



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION HÉRAULT MÉDITERRANÉE (Hérault)

Exercices 2014 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1. UN PÉRIMÈTRE QUASIMENT STABLE SUR UN TERRITOIRE CONTRASTÉ	9
2. UNE INTERCOMMUNALITÉ ENCORE EN VOIE D’AFFIRMATION.....	10
2.1. Un périmètre de compétences de portée inégale	10
2.1.1. Des extensions de compétences récentes résultant en grande partie d’obligations légales	10
2.1.2. Des leviers d’action stratégiques pour le territoire mais des interventions de l’EPCI parfois inabouties	11
2.2. Un développement des mutualisations qui concerne principalement la commune d’Agde	18
3. DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES EFFECTUÉS DANS DES CONDITIONS FINANCIÈRES DÉFAVORABLES À L’EPCI.....	19
3.1. Une augmentation des attributions de compensation versées.....	19
3.2. Un montage favorable à Vias et Portiragnes en matière de taxe de séjour.....	20
3.3. La conservation d’excédents importants dans certaines communes, en particulier Vias, lors du transfert des compétences eau et assainissement	23
4. UNE TENUE DES COMPTES À AMÉLIORER SUR QUELQUES POINTS.....	25
4.1. Des comptes d’attente à apurer.....	25
4.2. Une intégration des travaux à mettre en œuvre régulièrement	25
4.3. Une concordance à assurer entre comptes administratifs et comptes de gestion	26
5. UNE SITUATION FINANCIÈRE PRÉSERVÉE	26
5.1. Un autofinancement en légère augmentation depuis 2015	27
5.1.1. Des produits de gestion portés par une fiscalité dynamique.....	28
5.1.2. Une croissance plus rapide des charges de gestion depuis 2015	32
5.1.3. Des indicateurs par habitant dans la moyenne des établissements de la catégorie	36
5.2. Un niveau d’investissement soutenable pour les finances de l’EPCI.....	36
5.2.1. Une reprise des dépenses d’équipement à partir de 2017	37
5.2.2. Des dépenses couvertes à 74 % par le financement propre disponible.....	37
5.3. Un endettement concentré dans les budgets annexes	38
5.4. Une situation bilancielle globalement confortée	39
5.4.1. Un fonds de roulement net global en progression	39
5.4.2. Un besoin en fonds de roulement qui diminue et devient négatif.....	40
5.4.3. Une trésorerie abondante en fin d’exercice	41
6. UNE POLITIQUE D’INVESTISSEMENT SOUTENABLE MAIS QUI GAGNERAIT À ÊTRE MIEUX PILOTÉE.....	42
6.1. Une politique d’investissement dynamisée par les extensions de compétences.....	42
6.1.1. Un niveau de dépenses croissant depuis 2017	42
6.1.2. Des montants, hors eau et assainissement, en retrait par rapport au précédent mandat.....	44

6.1.3.	Un niveau d'investissement principalement financé par des ressources propres.....	46
6.1.4.	Des dépenses de fonctionnement associées au patrimoine orientées à la hausse malgré la réduction de l'entretien du patrimoine immobilier	48
6.1.5.	Une coordination intercommunale qui reste limitée.....	49
6.2.	Des méthodes de pilotage à améliorer	50
6.2.1.	Des documents de planification ne couvrant que certains secteurs d'intervention.....	50
6.2.2.	Des processus de décision qui ne garantissent pas suffisamment un niveau adéquat d'entretien et de renouvellement du patrimoine.....	50
6.2.3.	Un pilotage budgétaire à renforcer	52
6.2.4.	Un suivi des réalisations qui devrait mieux associer le service « marchés »	54
6.2.5.	L'absence de suivi et d'évaluation <i>ex post</i>	54
7.	PROSPECTIVE FINANCIÈRE : UN IMPACT EN DEUX TEMPS DE LA CRISE SANITAIRE.....	55
7.1.	Des conséquences maîtrisées en 2020	55
7.1.1.	Un calendrier budgétaire perturbé par la crise sanitaire	55
7.1.2.	Des soutiens financiers à l'activité économique.....	55
7.2.	Des répercussions potentiellement plus importantes à partir de 2021.....	57
	ANNEXES.....	59
	GLOSSAIRE.....	79
	Réponses aux observations définitives.....	81

SYNTHÈSE

La communauté d'agglomération Hérault-Méditerranée (CAHM), créée le 1^{er} janvier 2003, compte aujourd'hui 20 communes et 79 038 habitants. Sur un territoire contrasté, associant un littoral très touristique, qui concentre 47 % de la population, et un arrière-pays plus rural, autour de Pézenas, la CAHM ne s'affirme que progressivement, alors même qu'elle constitue l'échelon pertinent pour créer des synergies entre ces espaces.

Si ses compétences lui permettent d'intervenir sur des enjeux majeurs pour son territoire (logement, développement économique, etc.), elles ne lui confèrent souvent qu'une partie des leviers d'action nécessaires pour y répondre. Par ailleurs, l'exercice de la compétence numérique a conduit à une dépense de 100 000 € sans aucune réalisation concrète. La collecte des cartons et encombrants par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) génère une taxation plus élevée pour les habitants de la CAHM que pour ceux du reste du Sictom¹ sans que ce surcoût soit justifié avec précision.

Le transfert de la « promotion du tourisme » n'a pas été réalisé dans des conditions de neutralité financière. L'EPCI porte en effet seul le risque financier en cas de baisse du rendement de la taxe de séjour, tandis que les communes de Vias et Portiragnes bénéficient d'une attribution de compensation fixe (1,16 M€ par an). Lors du transfert des compétences eau et assainissement, la CAHM a également renoncé à l'intégralité des excédents des budgets annexes de la commune de Vias (4,6 M€) alors même que l'endettement réalisé par la commune un an auparavant, qui avait généré une partie de ces excédents (1,25 M€), a été transféré à la CAHM.

Entre 2014 et 2019, l'EPCI a financé 40 M€ de dépenses d'équipement et 21,8 M€ de subventions d'équipement sur son budget principal, auxquels s'ajoutent 27,5 M€ sur les budgets annexes. La croissance observée depuis 2017 résulte, pour moitié, des transferts des compétences assainissement et eau ainsi que, de manière plus limitée, Gemapi². En neutralisant ces domaines d'intervention, financés principalement par les usagers et contribuables (redevances et taxe Gemapi), le montant des dépenses d'équipement de l'EPCI a baissé de 27 % par rapport au mandat précédent. Par ailleurs, le pilotage budgétaire de la politique d'investissement devrait être renforcé (amélioration de la qualité des prévisions) et doté d'outils opérationnels (plan pluriannuel d'investissement, programmation en autorisations de programme / crédits de paiement, planification pluriannuelle des besoins d'entretien du patrimoine). Enfin, le suivi des réalisations devrait mieux associer le service « marchés ».

La situation financière de la CAHM est satisfaisante, avec une progression de sa capacité d'autofinancement depuis 2014, favorisée par le dynamisme des ressources fiscales et malgré la diminution de la dotation globale de fonctionnement. Avec un financement propre disponible atteignant 74 % des dépenses d'équipement pour le budget principal, la politique d'investissement apparaît soutenable. Le niveau d'endettement de la CAHM est en adéquation avec ses capacités de remboursement. Les reprises de dette induites par les transferts de compétences appellent néanmoins à porter une attention plus particulière aux budgets annexes qui concentrent désormais les deux tiers de l'endettement consolidé.

¹ Syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères.

² Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

La CAHM semble disposer de marges de manœuvre financières suffisantes pour absorber les effets directs de la crise en 2020 et apporter un soutien aux acteurs économiques par un allègement exceptionnel de la fiscalité des entreprises et une participation au fonds régional de soutien au commerce, à l'artisanat et au tourisme. Les marges de manœuvre pourraient toutefois s'amenuiser dans un second temps, du fait des répercussions différées de la récession économique sur les recettes perçues au titre de la fiscalité professionnelle. Sous réserve de l'évolution de la crise et des choix stratégiques de la collectivité, la politique d'investissement de la CAHM devrait alors davantage reposer sur l'emprunt et la mobilisation de ses réserves.

RECOMMANDATIONS

1. Mettre fin à l'exercice par la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée de la collecte des encombrants et cartons. *Non mise en œuvre.*
2. Harmoniser le régime de la taxe de séjour à l'échelle de l'établissement public de coopération intercommunale, en coopération avec les communes. *Non mise en œuvre.*
3. Aligner le temps de travail au sein de l'établissement public de coopération intercommunale sur la durée légale. *Non mise en œuvre.*
4. Prévoir les dépenses d'entretien du patrimoine sur une base pluriannuelle. *Non mise en œuvre.*
5. Détailler dans le rapport d'analyse budgétaire (ROB) les prévisions de dépenses d'équipement sur plusieurs années. *Non mise en œuvre.*
6. Voter les crédits des principales opérations d'investissement en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP). *Non mise en œuvre.*

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

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

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

INTRODUCTION

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

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée (CAHM) a été ouvert le 8 janvier 2020 par lettre de la présidente de section adressée à M. Gilles d'Ettore, ordonnateur en fonctions.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 9 septembre 2020.

Lors de sa séance du 6 octobre 2020, la chambre a arrêté les observations provisoires qui ont été transmises à M. Gilles d'Ettore. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues et entendu les personnes qui avaient sollicité une audition, la chambre, dans sa séance du 10 mars 2021, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. UN PÉRIMÈTRE QUASIMENT STABLE SUR UN TERRITOIRE CONTRASTÉ

La CAHM a été créée le 1^{er} janvier 2003 par la fusion de deux communautés de communes qui étaient constituées autour d'Agde et de Pézenas³. Ce périmètre est resté quasiment stable au cours de la période sous revue : l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) n'a en effet intégré que la commune de Tourbes, qui représente 2 % de sa population totale, le 1^{er} janvier 2017. Cette intercommunalité regroupe ainsi 20 communes⁴ sur 389 km² et compte 79 038 habitants⁵.

La population augmente de manière soutenue : + 1,8 % par an en moyenne entre 2012 et 2017 selon l'Insee, un niveau supérieur à celui du département (1,2 %) et de la région Occitanie (+ 0,8 %). Cette croissance démographique résulte uniquement du solde des entrées et sorties, le solde naturel étant négatif (- 0,2 % par an en moyenne). Cette attractivité concerne en partie des personnes âgées, les retraités représentant 35,8 % de la population de plus de 15 ans de la commune, selon l'Insee, contre 26,9 % au niveau national.

La sphère présentielle⁶ constitue la part prédominante de l'économie locale avec, selon l'Insee, 67 % des établissements et 81 % des salariés du territoire. Elle est soutenue par la croissance démographique et le tourisme. Le territoire compte en effet 40 hôtels (soit 955 chambres) et 73 campings (soit 19 707 emplacements) ainsi que 11 719 places dans d'autres types d'établissements (résidences de tourisme, villages vacances, etc.)⁷. S'y ajoutent les résidences secondaires, qui représentent 50,4 % du parc de logements, contre 18,4 % à l'échelle du département et 9,7 % à celle de la France métropolitaine. L'EPCI estime que sa population atteint 350 000 habitants en été et que 21,8 millions de nuitées touristiques sont réalisées chaque année sur son territoire, dont 69 % à Agde-Le Cap d'Agde, 19 % à Vias et 6 % à Portiragnes ainsi qu'à Pézenas.

Le territoire présente des fragilités sociales. Le revenu disponible médian par unité de consommation y est de 18 650 €, un niveau inférieur à celui du département (19 850 €) et de la région (20 180 €). De même, le taux de pauvreté (20,9 %) est supérieur à celui de l'Hérault (19,1 %) et de l'Occitanie (16,8 %). Le taux de chômage à l'échelle l'EPCI était, selon les données du recensement, de 22,4 % en 2017, en augmentation par rapport à 2012 (19,7 %). Au premier trimestre 2020, la zone d'emploi Agde-Pézenas connaissait le plus haut niveau de chômage des 304 zones d'emploi métropolitaines (14,5 %), une place qu'elle occupe de manière continue depuis dix ans. Ce taux doit être nuancé par la prise en compte du caractère saisonnier de l'activité touristique et par la croissance démographique soutenue. Toutefois, le niveau de qualification de la population est globalement plus faible que la moyenne régionale et le territoire dispose de peu d'offres de formation.

La communauté d'agglomération se caractérise également par des différences importantes entre le littoral (Agde, Vias et Portiragnes), qui concentre 47 % de la population sur un quart du territoire, et l'arrière-pays plus rural, avec un maillage de petites communes (Nizas, Adissan) et

³ Communauté de communes du Pays d'Agde et communauté de communes du Pays de Pézenas, créées en 1988.

⁴ Adissan, Agde, Aumes, Bessan, Castelnau-de-Guers, Caux, Cazouls-d'Hérault, Florensac, Lézignan-la-Cèbe, Montagnac, Lézignan-l'Évêque, Nizas, Pézenas, Pinet, Pomerols, Portiragnes, Saint-Pons-de-Mauchiens, Saint-Thibéry, Tourbes (depuis le 1^{er} janvier 2017) et Vias.

⁵ Population légale 2017 mise à jour en décembre 2019.

⁶ Les activités présentielles, au sens de l'Insee, sont les activités mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristes. Elles se distinguent des activités productives.

⁷ Données Insee au 1^{er} janvier 2020.

de bourgs-centres (Bessan, Florensac, Montagnac) où Pézenas, deuxième commune plus importante de l'EPCI par sa population, constitue le principal pôle de centralité.

La construction intercommunale a été marquée par ces différences. L'identification des complémentarités entre le nord et le sud du territoire et la mise en place de synergies entre eux, afin de les faire bénéficier de leurs atouts respectifs, constitue un enjeu pour l'EPCI.

2. UNE INTERCOMMUNALITÉ ENCORE EN VOIE D’AFFIRMATION

Sur ce territoire contrasté, où le fait communal tend à primer, l'intercommunalité ne s'affirme que progressivement.

