivité doit mettre en œuvre un plan de réduction des charges, afin de ne pas solliciter les impôts, compte tenu d'un niveau de taux élevé.

La restauration de l'exploitation et les opérations d'aménagement ont justifié une restriction des investissements du budget principal, permettant de limiter l'endettement.

ANNEXES

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

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	6 957 747	8 604 139	9 850 896	10 491 668	11 677 202	11 819 185
+ Ressources d'exploitation	2 833 605	3 073 686	3 135 401	3 388 151	3 766 925	3 625 171
= Produits "flexibles" (a)	9 791 352	11 677 825	12 986 297	13 879 819	15 444 127	15 444 356
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 340 167	2 527 834	2 357 083	1 974 295	1 652 122	1 470 379
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	109 876	- 882 880	- 765 573	- 682 868	- 535 042	- 539 713
= Produits "rigides" (b)	2 450 043	1 644 954	1 591 510	1 291 427	1 117 080	930 666
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	16 198	58 303	26 302	27 178	40 385
= Produits de gestion (a + b + c = A)	12 241 395	13 338 977	14 636 110	15 197 548	16 588 385	16 415 407
Charges à caractère général	1 517 708	1 599 382	1 639 808	1 590 487	1 677 540	1 891 286
+ Charges de personnel	5 706 544	5 992 701	6 579 569	6 647 494	6 752 981	7 123 447
+ Subventions de fonctionnement	285 968	307 807	285 449	463 377	272 610	289 804
+ Autres charges de gestion	4 394 973	4 293 959	5 042 349	5 006 487	5 204 600	5 640 169
= Charges de gestion (B)	11 905 193	12 193 849	13 547 175	13 707 845	13 907 730	14 944 705
Excédent brut de fonctionnement (A - B)	336 202	1 145 128	1 088 935	1 489 703	2 680 656	1 470 702
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>2,7</i>	<i>8,6</i>	<i>7,4</i>	<i>9,8</i>	<i>16,2</i>	<i>9,0</i>
+/- Résultat financier	- 142 445	- 127 859	- 126 219	- 124 884	- 109 134	- 115 906
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	0	0
+/- Autres produits et charges excep réels	513	- 12 000	10 017	37 295	2	- 2 515
= CAF brute	194 270	1 005 269	972 733	1 402 115	2 571 524	1 352 281
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>1,6</i>	<i>7,5</i>	<i>6,6</i>	<i>9,2</i>	<i>15,5</i>	<i>8,2</i>

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

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

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Charges à caractère général	1 517 708	1 599 382	1 639 808	1 590 487	1 677 540	1 891 286
+ Charges de personnel	5 706 544	5 992 701	6 579 569	6 647 494	6 752 981	7 123 447
+ Subventions de fonctionnement	285 968	307 807	285 449	463 377	272 610	289 804
+ Autres charges de gestion	4 394 973	4 293 959	5 042 349	5 006 487	5 204 600	5 640 169
+ Charges d'intérêt et pertes de change	142 445	127 859	126 219	124 884	109 134	115 906
= Charges courantes	12 047 638	12 321 708	13 673 394	13 832 729	14 016 864	15 060 612
Charges de personnel / charges courantes	47,4 %	48,6 %	48,1 %	48,1 %	48,2 %	47,3 %
Intérêts et pertes de change / charges courantes	1,2 %	1,0 %	0,9 %	0,9 %	0,8 %	0,8 %

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

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

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CAF brute	194 270	1 005 269	972 733	1 402 115	2 571 524	1 352 281
- Dotations nettes aux amortissements	854 459	848 559	831 032	650 222	807 235	678 216
- Dotations nettes aux provisions	0	16 539	51 596	7 295	3 006	-78 114
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	0	0	0	0	3 698	0
+ Neutralisation amortissement des subventions d'équipement versées	0	0	0	0	0	0
= Résultat section de fonctionnement	-660 189	140 171	90 104	744 597	1 764 980	752 179