Ainsi, le siège de la CAHM est toujours implanté à Saint-Thibéry, une commune de moins de 2 700 habitants située au milieu du territoire.

Un projet d'agglomération a été adopté en 2003⁸ à l'occasion de la signature d'un contrat territorial avec la région Languedoc-Roussillon, qui conditionnait le versement de ses cofinancements à la présence d'un tel projet. Toutefois, la région n'a pas reconduit ce dispositif contractuel et la CAHM n'a pas mis à jour son projet stratégique. Elle n'a élaboré un nouveau projet de territoire qu'en 2018, dans la perspective de la conclusion d'un nouveau contrat territorial, avec la région Occitanie. Ce nouveau projet n'a néanmoins pas été débattu directement par le conseil communautaire et n'a été examiné que dans le cadre de l'adoption de la convention régionale. De plus, pour faciliter son appropriation par les élus, ce sont les actions menées par la CAHM qui sont mises en avant plutôt que l'analyse stratégique du territoire. Cette dernière montre pourtant clairement les enjeux pour lesquels l'EPCI constitue un échelon d'intervention pertinent.

Le périmètre des compétences transférées comme celui des mutualisations réalisées avec les communes membres témoignent d'une volonté d'avancer progressivement pour faciliter l'acceptation et la reconnaissance de l'échelon intercommunal.

2.1. Un périmètre de compétences de portée inégale

La CAHM est dotée de toutes les compétences obligatoires de sa catégorie ainsi que de nombreuses compétences optionnelles, dont la portée est cependant inégale (cf. annexe 2).

2.1.1. Des extensions de compétences récentes résultant en grande partie d'obligations légales

Les transferts de compétences réalisés depuis 2014 résultent, pour la plupart, d'obligations légales. C'est en effet en application de la loi NOTRé⁹ que la CAHM a été chargée des compétences eau et assainissement ainsi que de la promotion du tourisme¹⁰ (dont la création

⁸ Délibération du 7 novembre 2003.

⁹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

¹⁰ Ce transfert de compétence est intervenu en application de l'article 68 de la loi NOTRé et de l'article L. 134-2 du code du tourisme qui prévoient que les communautés d'agglomération exercent de plein droit la compétence en matière de promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme.

d'offices de tourisme) ou encore de la politique locale du commerce et du soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire, à compter du 1^{er} janvier 2017, puis, le 1^{er} janvier 2018, de la gestion des zones d'activité économique (ZAE) de son territoire et, le 2 août 2019, de la création des aires d'accueil des gens du voyage. C'est, par ailleurs, en application de la loi MAPTAM¹¹ que la CAHM est devenue compétente en matière de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi, définie à l'article L. 211-7 du code de l'environnement), le 1^{er} janvier 2018.

Ces transferts de compétences ont eu un impact significatif sur l'organisation de l'EPCI. Les effectifs ont en effet augmenté de 76,4 ETPT¹² entre 2016 et 2019 (soit + 22 %) alors qu'ils avaient été réduits de 20 ETPT entre 2014 et 2016 (soit - 5,4 %). La direction générale des services techniques a été particulièrement concernée. Une direction de l'eau et de l'assainissement a été créée. Elle comptait, selon la CAHM, 35,7 ETP au 31 décembre 2019 (dont 6,7 mis à disposition auprès de la CAHM, contre remboursement). Le volume d'activité de la direction des infrastructures et bâtiments a également augmenté significativement et ses effectifs sont passés de 7 à 12 ETP entre fin 2016 et fin 2019. Le poste de directeur général adjoint des services techniques, qui avait été mutualisé avec la ville d'Agde en 2016, a été confié à un cadre entièrement dédié à la CAHM. Les services support ont également dû être renforcés : un agent a été recruté à la direction des ressources humaines et deux à la direction des finances, selon la CAHM. Le nombre de questions traitées chaque année par le service « assemblée et ressources administratives » a également crû du fait de ces transferts de compétences, passant de 50 à 60 ou 70, selon les exercices. Les effets financiers de ces transferts de compétences sont détaillés notamment dans les parties relatives à l'analyse financière et à la politique d'investissement.

2.1.2. Des leviers d'action stratégiques pour le territoire mais des interventions de l'EPCI parfois inabouties

Les compétences dont il dispose désormais permettent à cet EPCI d'intervenir sur des enjeux majeurs pour son territoire (logement, développement économique, tourisme, etc.). Toutefois, elles ne lui confèrent le plus souvent qu'une partie des leviers d'action nécessaires pour y répondre. De plus, dans de nombreux domaines, l'affirmation de la dimension intercommunale reste encore partielle.

2.1.2.1. Des compétences en matière de logement et de politique de la ville mais pas d'urbanisme

Les problématiques liées au logement sont importantes sur son territoire (la croissance démographique soutenue génère des tensions sur le parc de logements dont l'augmentation est insuffisante pour répondre à la demande, particulièrement dans les trois communes littorales, le bâti de certains centres et paupérisation est dégradé, etc.) et la CAHM dispose de compétences en matière d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville. De plus, elle est délégataire des aides à la pierre et distribue ainsi, pour le compte de l'État et dans le cadre d'une convention, les aides financières destinées à la production, la réhabilitation et la démolition des logements locatifs sociaux ainsi que celles relatives à l'amélioration de l'habitat privé relevant de l'agence nationale de l'habitat (ANAH). Elle est également titulaire du droit de préemption urbain, après délibération

¹¹ Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM ».

¹² Estimation en équivalents temps plein travaillé (ETPT), qui pondère les effectifs physiques par la quotité de travail des agents.

concordante des communes concernées, pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat.

Toutefois, la CAHM n'est pas compétente en matière d'urbanisme. Cette compétence reste communale. Comme le souligne le président de l'EPCI, en réponse aux observations provisoires, les communes membres ont refusé son transfert à la CAHM en 2017.

L'adoption d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) lui permettrait pourtant de maîtriser le volet règlementaire indispensable pour mener sa politique de l'habitat et mobiliser des réserves foncières afin de stimuler la construction de logements locatifs sociaux, en réponse aux besoins de la population. De manière plus générale, cette compétence lui permettrait aussi de répondre à son échelle, en complément de son action au niveau du schéma de cohérence territoriale (SCoT), aux nombreux autres enjeux d'aménagement qui dépassent les limites des communes.

2.1.2.2. Des leviers d'action partiels en matière de développement économique

Depuis la mise en œuvre de la loi NOTRe, les intercommunalités constituent des acteurs de référence en matière de développement économique. Les actions menées dans ce domaine sont très importantes pour le territoire de la CAHM, au regard des fragilités sociales qui le caractérisent.

L'EPCI a d'ailleurs identifié plusieurs axes stratégiques pour son intervention : développement de la « *silver* économie » (ou économie du bien-être), des énergies renouvelables, des circuits-courts pour le secteur agricole, renforcement des centralités urbaines et de leurs commerces, soutien aux métiers d'art, etc.

Le fait de ne pas disposer de la compétence en matière d'urbanisme prive la CAHM de leviers d'action dans le domaine du développement économique. En tout état de cause, si l'offre de foncier (zones d'activité, pépinières d'entreprises, etc.) est nécessaire pour attirer des entreprises, elle n'est pas suffisante. L'impact des actions menées dans ce domaine devrait par conséquent être évalué, notamment en termes de créations d'entreprises pérennes et d'emplois nouveaux, afin que l'EPCI puisse s'assurer de l'efficacité de ses politiques. Cet impératif est d'autant plus important que les limites apportées à l'artificialisation des sols (dans le cadre du plan biodiversité) contraindront très fortement, à l'avenir, l'utilisation du foncier, alors même que ce territoire continuera à attirer des populations.

2.1.2.3. Des interventions complexes en matière de numérique

La CAHM a également bien identifié l'importance, pour l'attractivité de son territoire, de disposer d'un accès de qualité à internet. Si elle est bien connectée aux infrastructures de transport physiques (autoroutes A9 et A75, desserte ferroviaire assurée notamment par TGV, aéroport, port du Cap d'Agde et proximité de celui de Sète, canal du Midi, etc.), il n'en va pas de même pour le numérique. Il ressort en effet des données de l'ARCEP¹³ que le taux de couverture FTTH¹⁴ est important dans le sud de l'EPCI mais qu'il est très faible, voire nul dans le nord.

¹³ Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, cf. <https://cartefibre.arcep.fr>, avec des données du 9 mars 2021.

¹⁴ Un réseau FTTH (de l'anglais « *fiber to the home* », ce qui signifie « fibre optique jusqu'au domicile ») est un réseau de télécommunications physique dans lequel la fibre optique se termine au domicile de l'abonné.

L'EPCI s'est donc doté de compétences lui permettant d'établir et d'exploiter de nouvelles infrastructures de haut débit, complémentaires des autres réseaux d'initiatives privées et publiques, pour encourager le développement économique et répondre à ses besoins propres et à ceux des communes. Il a adopté un schéma directeur « très haut débit » en application duquel il a connecté les communes qui ont contribué au financement des travaux par fonds de concours (en vue de différents usages : vidéosurveillance, interconnexions de sites, mutualisation de moyens télécom et informatique, etc.), ainsi que des parcs d'activités économiques et pépinières d'entreprises.

Toutefois, l'une des initiatives de l'EPCI dans ce domaine a conduit à une dépense de 100 000 € sans aucune réalisation concrète. Cette expérience souligne les difficultés, pour une structure de cette taille, à appréhender les enjeux du numérique.

encadré 1 : l'association « Occitan-iX » : un projet qui n'a pas abouti à des réalisations

La CAHM a été à l'origine¹⁵ d'un projet de desserte et d'interconnexion ultra haut débit auquel elle a consacré 100 000 € mais qui n'a pas abouti aux réalisations attendues.

Elle envisageait, avec les communautés d'agglomération de Thau et de Carcassonne, de mettre en place et de gérer un GIX (*global internet exchange*), une infrastructure physique qui permet d'échanger du trafic internet local grâce à des accords mutuels dits de « *peering* ». Ce type d'équipement permet d'améliorer la qualité du débit mais aussi de réduire les coûts car les échanges entre les usagers interconnectés ne passent plus par des infrastructures lointaines mais restent sur le territoire. Le plan de financement initial prévoyait un portage quasi intégral de l'opération (96 %) par les trois EPCI en fonction de leur population (3 € par habitant), soit 315 000 € pour la communauté d'agglomération de Carcassonne, 255 000 € pour Thau Agglomération et 219 000 € pour la CAHM.

Toutefois, le retrait rapide des deux autres communautés d'agglomération a compromis l'ambition initiale du projet. La CAHM a donc créé une association « Occitan-iX » avec des entreprises privées, domiciliée au siège de l'EPCI.

En 2017, elle lui a versé une participation de 100 000 €, pour financer une opération dont l'envergure a été réduite (cf. la délibération n° 2104 du 27 février 2017). Une convention d'objectifs, signée le 8 mars 2017, listait les actions soutenues par la CAHM, notamment la construction du GIX pour un coût estimé à 497 k€, et les obligations de l'association à son égard, en termes d'information et de contrôle.

Ces obligations n'ont pas été respectées par l'association. Alors que « Occitan-iX » avait signé un contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) avec l'un de ses membres, la SAS Gigalan-Networks, pour un montant de 200 000 €, les documents attendus par la CAHM ne lui ont pas été transmis.

L'EPCI s'est adjoint les services d'un cabinet d'avocat pour les obtenir. D'après les informations communiquées par ce dernier en décembre 2019, l'association « n'a réceptionné aucun des rapports prévus au contrat d'AMO. Elle n'a en sa possession que les factures qui lui ont été adressées et elle n'a plus réellement de contacts avec la société Gigalan-Networks ». La CAHM a finalement obtenu la transmission de documents en cours d'instruction (en 2020) et en particulier de quatre factures dont la plus récente est datée du 31 mai 2017.

D'après ce décompte, la quasi-totalité de la somme versée par la CAHM à l'association a été captée par la SAS Gigalan-Network. L'unique compte-rendu d'activité de cette société transmis à la CAHM¹⁶ se résume à une énumération de contacts avec différents opérateurs, à une grille tarifaire et à une liste d'opérateurs atteignables de 30 pages. Aucun développement ne permet d'identifier les réalisations concrètes de la société Gigalan-Network ou de l'association « Occitan-iX ». Les réponses aux observations provisoires n'ont pas permis de recueillir d'éléments probants supplémentaires.

¹⁵ Cf. la délibération n° 1622 du 29 juin 2015.

¹⁶ Rédigé par la SAS Gigalan-Network et daté du 27/02/2017.

Au cours de l'instruction, la CAHM a indiqué s'être désengagée de l'association compte-tenu des coûts et déficits prévisionnels dont l'apurement « aurait immanquablement incombé à la sphère publique donc à la CAHM » et des « disproportions manifestes sur certains postes affichés en particulier celui de l'assistance à maîtrise d'ouvrage ». Il convient toutefois de relever que cette appréciation se fonde sur un document¹⁷ daté du 12 février 2017 alors que le versement consenti par la CAHM a été autorisé par une délibération du 27 février de la même année.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le président de la SAS Gigalan Networks a fait état de difficultés de relations avec l'association « Occitan'IX ». Il a indiqué que la réalisation des études et négociations qui avaient été confiées à sa société n'avait été que « partielle » et a affirmé, sans en apporter la preuve, qu'elles auraient coûté plus de 100 000 €. Il a toutefois reconnu, dans sa réponse écrite comme lors de son audition par la chambre, que le projet n'avait pas abouti.

Le président de l'association « Occitan-iX » a estimé, dans sa réponse aux observations provisoires, que le projet n'avancait plus depuis deux ans. Il a indiqué que l'association avait été dissoute le 12 octobre 2020 du fait de la volonté de la CAHM de « stopper tout projet avec la SAS Gigalan Networks » et de se désengager. Selon lui, un modèle économique non pertinent et la difficulté à mobiliser d'autres partenaires publics auraient conduit à faire peser les importantes charges d'exploitation prévisionnelles uniquement sur la CAHM, ce qui expliquerait son retrait.

Le président de la CAHM a confirmé cette explication en réponse aux observations provisoires. Il a ajouté que le solde bancaire, de 9 603 €, devrait être reversé à l'EPCI lors de la liquidation de l'association, ce qui porterait le coût de cette opération à 90 000 € environ.

La chambre souligne les réalisations concrètes limitées dans ce domaine et invite la CAHM à une vigilance accrue sur ce type de projets.

2.1.2.4. Des avancées à souligner dans le domaine du tourisme mais une harmonisation qui reste incomplète

Le tourisme constitue un des moteurs essentiels de l'économie locale. Le territoire doit, dans ce domaine également, faire face à des enjeux importants (concurrence accrue, vieillissement de l'immobilier de loisir, anticipation nécessaire des évolutions des attentes, etc.). Ce secteur est aussi porteur d'opportunités, en particulier celle de renforcer les synergies entre le littoral et son arrière-pays, en mettant à profit leurs complémentarités.

Le précédent rapport de la chambre soulignait la coexistence de trois offices de tourisme communaux sur le littoral (Agde, Vias et Portiragnes) et d'un office de tourisme intercommunal, « Pézenas Val d'Hérault », pour le reste du territoire. C'est en application de la loi NOTRe que ces différentes structures¹⁸ ont été fusionnées dans un office de tourisme intercommunal, qui a été créé avec le statut d'EPIC¹⁹ en 2017. La commune d'Agde, en tant que station classée, pouvait, en application de la loi dite « Montagne²⁰ », conserver un office de tourisme communal. Elle a cependant fait le choix de prendre part à un organisme intercommunal auquel elle a donné son nom « Cap d'Agde Méditerranée » et dont le siège est situé sur son territoire.

¹⁷ « Scénarios de déploiement – maîtrise d'ouvrage en vue de la création du GIX Occitan-IX » rédigé par la SAS Gigalan-Network.

¹⁸ À ces quatre structures s'est ajouté l'office de tourisme de Tourbes qui a rejoint la CAHM en 2017.

¹⁹ Un établissement public à caractère industriel et commercial est une personne morale de droit public créée en vue de gérer une activité de service public de nature industrielle et commerciale.

²⁰ Cf. l'article 69 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

L'enjeu de ce projet est de parvenir à faire converger les intérêts des différentes communes. Pour Agde, la dimension intercommunale offre la possibilité de proposer à sa clientèle un territoire de visites plus large et plus varié que la station balnéaire (patrimoine, activités de pleine nature, œnotourisme, etc.) et d'allonger ainsi la durée de la période touristique au printemps et à l'automne. Pour les autres communes, il s'agit de bénéficier de l'image et de la notoriété du Cap d'Agde pour attirer des visiteurs.

Cette fusion a néanmoins été complexe. En témoigne le fait que le régime de la taxe de séjour, dont le rendement est versé à l'office de tourisme intercommunal, n'a pas pu être unifié sur le territoire. De plus, elle s'est faite dans des conditions coûteuses pour l'EPCI (cf. *infra*, la partie 3).

2.1.2.5. La construction d'équipements sportifs et culturels d'intérêt communautaire mais sans en assurer la gestion

Au cours de la période sous revue, la CAHM a assuré la restauration de la Villa Laurens, une résidence de style Art nouveau située en bordure de l'Hérault, à Agde. Entre 2014 et 2019, elle a consacré 9,7 M€ à ce projet, qui constitue son investissement le plus important de la période.

Toutefois, la gestion de ce site sera assurée par la commune d'Agde alors même que le rayonnement attendu va dépasser largement celui de cette ville et que les statuts de la CAHM prévoient sa compétence en matière de construction, d'aménagement et d'entretien mais aussi de gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

Le même choix a été fait pour le centre aquatique « archipel la cité de l'eau » d'Agde qui a été construit par la CAHM, et cofinancé à 50 % la commune, mais dont la gestion a été déléguée au niveau communal par une convention du 15 novembre 2012. La gestion de la piscine de Pézenas, qui est également un équipement communautaire, a, elle aussi, été déléguée à la commune d'Agde par convention du 14 décembre 2018. La CAHM a donc bien perçu l'intérêt de mutualiser cette gestion pour qu'elle soit exercée de façon efficiente. Toutefois, et alors que ses statuts lui permettent d'exercer directement cette compétence, elle a choisi de ne pas le faire et de confier cette tâche à une commune.

2.1.2.6. Une gestion des compétences eau et assainissement qui n'est pas encore transversale

Avec les transferts récents (eau et assainissement notamment), la CAHM a acquis une dimension nouvelle. Toutefois, les politiques mises en œuvre dans ces domaines restent encore très largement communales. Elles s'appuient sur les plans communaux préexistants et sont toujours directement concertées avec les maires. La CAHM s'est engagée dans la rédaction de schémas directeurs communautaires, qui n'ont pas encore abouti. Le financement des dépenses est également calculé, par un système de comptabilité analytique, à l'échelle communale. Une étude sur l'harmonisation des prix payés par les usagers est en cours. La mise en place d'une véritable politique intercommunale reste donc à bâtir. Il serait souhaitable qu'elle n'attende pas, pour aboutir, la fin des délégations de service public, prévue pour 2026.

2.1.2.7. Un service coûteux de collecte des encombrants et cartons

Dès sa création, en 2003, la CAHM avait opté pour la compétence collecte et traitement des déchets issus des ménages et assimilés (DMA) et avait confié sa mise en œuvre au syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères (Sictom) Agde-Pézenas²¹, d'abord en excluant la collecte des encombrants et cartons, puis en totalité deux ans plus tard²².

En 2011, la CAHM a souhaité exercer à nouveau directement la collecte des encombrants et cartons « dans un souci de cohérence et d'efficience ». Une première convention, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2011 pour une durée de 10 ans, organise les conditions de délégation à la CAHM de la gestion de ce service et de son financement, qui apparaissent fragiles juridiquement.

En application de l'alinéa 2 de l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le transfert de compétence en matière de déchets ménagers et assimilés doit être soit intégral (collecte et traitement) soit partiel (traitement et opérations de transports afférentes). En tout état de cause, comme l'a jugé le Conseil d'État²³, les compétences collecte et traitement, lorsqu'elles sont transférées, doivent l'être dans leur intégralité, sans exclure certains aspects de la collecte. Or, si le Sictom dispose bien, en principe, de la totalité de la compétence collecte et traitement, par le biais des conventions conclues, il a rétrocédé à la CAHM, sur son territoire, une partie de cette compétence.

Par ailleurs, les conditions financières de montage ne garantissent pas que les montants de TEOM (taxe d'enlèvement des ordures ménagères) perçus par la CAHM correspondent aux conditions fixées par la jurisprudence administrative : le montant de cette taxe doit en effet être fixé en fonction des dépenses de fonctionnement réelles exposées pour le service public de collecte et de traitement des déchets ménagers et des dotations aux amortissements des immobilisations qui lui sont affectées²⁴.

La convention signée en 2011 prévoyait en effet simplement : « la CAHM conservera la part nécessaire du produit de la TEOM qu'elle perçoit ». Dans les faits, cette part correspondait jusqu'en 2017 au différentiel entre le taux appliqué par le Sictom (14,05 %) et celui de la CAHM (15,44 %) sans qu'il ait été démontré que ce dernier reposait sur une évaluation du coût du service. Ainsi, alors que la contribution au Sictom couvrait, pour les 38 autres communes du syndicat, la collecte et le traitement de tous les déchets ménagers et assimilés, les contribuables de la CAHM devaient s'acquitter d'une part de TEOM supplémentaire pour le même service (1,39 point de TEOM, soit 10 % de plus).

²¹ Ce syndicat est constitué de 58 communes (131 864 habitants en période hivernale). Il couvre la totalité de la CAHM (20 communes), une partie de la communauté d'agglomération Béziers Méditerranée (12 communes), la communauté de communes des Avants-Monts (25 communes) et une commune de la communauté de communes du Clermontais (Fontès).

²² Au 1^{er} janvier 2005, avec transfert ou mise à disposition du personnel de la CAHM affecté à ces missions.

²³ CE, 5 avril 2019, *Communauté de communes du pays de Fayence*, n° 418906 : mentionné aux Tables rec. : « Ces dispositions interdisent certains transferts partiels de compétences en matière de collecte et de traitement des déchets des ménages, notamment les transferts ne portant que sur une partie de la mission de traitement de ces déchets [...] ».

²⁴ Cf. CE, *Auchan*, 25 juin 2018, n° 414056, puis *SCI Le Grand But*, 26 juillet 2018, n° 415274.

De plus, les sommes affectées par la CAHM à la collecte des cartons et encombrants²⁵ ont augmenté de 46 % entre 2014²⁶ et 2019. Leur part du produit de la TEOM est ainsi passée de 8,9 % en 2014 à 11,3 % en 2019.

tableau 1 : montant affecté à la collecte des encombrants et cartons (en €)

2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation
1 579 365	1 688 129	1 856 000	1 996 518	2 385 755	2 299 434	46%

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

Une seconde convention a été signée en 2016, à titre d'expérimentation. Elle prévoyait la mise à disposition par la CAHM, au Sictom, de l'équipe et du matériel nécessaires à la collecte des déchets, encombrants et cartons des professionnels. En contrepartie, le syndicat devait verser à l'EPCI un montant annuel forfaitaire supplémentaire de 500 000 €²⁷. Cette somme était censée correspondre au coût du service. Toutefois, cette estimation ne s'appuyait sur aucune évaluation précise. De plus, ce financement forfaitaire ne permettait pas de faire bénéficier les usagers d'éventuelles améliorations de la performance et l'efficacité du service. Cette expérimentation a pris fin le 31 décembre 2017.

Finalement, un avenant à la convention de 2011 a été adopté le 23 février 2018. Il prévoit la mise à disposition par le Sictom du service de collecte des encombrants et cartons jusqu'au 30 juin 2021. Il confie à la CAHM le nettoyage des abords des points d'apport volontaire, une mission nouvelle financée par le Sictom, qui verse à l'EPCI un montant, à nouveau forfaitaire, de 200 000 € par an. Dans les communes d'Agde et de Vias, cette tâche est effectuée par un délégataire, la SNM Nicollin. Dans les autres communes, la CAHM assure ces fonctions en régie. Ce dernier avenant prévoit également une régularisation annuelle de la répartition de la TEOM.

Comme dans les cas précédents, l'évaluation du coût du service repose sur des hypothèses peu précises. De plus, le montant de la régularisation opérée aboutit à la part de TEOM qui était conservée par la CAHM l'année précédente (2017). Comme dans les autres cas, le budget annexe ordures ménagères ne retrace pas les dépenses correspondant à ce service. Elles sont portées par le budget principal. Il n'est donc pas assuré que le montant de TEOM conservé, qui s'élevait à 2,3 M€ en 2019, corresponde bien au coût du service de la collecte des encombrants et cartons, tel qu'il doit être calculé, selon les critères de la jurisprudence administrative rappelée précédemment²⁸, pour assurer le caractère proportionné de cette taxe.

Au regard des questions juridiques et financières soulevées par la collecte des encombrants et cartons par la CAHM, la chambre recommande à l'EPCI de mettre fin à ce montage.

Recommandation

1. Mettre fin à l'exercice par la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée de la collecte des encombrants et cartons. *Non mise en œuvre.*

²⁵ Les modalités d'affectation ont évolué sur la période :

- jusqu'en 2016 le budget principal facturait (c/70841) au budget annexe ordures ménagères (c/6215) des mises à disposition de personnel (1,86 M€ en 2016) ;
- à compter de 2017, le budget annexe ordures ménagères a mis en œuvre un reversement d'une partie de la TEOM au budget principal via le c/73928 (2,3 M€ en 2019).

²⁶ Le montant figurant dans le budget annexe ordures ménagères doit être complété par les sommes dépensées en début d'année sur le budget principal.

²⁷ Cette somme était versée sur le budget principal.

²⁸ Le montant de cette taxe doit être déterminé en fonction des dépenses de fonctionnement réelles exposées pour le service public de collecte et de traitement des déchets ménagers et des dotations aux amortissements des immobilisations qui lui sont affectées, cf. la note de bas de page 24.

La chambre prend note de l'engagement pris par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de ne pas renouveler la convention avec le Sictom à son échéance, le 30 juin 2021, et à mettre ainsi fin à l'exercice par la CAHM de la collecte des encombrants et des cartons.

2.2. Un développement des mutualisations qui concerne principalement la commune d'Agde

La CAHM s'est dotée d'un schéma de mutualisation²⁹, en application de l'article L. 5211-39-1 du CGCT. Il liste les différents types de mutualisations réalisés ou envisagés au sein de l'EPCI (coopérations souples et services à la carte ainsi que mises à disposition et services communs) en précisant leur date de mise en œuvre. Contrairement à ce que prévoit le législateur, ce document ne comporte que très peu d'éléments sur l'impact prévisionnel des mutualisations sur les effectifs de la CAHM et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement.

Ce schéma fait l'objet d'un bilan annuel, comme le prévoit la loi. Ce dernier rend compte, pour les services communs, du volume d'activité et des clés de répartition des coûts entre la commune d'Agde et la CAHM et fixe, pour chacun, des objectifs d'amélioration. Il fait également état des coopérations informelles et comporte une actualisation annuelle du schéma de mutualisation.

C'est avec la commune d'Agde, la plus importante par sa population, que l'EPCI réalise le plus de mutualisations.

Elles ont pris la forme de mises à disposition partielles à la CAHM de cadres de la commune : directeur général adjoint chargé des services techniques et responsable des espaces verts en 2015 et 2016³⁰ puis directeur général des services (à 30 % et à titre gratuit en 2016 puis à 40 % et contre remboursement depuis 2017) et responsable des systèmes d'information (à 50 % depuis juillet 2017).