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

annexe 4 : Données relatives à l'endettement

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	5 220 898	4 895 884	5 320 658	4 938 583	5 051 080	5 296 046
- Annuité en capital de la dette (hors remboursements temporaires d'emprunts)	366 925	375 226	382 074	337 385	355 034	424 296
- Remboursements temporaires d'emprunts	0	0	0	0	0	0
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	0	0	0	0	0	5 149
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	0	0	41 038	0	300 708
+ Nouveaux emprunts	41 911	800 000	0	408 843	600 000	0
= Encours de dette du BP au 31 décembre	4 895 884	5 320 658	4 938 583	5 051 080	5 296 046	5 167 309
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	- 627 855	- 586 624	- 297 508	358 198	2 461 509	4 224 276
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	5 523 738	5 907 282	5 236 091	4 692 882	2 834 537	943 033

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

annexe 5 : Évolution et composition du fonds de roulement

au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dotations, réserves et affectations	7 707 445	7 236 273	7 578 525	8 033 220	8 848 296	10 240 784
+ Droit de l'affectant	0	0	0	0	0	0
- Neutralisations des amortissements, provisions et dépréciations et régularisations en situation nette	0	0	0	0	0	- 183 547
+/- Différences sur réalisations	- 206 347	- 206 198	- 204 324	- 534 262	- 643 183	- 590 320
+/-Résultat (fonctionnement)	- 660 189	140 171	90 104	744 597	1 764 980	752 179
+ Subventions	1 752 627	2 132 611	2 348 597	2 381 535	2 450 978	2 619 934
dont subventions transférables	0	0	0	0	0	0
dont subventions non transférables	1 752 627	2 132 611	2 348 597	2 381 535	2 450 978	2 619 934
+ Provisions pour risques et charges	0	16 539	68 135	75 430	78 437	323
dont provisions pour R&C sur emprunts	0	0	0	0	0	0
= Ressources propres élargies	8 593 535	9 319 395	9 881 037	10 700 521	12 499 508	12 839 353
+ Dettes financières (hors obligations)	4 895 884	5 320 658	4 938 583	5 051 080	5 296 046	5 167 309
+ Emprunts obligataires	0	0	0	0	0	0
= Ressources stables (E)	13 489 419	14 640 053	14 819 621	15 751 600	17 795 554	18 006 662
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	9 702 619	9 858 887	9 797 265	9 534 862	9 437 087	9 631 627
dont subventions d'équipement versées	1 250 303	1 263 914	1 163 446	1 049 868	966 197	1 217 996
dont autres immobilisations incorporelles	265 179	245 724	256 878	264 488	291 297	281 152
dont immobilisations corporelles	8 025 596	8 156 363	8 153 603	7 967 527	7 882 947	7 808 059
dont immobilisations financières	161 541	192 886	223 338	252 980	296 646	324 421
+ Immobilisations en cours	3 392 025	4 512 883	5 194 920	5 205 663	5 226 931	5 360 350
+ Encours de production et travaux stockés	0	0	0	0	0	0
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	190 722	190 722	190 722	190 722	190 722	190 722
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	0	0	0	0	0	0
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA, CCAS et caisse des écoles)	0	0	0	0	0	0
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	771 906	514 604	257 302	800 686	559 487	447 589
= Emplois immobilisés (F)	14 057 272	15 077 096	15 440 209	15 731 934	15 414 227	15 630 289
= Fonds de roulement net global (E - F)	- 567 854	- 437 043	- 620 589	19 667	2 381 327	2 376 373
en nombre de jours de charges courantes	- 17,2	- 12,9	- 16,6	0,5	62,0	57,6

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

GLOSSAIRE

BA	budget annexe
BP	budget principal
CAF	capacité d'autofinancement
CCAS	centre communal d'action sociale
CGCT	code général des collectivités territoriales
CISPD	conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance
CRC	chambre régionale des comptes
DGF	dotation globale de fonctionnement
DSP	délégation de service public
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
GEMAPI	gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations
ISDND	installation de stockage de déchets non dangereux
k€	kilo euros = millier d'euros
NOTRé	loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
OM	ordures ménagères
RAR	restes à réaliser
SICTOM	syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères
SPANC	service public d'assainissement non collectif
SPIC	service public industriel et commercial
TPU	taxe professionnelle unique
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
ZAC	zone d'aménagement concerté

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 23 juillet 2019 de M. Jean-Claude Lacroix, président de la communauté de communes du Clermontais.

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

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



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie
sont disponibles sur le site :

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

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

occitanie@crtc.ccomptes.fr

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