La CAHM et la commune d'Agde ont également constitué cinq services communs, à partir du 1^{er} janvier 2017. Trois sont placés au sein de la CAHM (ordonnancement, maintenance mécanique et magasins). Ils ont, d'après le bilan annuel de 2017, conduit au transfert de 26 agents de la commune vers l'EPCI³¹. Les deux autres (achats³² et marchés) sont gérés par la commune et se sont accompagnés du transfert de deux agents de l'intercommunalité. En revanche, la création d'un service commun en matière de gestion des ressources humaines, qui était prévue pour 2018 dans le schéma de mutualisation initial, a fait l'objet d'études mais n'a pas abouti. Le dernier bilan, établi en janvier 2020, mentionne également, sans plus de détail, un projet concernant les systèmes informatiques et l'exploitation du parc (serveurs, réseaux, progiciels, etc.).

Des mutualisations plus informelles sont par ailleurs proposées à toutes les communes de l'EPCI, sous la forme de groupements de commandes (électricité et gaz, fournitures administratives, équipements et matériel technique, entretien, informatique ou téléphonie, consommables, location de matériel technique, etc.) et de prestations de services gratuites ou payantes (observatoire fiscal, intervention du service commun marchés, recherche de subventions,

²⁹ Délibération du conseil communautaire du 4 avril 2016.

³⁰ Mise à disposition à titre gratuit du 9 mars 2015 au 31 décembre 2016.

³¹ Rapport 2017 sur l'avancée du schéma de mutualisation des services.

³² La création de ce service avait été précédée par une mutualisation croisée de deux agents de chacune des deux entités au sein de la direction des achats et de la logistique.

prévention et médecine du travail, etc.). La ville d'Agde est, dans de nombreux cas, le pivot de ces mutualisations. Leur extension aux autres communes de l'EPCI est relativement lente.

Les données communiquées ne permettent pas de mesurer avec précision les économies générées par ces mutualisations. Toutefois, elles devraient, dans cette perspective, être approfondies et étendues aux autres communes constituant l'EPCI.

La chambre prend note de la volonté, manifestée par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires, de développer les mutualisations en particulier dans trois domaines : l'observatoire fiscal, les prestations de service en matière de systèmes d'information et l'ingénierie financière et l'assistance aux communes pour la recherche de financements de leurs projets d'équipement.

3. DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES EFFECTUÉS DANS DES CONDITIONS FINANCIÈRES DÉFAVORABLES À L'EPCI

Les conditions dans lesquelles certains transferts de compétences ont été réalisés soulignent également les limites de la construction communautaire.

3.1. Une augmentation des attributions de compensation versées

Le mécanisme des attributions de compensation a été créé³³ dans le but de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources qui sont opérés lorsqu'un EPCI opte pour le régime de la fiscalité professionnelle unique et lors de chaque transfert de compétence³⁴.

Au cours de la période sous revue, du fait de transferts de compétences, les attributions de compensation dues par les communes ont augmenté de 25 323 € tandis que celles qui sont dues par la CAHM se sont renchériées de 898 498 €. Le solde, payé par l'EPCI, s'établissait ainsi à près de 4,46 M€ en 2019, un montant en augmentation de 24,4 % depuis 2014. Cette évolution s'est opérée en plusieurs étapes.

En 2015 et 2016, les attributions de compensation versées aux communes ont augmenté de 16 145 €, à la suite du transfert des compétences « soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie » (concernant Bessan et Saint-Thibéry) et « mise en œuvre du contrat de rivière Orb » (pour Vias et Portiragnes).

En 2017, plusieurs modifications ont été opérées. En premier lieu, l'attribution de compensation de la commune de Tourbes, qui rejoignait l'EPCI, a été fixée à 23 k€. Ensuite, les attributions de compensation dues à la CAHM ont augmenté de 83 k€ dans le cadre du transfert de la gestion de zones d'activité. Mais l'évolution la plus significative tient au transfert de la compétence « promotion du tourisme ». Les sommes versées par la CAHM aux communes ont en effet été accrues de 890 k€ dans ce cadre en 2017, un montant révisé et renchéri de 76 k€ en 2018.

³³ Ce mécanisme a été instauré par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

³⁴ En application de l'article 1609 nonies C-V, l'attribution de compensation n'est pas indexée mais est évaluée à la date des transferts de charges par délibérations concordantes des conseils municipaux. Elle peut également être modifiée, après rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), à la majorité des deux-tiers et sur délibération favorable des conseils municipaux des communes membres.

tableau 2 : variation des attributions de compensation perçues et versées (en €)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation
Attribution de compensation perçues par la CAHM	160 074	160 074	160 074	214 264	185 397	185 397	15,8 %
Attribution de compensation versées par la CAHM	- 3 744 873	- 3 770 326	- 3 761 018	- 4 599 209	- 4 643 180	- 4 643 371	24,0 %
Solde	- 3 584 799	- 3 610 252	- 3 600 944	- 4 384 945	- 4 457 783	- 4 457 974	24,4 %

Source : balances générales des comptes

3.2. Un montage favorable à Vias et Portiragnes en matière de taxe de séjour

Lors du transfert de la « promotion du tourisme », en application de la loi NOTRé³⁵, la taxe de séjour a constitué un enjeu important. Cette taxe, qui doit être affectée aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique, en application de l'article L. 2333-27 du CGCT, représentait en effet une ressource financière significative pour les communes littorales.

Comme le permet la loi, les communes sont restées compétentes pour les missions qui ne relèvent pas de l'office de tourisme intercommunal³⁶ (notamment la définition et la mise en œuvre de la politique touristique locale, l'animation locale ou encore la gestion d'équipements touristiques). Elles ont également pu conserver leur compétence en matière de taxe de séjour : lorsque la CAHM a instauré cette taxe sur l'ensemble de son territoire, par une délibération du 19 septembre 2016, les trois communes littorales (Agde, Vias et Portiragnes), qui concentrent la part la plus importante de la fréquentation touristique, se sont opposées à ce transfert, comme le permet l'article L. 5211-21 du CGCT. Ces communes ont ainsi conservé leur pouvoir de fixation de cette taxe (régime, taux) ainsi que le bénéfice de ses recettes.

Ces décisions ont conduit à la coexistence de quatre régimes d'imposition à la taxe de séjour sur le territoire de la CAHM : trois régimes propres à chacune des communes littorales (Agde, Vias et Portiragnes) et un régime commun aux 17 autres communes, avec des modes de calcul et de perception³⁷, des périodes et des tarifs d'imposition différents. Cette multiplicité de régimes et modes de perception de la taxe de séjour constitue un obstacle à la mise en œuvre d'une politique touristique intercommunale.

Le nouvel office de tourisme intercommunal « Cap d'Agde Méditerranée » ayant été créé sous la forme d'un EPIC³⁸, le produit de la taxe de séjour doit lui être reversé en intégralité, en application de l'article L. 133-7 du code du tourisme³⁹. Malgré des modalités de reversement disparates⁴⁰, cette obligation est respectée.

³⁵ L'article 68 de la loi NOTRé et l'article L. 134-2 du code du tourisme prévoient que les communautés d'agglomération exercent de plein droit cette compétence.

³⁶ Ces missions consistent en la promotion, l'accueil, l'information des touristes et la coordination des acteurs du tourisme, en application des articles L. 133-1 et L. 133-3 du code du tourisme.

³⁷ Un calcul forfaitaire pour Vias (la taxe de séjour est due par les logeurs et calculée en fonction de la capacité d'accueil et de la période d'ouverture) et un recouvrement au réel pour les 19 autres communes.

³⁸ La CAHM a retenu le même statut que celui de l'office de tourisme d'Agde devenu siège de l'office de tourisme intercommunal.

³⁹ Cf. réponse QE n° 100702, JO du 28/02/2017, p.1856 : « le produit de la taxe de séjour est automatiquement affecté au budget de l'office de tourisme ».

⁴⁰ Agde perçoit le produit de la taxe de séjour, déduit la part départementale (10 %) puis verse le reliquat à la CAHM qui le reverse à l'office de tourisme intercommunal (OTI). Les communes de Vias et Portiragnes encaissent et reversent la totalité du produit à la CAHM qui déduit la part départementale et verse le reliquat à l'OTI. Pour les 17 autres communes, la CAHM encaisse directement la taxe de séjour auprès des hébergeurs (et plateformes électroniques, depuis 2019), et reverse leur part respective au département et à l'OTI.

Le montage retenu lors du transfert de cette compétence a eu des conséquences financières très différentes selon les communes et s'avère coûteux pour l'EPCI. Pour les 16 communes qui étaient couvertes par l'office de tourisme intercommunal préexistant, aucun changement n'a été opéré et le montant de l'attribution de compensation versée par la CAHM n'a pas été modifié. Pour la commune de Tourbes, nouvelle entrante, le transfert de charges a été évalué par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), le 22 septembre 2017, à 10 k€, qui ont été intégrés au calcul de son attribution de compensation. Pour les 3 communes littorales, qui ont dû verser à la CAHM le produit de la taxe de séjour perçu sur leur territoire, le montant de l'attribution de compensation dû par l'EPCI a été révisé selon des modalités actées par la CLECT sur le fondement d'une étude réalisée par un cabinet privé. Le régime diffère cependant selon les communes.

En ce qui concerne Agde, la CLECT a relevé que la commune versait déjà le produit de la taxe de séjour (2,14 M€ en 2016) à son office de tourisme, qui était un EPIC, et que le transfert de cette somme à la CAHM serait neutre pour le budget communal. Par conséquent, seules les charges transférées au niveau intercommunal ont été intégrées au calcul de l'attribution de compensation. Le solde dû par la CAHM à la commune a ainsi été réduit de 227 220 € pour l'année 2017, un montant corrigé à - 195 401 € pour 2018 et les années suivantes. Le solde d'attribution de compensation est cependant resté positif pour cette commune (449 108 € en 2017 puis 480 740 € par an depuis).

tableau 3 : calcul de l'AC à verser à Agde pour le transfert de la compétence « promotion du tourisme »

en €	2013	2014	2015	2016	Données retenues
Taxe de séjour - hors part départementale (1)					
Subvention actions de promotion (2)	1 676 000	1 476 000	1 277 352	1 002 411	1 002 411
Coût net des animations (3)	886 734	954 579	900 590	802 932	802 932
Investissements (4)					27 741
Montant à inclure dans l'AC (3) - (2) - (4)	- 789 266	- 521 421	- 376 762	- 199 479	- 227 220

Source : document de présentation CLECT du 9 juin 2017

Pour Vias et Portiragnes, en revanche, la totalité du produit de la taxe de séjour perçue en 2016 a été intégrée dans le calcul de l'attribution de compensation supplémentaire due par l'EPCI.

L'application combinée des différentes dispositions législatives mentionnées précédemment soulève des difficultés pratiques et le choix opéré en l'espèce n'a pas permis d'assurer la neutralité de cette opération. Du fait de ce transfert de compétence, l'attribution de compensation que la commune perçoit de l'EPCI doit être diminuée du coût estimé des compétences transférées (promotion en matière touristique). Cependant, au cas d'espèce, le produit de la taxe de séjour est reversé intégralement à l'office de tourisme intercommunal puisqu'il s'agit d'un EPIC. Les communes concernées perdent ainsi une recette dont le montant est très nettement supérieur aux charges qu'elles ont transférées.

Cherchant à rétablir la neutralité de l'opération, la CLECT a pris en compte le produit de la taxe de séjour dans l'estimation de l'impact financier de ce transfert de compétence et l'a déduite du montant des charges estimées, comme s'il s'agissait d'une recette transférée à l'intercommunalité (en application de l'article 1609 nonies c du code général des impôts). Ce chiffrage s'est fondé sur les données de l'exercice précédant le transfert (2016), seules valeurs connues pour la commune de Vias tandis qu'il s'agissait des montants de charges les plus élevés pour Portiragnes.

En application de ce calcul, ces communes devaient recevoir de la CAHM un versement global de 1 116 542 € en 2017, puis de 1 160 660 € chaque année suivante, ce qui représente 80 % des sommes perçues par ces deux communes au titre de l'attribution de compensation.

tableau 4 : calcul de l'AC à verser à Vias pour le transfert de la compétence « promotion du tourisme »

en €	2013	2014	2015	2016	Données retenues
Taxe de séjour - hors part départementale (1)	955 764	984 386	965 599	1 187 993	1 187 993
Subvention actions de promotion (2)				299 380	223 811
Investissements (3)				4 477	4 477
Montant à inclure dans l'AC (1) - (2) - (3)				884 136	959 705

Source : document de présentation CLECT du 9 juin 2017, calcul CRC

tableau 5 : calcul de l'AC à verser à Portiragnes pour le transfert de la compétence « promotion du tourisme »

en €	2013	2014	2015	2016	Données retenues
Taxe de séjour - hors part départementale (1)	369 052	363 458	285 038	255 124	255 124
Subvention actions de promotion (2)	- 1 620	7 676	- 7 949	- 10 688	- 10 688
Charges de personnel (3)	73 340	73 340	73 340	89 246	89 246
Autres charges (4)	12 500	12 500	12 500	12 500	12 500
Investissement - petits équipements (5)					2 761
Investissements – entretien bâtiments (6)					4 467
Montant à inclure dans l'AC (1)-(2)-(3)-(4)-(5)-(6)	284 832	269 942	207 147	164 066	156 838

Source : document de présentation CLECT du 9 juin 2017, calcul CRC

Cette solution n'est pas correcte au plan juridique car la taxe de séjour est ainsi assimilée à une recette transférée à l'intercommunalité alors qu'elle est conservée par ces communes, qui continuent d'en fixer le taux.

De surcroît, ce montage n'est pas neutre pour le budget de l'EPCI. La CAHM transfère en effet l'intégralité du produit de la taxe de séjour à l'office de tourisme intercommunal mais prend à sa charge, sur son budget propre, le montant de l'attribution de compensation versée à la commune. Les risques financiers ne pèsent donc ainsi que sur l'EPCI, ce que la crise sanitaire met particulièrement en évidence. Dans l'hypothèse d'une variation à la baisse du produit de la taxe de séjour, l'impact financier serait neutralisé pour les communes, dont les attributions de compensation sont fixes. En revanche, l'EPCI devrait à la fois verser l'attribution de compensation prévue aux communes et probablement accorder en plus une subvention exceptionnelle à son office de tourisme, alors qu'il percevrait un montant réduit de taxe de séjour.

Concernant Portiragnes, le produit de la taxe de séjour pourrait avoir diminué en 2020, du fait d'une réduction des nuitées réalisées sur son territoire. Cette baisse de recettes devrait être compensée, au moins en partie, par l'État, en application de l'article 21 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020. Pour Vias, la taxation, qui est forfaitaire, dépend seulement de la capacité d'accueil des établissements et de la période d'ouverture. La réduction du nombre de nuitées réalisées n'a, en principe, pas d'impact sur le produit perçu. Toutefois, lors de son audition par la chambre, le maire de Vias a précisé que 30 % du produit attendu de cette taxe au titre de 2020 n'avait pas été recouvré en mars 2021. En cas de non-recouvrement de ces sommes, le risque financier serait porté par la CAHM. Il en serait de même si le conseil municipal décidait d'accorder des exonérations.

Le même effet, défavorable pour l'EPCI, joue à la hausse : les communes littorales, compétentes pour fixer les taux d'imposition et les modalités de calcul de la taxe, ne sont en effet pas incitées par ce montage financier à améliorer le produit de cette recette qui pèse sur les opérateurs économiques de leur territoire mais ne leur revient plus directement.

Au regard des charges et des risques financiers que ce système fait peser sur l'EPCI, mais aussi des effets induits par l'absence de régime de taxation homogène dans les 20 communes qui constituent l'intercommunalité, la chambre recommande la mise à plat et l'harmonisation de la taxe de séjour sur le territoire de la CAHM.

Recommandation

2. Harmoniser le régime de la taxe de séjour à l'échelle de l'établissement public de coopération intercommunale, en coopération avec les communes. *Non mise en œuvre.*

3.3. La conservation d'excédents importants dans certaines communes, en particulier Vias, lors du transfert des compétences eau et assainissement

La commune de Vias a également bénéficié de conditions favorables dans le cadre du transfert des compétences eau et assainissement à la CAHM, au 1^{er} janvier 2017. Alors que, en moyenne, 60 % des excédents budgétaires présents sur les budgets annexes dédiés à ces compétences ont été conservés par les communes (ce qui représente au total 7,6 M€) et que 40 % ont été transférés à la CAHM⁴¹ (soit 4,8 M€), Vias n'a effectué aucun transfert à ce titre. Si quatre autres communes ont bénéficié du même traitement⁴², les sommes en jeu étaient particulièrement importantes pour Vias, qui a concentré 60 % du total des excédents non transférés à l'EPCI (sur 20 communes).

tableau 6 : excédents budgétaires non transférés à l'EPCI

	Montants en € conservés par les communes	Soit % du total des excédents conservés par les 20 communes
Vias	4 611 216	60,4 %
Castelnau	484 645	6,4 %
Agde	318 985	4,2 %
Saint Pons	91 167	1,2 %
Nizas	44 991	0,6 %

Source : CAHM

Au cours de l'exercice précédant le transfert, la commune avait souscrit deux emprunts, d'un total de 2,5 M€, sur ses budgets annexes eau et assainissement. Toutefois, ces recettes étaient très supérieures au besoin de financement de ces budgets qui n'ont porté que 554 k€ et 598 k€ de dépenses d'équipement au cours de cet exercice.

⁴¹ 80 % des excédents de fonctionnement et 48 % des excédents d'investissement ont été conservés par les communes.

⁴² Agde, Castelnau, Nizas et Saint-Pons. Par ailleurs, deux communes ne disposant pas de budgets annexes dédiés à la gestion de l'eau et de l'assainissement (Aumes et Cazouls) n'ont pas été intégrées dans la répartition et ont donc, de fait, conservé leurs excédents éventuels.

En 2017, la commune a transféré à la CAHM la totalité de l'endettement (2,4 M€) de ces deux budgets annexes. Toutefois, les excédents ont été répartis selon les modalités suivantes :

- 1,45 M€ issus de l'excédent du budget annexe eau⁴³ ont été transférés par la commune au syndicat Bas Languedoc (SBL) auquel la gestion de cette compétence a été confiée⁴⁴ à compter du 1^{er} janvier 2017, concomitamment au transfert de compétence à l'EPCI ;
- 3,16 M€, principalement tirés du budget annexe assainissement, ont été conservés par la commune ;
- la CAHM n'a perçu aucun excédent⁴⁵.

tableau 7 : répartition des excédents des budgets annexes eau et assainissement de Vias

en €	EAU			ASSAINISSEMENT		
	BA EAU	Part transférée au SBL	Part conservée par la commune	BA ASS.	Part transférée à la CAHM	Part conservée par la commune
Résultat d'exploitation	375 840	291 840	84 000	1 059 311	0	1 059 311
Résultat d'investissement	1 157 380	1 157 380	0	2 018 684	0	2 018 684
TOTAL	1 533 221	1 449 221	84 000	3 077 995	0	3 077 995
TOTAL conservé par la commune						3 161 995

Source : Commune de Vias, CAHM, calculs CRC

La commune a ainsi conservé 3,2 M€ d'excédents dans cette opération alors qu'elle a transféré à l'EPCI la totalité de l'endettement.

Le Conseil d'État a jugé (CE, 25 mars 2016, *La Motte Ternant*, n° 386623) que « pour l'application des articles L. 5211-18 et L. 1321-1 du CGCT, relatifs au transfert de compétences d'une commune à un EPCI, le solde du compte administratif du budget annexe d'un service public à caractère industriel ou commercial (SPIC) ne constitue pas un bien qui serait nécessaire à l'exercice de ce service public, ni un ensemble de droits et obligations qui lui seraient attachés. Par suite, ces articles n'imposent pas le transfert du solde du compte administratif du budget annexe d'un tel service lorsque celui-ci est transféré à un EPCI par une commune ».

Toutefois, il n'est pas certain que cette jurisprudence s'appliquerait au cas d'espèce. En effet, les dispositions précitées du CGCT prévoient le transfert, avec les compétences, de « l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi que de l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert ». L'endettement porté par les budgets annexes de la commune a d'ailleurs été transféré à ce titre. Par conséquent, les excédents budgétaires constatés, qui résultent en l'espèce directement de cet endettement (et figurent à la section d'investissement) pourraient se voir appliquer le même traitement.

⁴³ Ce qui représente 95 % des excédents de la compétence eau (1,45 M€ sur 1,53 M€).

⁴⁴ Cf. l'arrêté préfectoral du 28 décembre 2016.

⁴⁵ Les premières délibérations d'affectation des excédents prévoyaient pourtant une répartition plus équilibrée des excédents ainsi constitués (57 % pour la commune et 43 % pour la CAHM), cf. les délibérations du 13/12/2017 de la CAHM et du 24/04/2017 de la commune.

4. UNE TENUE DES COMPTES À AMÉLIORER SUR QUELQUES POINTS

La fiabilité des comptes a été analysée par la chambre. Quelques remarques concernant tant le calcul des résultats de l'exercice que la tenue du bilan doivent être soulignées.

4.1. Des comptes d'attente à apurer

Le comptable enregistre sur les comptes d'attente certaines opérations préalablement au mandatement ou à l'émission de titre par l'ordonnateur. En fin d'année, ces comptes doivent être soldés.

Le solde créditeur du compte 471 retrace les encaissements en attente d'émission des titres qui permettront une imputation définitive aux comptes d'affectation. Ce compte présente en moyenne un solde de 210 k€ sur la période. En 2019, les sommes encaissées avant émission de titre (318 k€), non imputées à leur compte de classe 7 au terme de l'exercice, représentent plus de 10 % du résultat de l'exercice.

tableau 8 : opérations à classer ou à régulariser

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Recettes à classer ou à régulariser	346 831	48 298	172 931	268 102	103 485	317 578
Produits de gestion	39 079 604	31 727 557	31 091 160	33 421 859	35 075 316	36 805 298
Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion	0,9 %	0,2 %	0,6 %	0,8 %	0,3 %	0,9 %

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

La CAHM doit procéder à l'apurement régulier des comptes d'imputation provisoire, en lien avec les services de la trésorerie, afin de ne pas altérer l'exactitude du solde budgétaire.

4.2. Une intégration des travaux à mettre en œuvre régulièrement

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

tableau 9 : évolution du solde des immobilisations en cours

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Immobilisations corporelles en cours - Solde	2 995 045	7 044 962	9 246 321	12 237 735	19 329 374	29 816 786
Immobilisations corporelles - Solde	79 248 461	79 783 656	81 006 114	82 589 403	84 736 060	86 514 854
Solde des immo en cours / Solde des immo corporelles	3,8 %	8,8 %	11,4 %	14,8 %	22,8 %	34,5 %

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Le niveau et l'évolution du solde des immobilisations en cours (30 M€ soit 34,5 % des immobilisations corporelles en 2019 contre 3 M€ en 2014 soit 3,8 % des immobilisations corporelles) suggère que la CAHM ne procède pas à l'apurement régulier des comptes 23. Cette

pratique implique vraisemblablement une minoration des dotations aux amortissements⁴⁶. À titre d'exemple, l'état de l'actif 2019 présente des biens qui n'ont toujours pas fait l'objet d'un virement à leur compte d'imputation définitive depuis 2014. Aucune intégration n'a été réalisée en 2019. La chambre rappelle à la CAHM qu'elle doit procéder à l'apurement régulier des comptes 23.

4.3. Une concordance à assurer entre comptes administratifs et comptes de gestion

À la clôture de l'exercice 2018, il a été constaté un écart entre le solde du compte 164 représentant le capital restant dû inscrit au compte de gestion, et celui inscrit au compte administratif pour le budget principal et certain budgets annexes.

tableau 10 : discordances du compte 1641

Au 31/12/2018, en €	BP	BA ASST	BA EAU	PAE La Capucière	ZAE du Puech	PAEHM La Méditerranéenne
Compte de gestion	25 885 905,04	29 914 225,51	6 512 339,17	11 084 003,03	1 613 976,81	2 808 777,59
Compte administratif	25 885 662,26	29 609 138,79	6 813 931,03	11 084 003,05	1 558 732,36	2 808 777,59
Différence	-242,78	-305 086,72	301 591,86	0,02	-55 244,45	0,00

Source : comptes de gestion et comptes administratifs

La chambre rappelle à la CAHM qu'elle doit assurer la concordance stricte de ses comptes administratifs avec les comptes de gestion tenus par le comptable public.

5. UNE SITUATION FINANCIÈRE PRÉSERVÉE

Le budget principal (BP) représente environ la moitié du montant total du budget consolidé de la CAHM qui dispose de 14 budgets annexes (BA) actifs⁴⁷.

L'impact de ces derniers sur les finances de l'EPCI, particulièrement en matière d'endettement et de trésorerie, sera détaillé au cours de l'analyse financière. Leur poids sur la section de fonctionnement est en revanche plus limité. Ainsi, si le BA ordures ménagères, créé au 1^{er} juillet 2014, concentre 17 % des recettes de fonctionnement en 2019, il n'est destiné qu'à recevoir et reverser la TEOM au Sictom d'Agde Pézenas et au BP qui finance la gestion des cartons et encombrants. De même, les BA eau et assainissement, créés en 2017 à la suite du transfert de ces compétences, sont principalement financés par les usagers et ne pèsent donc pas directement sur les finances de l'intercommunalité. En revanche, la CAHM compte sept parcs ou zones d'activité actifs pour lesquels une provision de 500 k€ a été constituée en 2019, pour couvrir un déficit anticipé. Enfin, les BA transports et Gemapi présentent des enjeux financiers plus limités (3 % et 1,6 % des recettes de fonctionnement).

⁴⁶ L'amortissement d'un bien débute lors de l'exercice suivant l'achèvement des travaux et la mise en service.

⁴⁷ Cf. la liste en annexe 5.

5.1. Un autofinancement en légère augmentation depuis 2015

La capacité d'une intercommunalité à optimiser le résultat de sa gestion courante (hors incidence des frais financiers ou d'opérations exceptionnelles) est appréciée par l'excédent brut de fonctionnement (EBF), qui est calculé par la différence entre les produits et les charges de gestion.

L'EBF de la CAHM a globalement progressé sur la période pour s'établir à 6 M€ en 2019, contre 5,4 M€ en 2014 (+ 11 %). Entre 2014 et 2019, les produits de gestion ont diminué de 5,8 % tandis que les charges de gestion reculaient de 8,5 %.

La création du BA ordures ménagères, au 1^{er} juillet 2014, a induit une diminution importante des charges et produits en 2015. Cette décision a eu un impact limité sur les soldes intermédiaires de gestion puisque la baisse des recettes de TEOM s'accompagne de celle des dépenses (reversement au Sictom⁴⁸). Toutefois, par son importance, elle tend à fausser la perception des tendances de la période. En ne retenant que les exercices 2015 à 2019, afin de neutraliser cet effet, il apparaît que les produits de gestion ont augmenté, mais à un rythme (+ 16 %) moins rapide que celui des charges (+ 19,6 %). L'EBF a néanmoins résisté et est resté globalement stable (+ 0,7 %).

La capacité de l'EPCI à dégager des ressources propres de son cycle de fonctionnement en vue de financer ses remboursements d'emprunts et ses dépenses d'équipement peut ensuite être appréhendée en ajoutant à l'EBF le résultat financier et le résultat exceptionnel pour connaître sa capacité d'autofinancement (CAF) brute.

Au cours de la période sous revue, la CAF brute de la CAHM a connu une évolution plus favorable que l'EBF (+ 26 %, soit + 4,7 % par an en moyenne) grâce à la diminution sensible des charges financières (- 40 %) et, dans une moindre mesure, des subventions exceptionnelles versées à un SPIC⁴⁹. Entre 2015 et 2019 toutefois, sa progression n'a été que de 5,6 %.

tableau 11 : évolution de l'EBF et de la CAF brute

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	39 079 604	31 727 557	31 091 160	33 421 859	35 075 316	36 805 298	-1,2%
Charges de gestion (B)	33 679 365	25 778 908	25 283 947	27 986 176	28 578 213	30 816 042	-1,8%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	5 400 238	5 948 649	5 807 213	5 435 682	6 497 102	5 989 256	2,1%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>13,8%</i>	<i>18,7%</i>	<i>18,7%</i>	<i>16,3%</i>	<i>18,5%</i>	<i>16,3%</i>	
+/- Résultat financier	-1 122 421	-1 015 933	-1 066 142	-782 727	-757 520	-673 747	-9,7%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	90 000	50 571	20 160	17 640	17 640	17 640	-27,8%
+/- Autres produits et charges excep. réels	140 707	271 080	166 209	10 694	44 897	142 818	0,3%
= CAF brute	4 328 524	5 153 226	4 887 120	4 646 010	5 766 838	5 440 686	4,7%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>11,1%</i>	<i>16,2%</i>	<i>15,7%</i>	<i>13,9%</i>	<i>16,4%</i>	<i>14,8%</i>	

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

⁴⁸ Hors produit affecté à la gestion des encombrants (c/70841 du BP : 1 688 128,93 € en 2015 et 1 855 999,95 € en 2016).

⁴⁹ Syndicat mixte filière viande Hérault.

5.1.1. Des produits de gestion portés par une fiscalité dynamique

Après la chute observée en 2015, du fait de la création du BA ordures ménagères, les produits de gestion de l'EPCI ont augmenté de 16 % jusqu'en 2019. Cette évolution globale résulte principalement de la croissance des ressources fiscales propres et des ressources d'exploitation qui ont largement compensé les baisses de dotations perçues de l'État.

tableau 12 : évolution des produits de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	38 504 935	30 560 783	30 759 844	31 934 873	32 891 669	34 147 670	- 2,4%
+ Fiscalité reversée	- 12 757 583	- 12 555 614	- 12 324 070	- 11 373 480	- 11 032 351	- 11 049 582	- 2,8%
= Fiscalité totale (nette)	25 747 352	18 005 169	18 435 774	20 561 393	21 859 318	23 098 088	- 2,1%
+ Ressources d'exploitation	916 258	2 323 239	2 598 952	2 733 309	2 827 723	3 287 820	29,1%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	12 415 994	11 399 149	10 056 434	10 127 157	10 388 274	10 419 390	- 3,4%
= Produits de gestion (A)	39 079 604	31 727 557	31 091 160	33 421 859	35 075 316	36 805 298	- 1,2%

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

5.1.1.1. Des ressources fiscales croissantes sans augmentation des taux

Le produit des impôts locaux perçus par la CAHM a progressé de 14,5 % depuis 2014 (soit + 4,2 M€) grâce à l'accroissement (physique et forfaitaire) des bases de fiscalité, la CAHM n'ayant pas modifié ses taux sur la période (cf. tableau 45 p.67).

tableau 13 : évolution du produit des impôts locaux

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux	29 788 697	30 633 966	30 763 929	31 861 253	32 887 257	33 977 711	2,7%
Dont :							
Taxes foncières et d'habitation	25 239 991	25 969 262	26 141 742	26 966 318	27 978 851	28 739 553	2,6%
+ Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	2 961 278	3 072 801	2 915 120	2 925 653	3 095 285	3 414 623	2,9%
+ Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	1 175 940	1 139 889	1 244 599	1 505 180	1 318 886	1 306 967	2,1%
+ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	411 488	452 014	462 468	464 102	494 235	516 568	4,7%

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

S'y ajoutent des taxes sur les activités de service et domaine. En 2014, cette ligne comptabilisait le produit de la TEOM du 1^{er} janvier au 30 juin, avant transfert à un BA dédié. À compter de 2017, elle a intégré le produit de la taxe de séjour versée par les trois communes littorales qui ont continué à la percevoir (Agde, Vias et Portiragnes) après le transfert à la CAHM de la compétence promotion du tourisme. Les « autres taxes » correspondent au reversement du produit de la taxe de séjour à l'office de tourisme intercommunal pour les 16 communes « non-littorales », jusqu'en 2016, puis pour l'ensemble du groupement à compter de 2017.

En isolant les effets liés à la création du BA ordures ménagères, la CAHM bénéficie du dynamisme de chacune des composantes de son produit fiscal grâce à la progression de ses bases.

tableau 14 : évolution des ressources fiscales propres

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions*	29 681 819	30 633 966	30 735 033	31 803 280	32 887 257	33 977 711	2,7%
+ Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)	8 872 585	0	148 881	3 693 212	3 909 557	4 269 959	- 13,6%
<i>dont 7362 - taxe de séjour</i>	<i>100 859</i>	<i>-</i>	<i>148 881</i>	<i>3 693 212</i>	<i>3 909 557</i>	<i>4 269 959</i>	
<i>dont Agde</i>				<i>1 974 153</i>	<i>2 141 968</i>	<i>1 980 985</i>	
<i>dont Vias</i>				<i>1 242 069</i>	<i>1 212 962</i>	<i>1 175 160</i>	
<i>dont Portiragnes</i>				<i>393 890</i>	<i>421 136</i>	<i>417 804</i>	s
<i>dont autres communes</i>	<i>100 859</i>		<i>148 881</i>	<i>83 100</i>	<i>133 491</i>	<i>696 010</i>	
+ Autres taxes	- 49 468	- 73 183	- 124 070	- 3 561 619	- 3 905 145	- 4 100 000	141,9%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	38 504 935	30 560 783	30 759 844	31 934 873	32 891 669	34 147 670	- 2,4%

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

* dégrèvements

La réforme de la fiscalité locale réduira les marges de manœuvre de la CAHM, en substituant à la taxe d'habitation une recette de TVA sans pouvoir de taux. La CAHM conservera cependant la faculté d'instaurer une part intercommunale de taxe foncière sur les propriétés bâties. Elle pourra également exercer son pouvoir de taux sur la taxe d'habitation appliquée aux résidences secondaires, nombreuses sur son territoire, mais seulement à partir de 2022⁵⁰.

5.1.1.2. Des reversements de fiscalité accrus avec les transferts de compétences

L'analyse de la fiscalité reversée, qui vient minorer les produits de gestion, doit être corrigée d'un changement d'imputation comptable. Depuis 2017, la CAHM inscrit en effet la part de TEOM qu'elle conserve pour la gestion des encombrants (cf. *supra*) à son budget principal, au compte 7328 « Autre fiscalité reversée »⁵¹. Sans ces montants, la fiscalité reversée a connu une progression de 4,6 % sur la période (soit + 591 k€).

Cette augmentation est principalement imputable à celle des attributions de compensation versées par l'EPCI aux communes depuis le transfert de la compétence promotion du tourisme en 2017 (900 k€, cf. *supra*, partie 3). Elle résulte également, dans une moindre mesure, de l'augmentation de la contribution de la CAHM au FNGIR⁵² (230 k€) tandis que les recettes du FPIC⁵³ progressaient (+ 511 k€).

⁵⁰ En application de l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

⁵¹ Ces sommes figuraient au c/70841 auparavant.

⁵² Le fonds national de garantie individuelle des ressources permet de compenser, pour les EPCI à fiscalité propre, les conséquences financières de la suppression de la taxe professionnelle. Les collectivités « gagnantes » de la réforme financent les pertes des collectivités « perdantes ».

⁵³ Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.

tableau 15 : évolution de la fiscalité reversée

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation
Attributions de compensation perçues	160 074	160 074	160 074	214 264	185 397	185 397	15,8%
Attributions de compensation versées	- 3 744 873	- 3 770 326	- 3 761 018	- 4 599 209	- 4 643 180	- 4 643 371	24,0%
FPIC	695 066	922 488	1 144 724	1 112 322	1 137 052	1 206 333	73,6%
Reversement de la TEOM (c/7328)				1 996 518	2 385 755	2 299 434	
FNGIR	- 9 867 850	- 9 867 850	- 9 867 850	- 10 097 375	- 10 097 375	- 10 097 375	2,3%
FISCALITE REVERSEE	- 12 757 583	- 12 555 614	- 12 324 070	- 11 373 480	- 11 032 351	- 11 049 582	- 13,4%
Hors reversement TEOM	- 12 757 583	- 12 555 614	- 12 324 070	- 13 369 998	- 13 418 106	- 13 349 016	4,6%

Source : balances générales des comptes

5.1.1.3. Une augmentation des ressources d'exploitation du fait des mises à disposition de personnel facturées

Les ressources d'exploitation de la CAHM ont été multipliées par 3,6 entre 2014 et 2019, principalement sous l'effet de la forte progression du volume des mises à disposition facturées. Cette augmentation est sans influence sur les soldes de gestion. Les rémunérations des agents qui interviennent pour les budgets eau, assainissement, transports et Gemapi sont en effet financées par le BP et refacturées aux BA concernés. Les refacturations ont également concerné, pour une partie de la période, des agents de la CAHM chargés de la gestion des encombrants et cartons⁵⁴. Depuis 2016, la CAHM facture également des montants forfaitaires au Sictom pour l'exercice de cette mission : 500 k€ en 2016 et 2017, 200 k€ en 2018 et 2019.

⁵⁴ La variation de 113 k€ des mises à disposition de personnel facturées qui a été enregistrée en 2017 s'explique à la fois par la modification d'imputation (au c/70841 jusqu'en 2016 puis au c/7328 depuis 2017) de la part de TEOM reversée par le BA ordures ménagères au BP (1,856 M€ en 2016), par la prise en charge par le BP, contre refacturation aux BA, des dépenses de personnel affectées aux compétences eau et assainissement (770 k€) et tourisme (362 k€) ainsi que la refacturation des services mutualisés à la mairie d'Agde au titre de l'exercice précédent (894 k€). En 2018, la CAHM a facturé 214 k€ au budget Gemapi pour le personnel mis à disposition. Enfin, en 2019 la CAHM a enregistré une nouvelle progression des sommes refacturées au budgets eau et assainissement (1,1 M€) ainsi que Gemapi (362 k€).

tableau 16 : évolution des ressources d'exploitation

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Domaine et récoltes	0	0	0	0	0	8 500	
+ Travaux, études et prestations de services	81 046	60 219	77 472	42 959	24 077	41 260	- 12,6%
+ Mise à disposition de personnel facturée	802 920	1 738 943 ⁵⁵	2 498 813	2 646 423	2 784 291	3 206 205	31,9%
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	883 966	1 799 162	2 576 286	2 689 382	2 808 368	3 255 966	29,8%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	27 785	18 382	16 978	39 138	14 603	27 022	- 0,6%
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	500 000 ⁵⁶	0	0	0	0	
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	4 507	5 694	5 688	4 789	4 753	4 832	1,4%
= Autres produits de gestion courante (b)	32 292	524 077	22 666	43 927	19 356	31 854	- 0,3%
= Ressources d'exploitation (a+b)	916 258	2 323 239	2 598 952	2 733 309	2 827 723	3 287 820	29,1%

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

5.1.1.4. Des ressources institutionnelles en net recul

L'EPCI a vu sa dotation globale de fonctionnement (DGF) diminuer de 22 % (- 2,8 M€) depuis 2014, malgré la croissance de sa population. Toutefois, après deux années consécutives de baisse sensible (2015 et 2016), la DGF tend à se stabiliser depuis 2017⁵⁷.

Cette diminution n'a été que très partiellement compensée par la progression du poste « autres attributions et participations » (+ 280 k€) majoritairement composé d'allocations compensatrices de fiscalité (1,65 M€ en 2019 contre 1 M€ en 2014), tandis que les autres participations versées par l'État (emplois aidés notamment) ou le département étaient orientées à la baisse.

⁵⁵ La progression observée en 2015 s'explique par la création du BA ordures ménagères au 1^{er} janvier 2014 impliquant un reversement de TEOM au BP à hauteur de 50 % en 2014 puis en totalité à compter de 2015.

⁵⁶ Reversement de l'excédent du BP parc d'activités La Crouzette.

⁵⁷ La CAHM a corrigé ses erreurs d'imputation comptable des dotations en cours de période. En 2014, 2015 et 2016, la dotation d'intercommunalité, une des composantes de la DGF, était imputée, de manière incorrecte, au c/7411 et la dotation de compensation au c/74833.

tableau 17 : évolution des ressources institutionnelles

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
DGF	10 405 852	9 140 917	8 239 045	8 065 930	8 129 457	8 126 411	- 4,8%
FCTVA	0	0	0	0	9 646	0	
Participations	997 002	1 171 708	831 468	860 306	992 300	639 962	- 8,5%
Dont État	341 816	306 567	319 280	311 336	390 178	272 374	- 4,4%
Dont régions	5 000	13 049	15 000	84 390	26 404	0	- 100,0%
Dont départements	112 659	168 899	95 435	38 000	45 000	11 500	- 36,6%
Dont communes	0	5 000	0	0	0	9 240	
Dont fonds européens	147 702	113 823	9 419	112 274	213 021	106 004	- 6,4%
Dont autres	389 824	564 371	392 334	314 306	317 697	240 844	- 9,2%
Autres attributions et participations	1 013 140	1 086 524	985 921	1 200 921	1 256 871	1 653 017	10,3%
Dont compensation et péréquation	1 013 140	1 086 524	985 921	1 200 921	1 256 871	1 653 017	10,3%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	12 415 994	11 399 149	10 056 434	10 127 157	10 388 274	10 419 390	- 3,4%

Source : logiciel AnaFi d'après les comptes de gestion

5.1.2. Une croissance plus rapide des charges de gestion depuis 2015

Après une baisse de 23,5 % en 2015, à la suite de la création du BA ordures ménagères, les charges de gestion de la CAHM ont augmenté de 19,5 % jusqu'en 2019.

tableau 18 : évolution des charges de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	6 916 369	6 991 052	6 631 977	7 300 505	7 534 643	7 912 282	2,7%
+ Charges de personnel	14 582 185	14 134 363	14 119 599	16 828 537	16 762 453	18 174 626	4,5%
+ Subventions de fonctionnement	1 421 951	1 881 077	1 957 582	1 287 097	1 375 208	1 447 110	0,4%
+ Autres charges de gestion	10 758 861	2 772 416	2 574 789	2 570 036	2 905 910	3 282 024	- 21,1%
= Charges de gestion	33 679 365	25 778 908	25 283 947	27 986 176	28 578 213	30 816 042	- 1,8%

Source : logiciel AnaFi d'après les comptes de gestion

5.1.2.1. Des charges à caractère général en augmentation

Les charges à caractère général ont progressé de 14,4 % depuis 2014 (+ 1 M€) pour s'établir à près de 8 M€ en 2019.

Le premier poste, les contrats de prestations de services avec des entreprises, représente 44 % de ces dépenses en 2019. Son montant s'est renchéri de 16,5 % depuis 2014. La CAHM a notamment confié à la SMN Nicollin le nettoyage du cœur de ville d'Agde et de Vias (pour un montant de 2,8 M€ en 2019, soit 35 % des charges à caractère général).

Le second poste, les achats (28 % du total), a également connu une progression importante depuis 2014 (+ 28 %), tout comme celui consacré aux publicités, publications et relations publiques (+ 60 %). Les frais d'honoraires, études et recherches ont en revanche diminué de 26 %.

5.1.2.2. Des charges de personnel accrues par les transferts de compétences et le régime indemnitaire

Les charges de personnel ont augmenté de 25 % depuis 2014 (+ 3,6 M€). Cette évolution doit toutefois être appréciée au regard des prises de compétences et, de manière plus limitée, des mutualisations que porte la CAHM.

tableau 19 : évolution charges de personnel nettes des mises à disposition (MAD) facturées

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Charges totales de personnel	14 582 185	14 134 363	14 119 599	16 828 537	16 762 453	18 174 626	4,5%
- Mises à disposition facturées	802 920	1 738 943	2 498 813	2 646 423	2 784 291	3 206 205	31,9%
<i>Dont Sictom</i>			500 000	500 000	200 000	200 000	NS
<i>Dont services commun Agde</i>				893 952	824 062	762 271	NS
<i>Dont BA eau assainissement</i>				770 115	894 625	1 108 065	NS
<i>Dont office de tourisme</i>				381 177	484 595	497 344	NS
<i>Dont BA Gemapi</i>					214 092	362 428	NS
+ reversement TEOM (imputé à tort en MAD) ⁵⁸	789 682	1 688 129	1 856 000				NS
= Charges de personnel hors MAD facturées	14 568 947	14 083 549	13 476 786	14 182 114	13 978 161	14 968 421	0,5%

Sources : balances générales des comptes et grands livres

En neutralisant les sommes correspondantes (remboursements de mises à disposition au budget principal par l'office de tourisme et les BA eau, assainissement et Gemapi ainsi que par la commune d'Agde, au titre des mutualisations, et le Sictom, pour des montants forfaitaires sans lien direct avec le coût du service, comme cela a été souligné précédemment⁵⁹), l'évolution des charges de personnel apparaît contenue (+ 399 474 €, soit + 2,7 %).

Au cours de la période sous revue, les charges de personnel ont d'abord connu une phase de repli, jusqu'en 2016 (- 3,2 %), grâce notamment à une réduction des effectifs⁶⁰ et du nombre d'heures supplémentaires, mais aussi à l'engagement de mutualisations avec la commune d'Agde (mise à disposition de cadres à titre gratuit) déjà évoquées.

L'augmentation significative observable en 2017 (+ 19,2 %) est principalement imputable aux nouvelles compétences assumées par l'EPCI. Les effectifs ont alors augmenté de 47 ETPT par rapport à l'année précédente.

L'exercice 2019 présente une nouvelle progression des charges totales de personnel (+ 8,4 %). Elle résulte en partie de recrutements (+ 18 ETPT). Les augmentations d'effectifs concernent principalement la filière administrative (+ 12,4 ETPT, soit + 12,8 %) et, dans une moindre mesure, la filière technique (+ 6 ETPT, soit + 2,1 %).

⁵⁸ Sommes imputées en reversement de fiscalité depuis 2017 (c/7328).

⁵⁹ Convention de 2016 et avenant 1 de la convention de 2011 signé en 2018.

⁶⁰ Recrutements saisonniers et départ en retraite non remplacés.

tableau 20 : évolution des effectifs en ETPT par filière

FILIÈRE	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Emplois fonctionnels	3	2	2	2	1,65	1,65
Administrative	81	70	70	87	96,90	109,35
Technique	259	245	249	281	279,97	285,97
Sportive	2	2	2	2	2	2
Culturelle	19	19	21	20	20,90	20,40
Animation	3	4	3	2	3,80	4
TOTAL	367	342	347	394	405,22	423,37
<i>Variation N/N-1</i>		- 6,8%	1,5%	13,5%	2,8%	4,5%

Source : comptes administratifs

Ce renchérissement s'explique également par la mise en place du régime indemnitaire des personnels titulaires. Ce dernier a connu une croissance de 70,4 %, entre 2014 et 2019, bien plus rapide que celle des rémunérations principales (+ 20,8 %). Si la croissance constatée en 2015 tient à une rectification d'imputation comptable⁶¹, les derniers exercices se caractérisent par un décrochage entre l'augmentation du régime indemnitaire (+ 24 % entre 2017 et 2019) et celle des rémunérations principales (+ 4,7 %).

Au cours de cette période, l'EPCI a mis progressivement en œuvre le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) prévu par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

La délibération n° 2154 du 27 mars 2017 prévoit une indemnité de fonction, de sujétion et d'expertise (IFSE), qui valorise la nature des fonctions des agents et leur expérience professionnelle. Elle définit des groupes de fonctions correspondant à différents niveaux de métiers et, pour chacun d'entre eux, un montant de référence mensuel.

Cette délibération prévoit également un complément indemnitaire annuel (CIA). Cette seconde partie du Rifseep doit permettre de prendre en compte la valeur professionnelle de l'agent, son investissement personnel dans l'exercice de ses fonctions, son sens du service public, sa capacité à travailler en équipe et sa contribution au collectif de travail. Toutefois, la délibération de 2017 ne prévoit aucun critère d'évaluation de la manière de servir. Le CIA a été attribué en fonction de l'assiduité des agents, ce qui ne correspond pas à l'objet de ce second volet du Rifseep dont la mise en place est pourtant obligatoire⁶². Ce n'est que par la délibération n° 2896 du 5 juin 2019 que l'EPCI s'est mis en conformité avec la législation et a instauré le CIA.

Selon l'ordonnateur, deux facteurs ont contribué au renchérissement du régime indemnitaire :

- la cotation retenue au titre de l'IFSE a conduit à augmenter les montants attribués aux agents en début de carrière tandis que, pour les personnels avec plus d'ancienneté, qui percevaient des montants supérieurs à cette cotation, les montants versés ont été maintenus, à titre individuel ;

⁶¹ L'augmentation constatée en 2015 (+ 19,6 %) alors que les rémunérations principales diminuaient (- 6,2 %) résulte, selon les éléments transmis par la CAHM, d'une rectification d'imputation des heures supplémentaires à compter de février 2015 (c/64118).

⁶² La décision du Conseil constitutionnel du 13 juillet 2018 (n° 2018-727 QPC) a en effet rappelé, en se fondant sur la jurisprudence constante du Conseil d'État, que « lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'un régime indemnitaire tenant compte, pour une part, des conditions d'exercice des fonctions et, pour l'autre part, de l'engagement professionnel des agents, les collectivités territoriales qui décident de mettre en place un régime indemnitaire tenant compte de l'un seulement de ces éléments sont tenues, en vertu des dispositions contestées, de prévoir également une part correspondant au second élément ».

- cette cotation a été établie en tenant compte des pratiques des principales collectivités environnantes afin de maintenir l'attractivité de la CAHM.

tableau 21 : rémunération des agents titulaires

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var° 2014-2019
Rémunération principale	7 134 610	6 688 837	6 647 465	8 230 359	8 201 325	8 617 466	20,8%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée*	1 346 753	1 610 897	1 662 468	1 850 479	2 036 738	2 294 842	70,4%
soit % du total	15,7%	19,1%	19,6%	18,0%	19,5%	20,6%	
+ Autres indemnités	91 534	141 710	172 370	207 920	211 518	211 363	130,9%
= Total	8 572 897	8 441 444	8 482 303	10 288 758	10 449 581	11 123 671	29,8%

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

* y compris indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS)

Enfin, le temps de travail pratiqué par l'EPCI s'établit à 1 547 heures par an (cf. tableau 47 p.69), un niveau inférieur à la durée légale (1 607 heures). Le différentiel équivaut à 15,79 ETP.

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait déjà recommandé à la CAHM de se mettre en conformité avec la législation. Au cours de l'instruction, l'intercommunalité a expliqué avoir lancé une étude sur le temps de travail et son organisation et envisagé notamment son annualisation pour les services techniques (cf. en annexe 3, le tableau de suivi de la mise en œuvre des recommandations). Toutefois, d'autres sujets ont été jugés prioritaires (réorganisations à la suite des extensions de compétences, régime indemnitaire).

Au regard des enjeux de légalité et de maîtrise des charges, **la chambre réitère sa recommandation** à la CAHM de respecter la durée légale du travail :

3. Aligner le temps de travail au sein de l'établissement public de coopération intercommunale sur la durée légale. *Non mise en œuvre.*

La chambre prend note de l'engagement pris par l'ordonnateur, en réponse aux observations provisoires, de mettre en œuvre cette recommandation au 1^{er} janvier 2022.

5.1.2.3. Les subventions de fonctionnement maîtrisées

La CAHM a globalement maintenu le niveau des subventions de fonctionnement qu'elle verse. Leur montant est passé de 1,42 M€ en 2014 à 1,45 M€ en 2019, soit une augmentation de 2 %.

Toutefois, leur composition a fortement évolué. En effet, en 2014, près de 58 % des subventions versées étaient destinées à l'office de tourisme (820 k€), qui ne bénéficie plus de ce financement depuis le transfert de compétence intervenu en 2017. La CAHM verse en revanche depuis 2015 une subvention de fonctionnement annuelle au budget transports. Cette dernière représentait 42 % des subventions en 2019.

Concernant les associations et autres personnes de droit privé, les trois principaux bénéficiaires sont le comité d'œuvres sociales de la commune d'Agde mutualisé avec la CAHM, la mission locale d'insertion et une association fédérant des domaines viticoles et caves coopératives du territoire. La CAHM accorde également ponctuellement des subventions, parfois conséquentes, à des organismes de droit privé (par exemple, 111 k€ à la chambre syndicale des céramistes en 2019).

5.1.2.4. Une reprise de la croissance des autres charges de gestion après 2015

Les autres charges de gestion ont diminué de 8 M€ en 2015, à la suite de la création du BA ordures ménagères dédié à la perception et au reversement du produit de la TEOM. Elles ont ensuite connu une croissance de 18,4 % jusqu'en 2019.

Parmi les plus importantes contributions aux organismes de regroupement, figure une participation annuelle au pôle aéroportuaire Béziers-Cap d'Agde (1,38 M€ en 2019, en augmentation de 11 % depuis 2014). L'EPCI contribue également au fonctionnement du centre aquatique d'Agde⁶³ (781 k€ en 2019) et à la piscine de Pézenas (328 k€) dont il a confié la gestion à la commune d'Agde.

5.1.3. Des indicateurs par habitant dans la moyenne des établissements de la catégorie

En données comparatives rapportées à l'habitant, la CAHM se situe dans la moyenne des établissements de sa catégorie. Si ses charges et ses produits sont légèrement supérieurs, son EBF et sa CAF brute sont comparables (cf. tableau 50 p.70).

5.2. Un niveau d'investissement soutenable pour les finances de l'EPCI

Avec les excédents ainsi dégagés de son fonctionnement, la CAHM dispose d'une capacité à rembourser ses dettes et financer ses opérations d'investissement qu'elle a su consolider sur la période. Sa CAF brute a représenté en moyenne 14,6 % de ses produits de gestion, un niveau proche du seuil de référence couramment retenu (15 %).

De plus, la croissance de l'autofinancement brut entre 2014 et 2018 (+ 1,1 M€ soit + 26 %) a été plus importante que celle de l'annuité en capital de dette (+ 400 k€, soit + 18 %). La CAF nette⁶⁴, qui représente la ressource propre dégagée du cycle de fonctionnement destinée à financer les dépenses d'équipement, a ainsi progressé d'un tiers entre 2014 et 2019. Elle est restée positive sur la période, à l'exception de 2016, exercice au cours duquel la CAHM a procédé à un refinancement d'emprunt⁶⁵ pour 2,87 M€.

tableau 22 : évolution de la CAF nette

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul
CAF brute	4 328 524	5 153 226	4 887 120	4 646 010	5 766 838	5 440 686	30 222 405
- Annuité en capital de la dette	2 183 410	2 245 261	5 281 035	2 502 224	2 438 770	2 584 729	17 235 429
= CAF nette ou disponible	2 145 114	2 907 965	-393 914	2 143 786	3 328 068	2 855 958	12 986 976
CAF recalculée en neutralisant l'opération de refinancement	2 145 114	2 907 965	2 472 753	2 143 786	3 328 068	2 855 958	

Source : logiciel Anaafi d'après les comptes de gestion

⁶³ Autres contingents et participations.

⁶⁴ La CAF nette est calculée en soustrayant les annuités de remboursement en capital de la dette de la CAF brute.

⁶⁵ Il s'agit de l'emprunt Dexia n° MON278006EUR (2,866 M€) avec des indemnités de remboursement anticipé de 154 666,39 €.

5.2.1. Une reprise des dépenses d'équipement à partir de 2017

Sur les six exercices considérés, la CAHM a engagé 40 M€ de dépenses d'équipement et 21,8 M€ de subventions d'équipement. Alors que les secondes ont été réduites de 30,7 % entre 2014 et 2019, les dépenses d'équipement sont restées relativement stables, autour d'une moyenne de 4,2 M€ par an jusqu'en 2016, avant de connaître une forte progression en fin de mandat, jusqu'à 9,4 M€ en 2018 et 12,6 M€ en 2019.

tableau 23 : dépenses et subventions d'équipement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	4 092 804	4 818 572	3 802 278	5 294 099	9 442 517	12 625 821	40 076 092
- Subventions d'équipement (y compris en nature) hors AC	4 842 270	3 666 636	3 525 247	3 214 008	3 200 306	3 356 868	21 805 335

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

La politique d'investissement de la CAHM sera analysée de manière plus approfondie dans la partie dédiée à l'enquête relative à l'investissement du bloc communal.

5.2.2. Des dépenses couvertes à 74 % par le financement propre disponible

Les dépenses et subventions d'équipement ont été financées à plus de 20 % par la CAF nette et près de 40 % par les subventions reçues, en particulier de l'État. Les autres recettes d'investissement hors emprunt, au premier rang desquelles figure le FCTVA, ont contribué à hauteur de 14 % de ces dépenses.

tableau 24 : financement propre disponible par composante

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul
CAF nette ou disponible (C)	2 145 114	2 907 965	-393 914	2 143 786	3 328 068	2 855 958	12 986 976
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	603 858	550 824	618 062	467 865	1 154 619	1 399 185	4 794 412
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	3 716 319	4 712 350	3 655 312	3 063 720	3 626 718	5 573 451	24 347 869
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	379 941	461 720	566 790	719 257	514 150	494 743	3 136 601
+ Produits de cession	413 555	10 341	26 030	16 350	13 600	19 870	499 746
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	5 113 673	5 735 234	4 866 194	4 267 192	5 309 086	7 487 249	32 778 628
= Financement propre disponible (C+D)	7 258 787	8 643 199	4 472 279	6 410 978	8 637 154	10 343 206	45 765 603

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Le ratio d'autofinancement des investissements⁶⁶ s'établit ainsi à un niveau suffisant pour préserver la soutenabilité financière de la politique menée par la CAHM : le financement propre disponible a permis de couvrir 74 % des dépenses et subventions d'équipement.

Le reliquat (16,5 M€) a été financé par l'emprunt (19,6 M€), qui a également contribué à la reconstitution du fonds de roulement (3,1 M€).

⁶⁶ Pourcentage des dépenses d'équipement financées par l'ensemble des ressources propres.

5.3. Un endettement concentré dans les budgets annexes

Sur la période 2014-2019, l'encours de dette du budget principal a progressé de 3,6 M€, passant de 25,7 M€ à 29,3 M€ (soit + 14 %). Si l'on met de côté le refinancement d'emprunt intervenu en 2016, la CAHM a remboursé en moyenne 2,4 M€ en capital chaque année et souscrit 2,8 M€ de nouveaux emprunts. C'est principalement au cours des trois derniers exercices, et tout particulièrement en 2019, que l'encours de dette s'est accru, consécutivement à l'augmentation des dépenses d'équipement.

tableau 25 : évolution de l'encours de dette et de la capacité de désendettement du BP

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	26 915 913	25 732 502	26 087 241	23 827 540	24 325 316	25 886 545	- 0,8%
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	2 183 410	2 245 261	5 281 035	2 502 224	2 438 770	2 584 729	3,4%
+ Nouveaux emprunts	1 000 000	2 600 000	3 021 333	3 000 000	4 000 000	6 000 000	43,1%
= Encours de dette du BP au 31 décembre	25 732 502	26 087 241	23 827 540	24 325 316	25 886 545	29 301 816	2,6%
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	5,9	5,1	4,9	5,2	4,5	5,2	

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Au 31 décembre 2019, la capacité de désendettement (qui se calcule en rapportant l'encours de la dette à la CAF brute) se situait à 5,2 ans. En prenant en compte la trésorerie⁶⁷ dont disposait la CAHM, la capacité de désendettement du budget principal s'établissait à 3,6 années. Le poids de la dette apparaît ainsi proportionné aux capacités de remboursement de l'EPCI.

Le budget principal ne présente toutefois que 34 % de l'endettement total de la CAHM en 2019 contre 73 % en 2014. Tous budgets confondus, l'encours de dette atteint 85,1 M€ en 2019, soit une progression de 143 % depuis 2014. La CAHM doit donc porter une attention particulière à ses budgets annexes, à la suite notamment des reprises de passif induites par le transfert des compétences eau et assainissement en 2017.

tableau 26 : évolution de l'encours de dette par budget

en €	Nom.	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Part 2014	Part 2019
Budget principal	M14	25 732 502	26 087 241	23 827 540	24 325 316	25 886 545	29 301 816	73%	34%
ZAE-PAE	M14	9 353 932	8 918 495	10 546 596	12 354 859	15 506 757	17 538 179	27%	21%
Hameau agricole	M14	40 745	58 157	67 154	105 706	132 347	194 704	0%	0%
Eau	M49				-256 455	6 536 617	6 378 905	0%	7%
Assainissement	M49				-1 021 284	30 103 738	31 672 718	0%	37%
TOTAL		35 127 179	35 063 893	34 441 290	35 508 141	78 166 004	85 086 321	100%	100%

Source : balances générales des comptes, calculs CRC

⁶⁷ Hors compte de rattachement aux budgets annexes ne disposant pas d'un compte 515.

5.4. Une situation bilancielle globalement confortée

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

Le FRNG est la différence entre ses financements disponibles à plus d'un an et ses emplois stables (immobilisations). Il est positif lorsque les ressources stables sont plus élevées que les emplois durables.

Dans ce cas, l'excédent dégagé permet de financer, en partie ou en totalité, le BFR. Ce dernier mesure le volume de ressources financières que doit détenir l'organisme pour faire face au décalage entre les entrées et sorties de fonds générées par son fonctionnement. Le solde entre le FRNG et le BFR contribue à former la trésorerie nette.

5.4.1. Un fonds de roulement net global en progression

Le FRNG de la CAHM a nettement progressé sur la période, passant de 1,6 M€ à 5,8 M€. Au 31 décembre 2019, il représentait 67 jours de charges courantes contre seulement 16,5 jours à la fin de l'exercice 2014.

tableau 27 : évolution du FRNG

au 31 décembre, en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Dotations, réserves et affectations	39 388 558	41 928 117	45 470 427	48 602 433	52 099 071	56 999 101	7,7%
+/- Différences sur réalisations	- 338 341	- 333 279	- 307 249	- 295 618	- 282 018	- 265 126	- 4,8%
+/- Résultat (fonctionnement)	1 988 736	2 924 248	2 664 141	2 323 521	3 486 377	3 126 809	9,5%
+ Subventions et fonds affectés à l'équipement	22 502 464	27 020 765	30 500 776	33 389 133	36 646 345	41 772 470	13,2%
+ Provisions pour risques et charges	0	0	100 000	350 000	600 000	950 000	
+ Dettes financières (hors obligations)	25 732 502	26 087 241	23 827 540	24 325 316	25 886 545	29 301 816	2,6%
= Ressources stables (E)	89 273 920	97 627 093	102 255 635	108 694 785	118 436 320	131 885 071	8,1%
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	72 731 054	74 217 583	76 726 249	79 186 199	81 712 765	84 417 879	3,0%
+ Immobilisations en cours	2 578 745	6 537 498	7 785 310	9 533 900	13 069 298	17 018 127	45,8%
+ Encours de production et travaux stockés	0	0	0	0	45 663	45 663	
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	11 800 906	11 956 305	12 682 768	14 072 008	17 584 749	24 055 072	15,3%
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA, CCAS et caisse des écoles)	561 554	561 554	561 554	561 554	561 554	561 554	0,0%
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	27 505	22 004	16 503	11 002	5 501	0	- 100,0%
= Emplois immobilisés (F)	87 699 763	93 294 945	97 772 384	103 364 663	112 979 531	126 098 295	7,5%
= Fonds de roulement net global (E-F)	1 574 157	4 332 148	4 483 251	5 330 122	5 456 789	5 786 776	29,7%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	16,5	59,0	62,1	67,6	67,9	67,1	

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

5.4.2. Un besoin en fonds de roulement qui diminue et devient négatif

Le BFR est égal à la différence entre les créances et les dettes à court terme. Positif et en progression de 2014 à 2016, le BFR devait alors être couvert par le FRNG pour conserver une trésorerie positive. À compter de 2017, le BFR est devenu négatif et a donc participé à la constitution d'une trésorerie positive.

tableau 28 : évolution du besoin en fonds de roulement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne
Redevables et comptes rattachés	314 926	56 748	215 573	730 497	2 330 833	2 979 923	1 104 750
- Encours fournisseurs	1 111 402	1 468 683	1 326 085	738 642	807 104	2 394 779	1 307 783
<i>Dont fournisseurs d'immobilisations</i>	143 714	433 097	227 923	65 137	175 229	1 270 506	385 934
- Dettes et créances sociales	666	638	9 356	5 232	829	861	2 930
- Dettes et créances fiscales	0	0	891	0	0	5 339	1 038
- Autres dettes et créances sur État et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	128 721	218 919	334 539	- 1 175 716	592 185	3 192 576	548 537
- Autres dettes et créances	- 1 007 692	- 4 526 758	- 3 891 670	- 5 063 613	3 343 438	4 671 744	- 1 079 092
<i>Dont compte de rattachement avec les budgets annexes</i>	- 1 674 984	- 4 897 548	- 4 288 760	- 5 321 340	3 016 208	4 047 738	- 1 519 781
= Besoin en fonds de roulement global	81 828	2 895 265	2 436 372	6 225 953	- 2 412 723	- 7 285 376	323 553
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	0,9	39,4	33,7	79,0	- 30,0	- 84,4	6,4

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

L'examen des comptes de rattachement avec les budgets annexes permet de constater l'impact significatif des budgets ordures ménagères, eau, Gemapi et transports dans la constitution de la trésorerie dont dispose la CAHM, avec une contribution de 4 M€ au BFR en 2019.

tableau 29 : comptes de rattachement aux budgets annexes (c/451x), en €

Compte	Budget	2014	2015	2016	2017	2018	2019
45121	ORDURES MENAGERES	1 060 461	185 570	271 571	2 111 947	2 885 189	2 234 282
45125	EAU	0	0	0	7 909	- 256 219	1 851 088
45126	GEMAPI	0	0	0	0	1 010 038	1 172 943
45113	TRANSPORT	548 223	522 899	906 966	- 117 725	488 215	712 588
45123	APPLICATION DROIT DES SOLS (ADDS)	0	0	0	23 860	0	0
45124	ASSAINISSEMENT	0	0	0	- 2 341 267	1 621 807	- 591 075
451xx	PAE-ZAE-HAMEAU AGRI	- 3 283 667	- 5 606 017	- 5 467 297	- 5 006 064	- 2 732 822	- 1 332 088
Impact comptes de rattachement sur BFR		- 1 674 984	- 4 897 548	- 4 288 760	- 5 321 340	3 016 208	4 047 738

Source : balances générales des comptes

5.4.3. Une trésorerie abondante en fin d'exercice

La trésorerie de fin d'exercice correspond à la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement. Au 31 décembre 2019, elle s'établissait à 13 M€ grâce à la progression du FRNG et à la diminution du BFR. Elle représentait alors 151 jours de charges courantes, un niveau désormais élevé alors qu'il était très faible en 2014, avec seulement 1,5 M€ soit 15,7 jours de charges courantes.

tableau 30 : évolution de la trésorerie de fin d'exercice

au 31 décembre, en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	1 574 157	4 332 148	4 483 251	5 330 122	5 456 789	5 786 776	29,7%
- Besoin en fonds de roulement global	81 828	2 895 265	2 436 372	6 225 953	- 2 412 723	- 7 285 376	
=Trésorerie nette	1 492 328	1 436 883	2 046 880	- 895 831	7 869 512	13 072 152	54,3%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>15,7</i>	<i>19,6</i>	<i>28,4</i>	<i>- 11,4</i>	<i>97,9</i>	<i>151,5</i>	
<i>dont trésorerie active</i>	<i>1 492 328</i>	<i>2 736 883</i>	<i>3 146 880</i>	<i>3 354 169</i>	<i>7 869 512</i>	<i>15 572 152</i>	<i>59,8%</i>
<i>dont trésorerie passive</i>	<i>0</i>	<i>1 300 000</i>	<i>1 100 000</i>	<i>4 250 000</i>	<i>0</i>	<i>2 500 000</i>	

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

La CAHM a structurellement recours à des lignes de trésorerie pour couvrir le décalage entre ses décaissements et ses encaissements. Elles ont toutefois vocation à être soldées en fin d'exercice ou converties en emprunt budgétaire pour ne pas fausser l'appréciation de la situation financière de l'intercommunalité⁶⁸.

Cependant, à la fin de l'exercice 2019, et alors que la trésorerie nette s'établissait à 13,1 M€, la CAHM disposait encore d'une ligne de trésorerie non soldée de 2,5 M€ portant le montant total inscrit au compte 515 à 15,6 M€ (soit 182 jours de charges courantes).

6. UNE POLITIQUE D'INVESTISSEMENT SOUTENABLE MAIS QUI GAGNERAIT À ÊTRE MIEUX PILOTÉE

6.1. Une politique d'investissement dynamisée par les extensions de compétences

6.1.1. Un niveau de dépenses croissant depuis 2017

6.1.1.1. Un effort à la hausse sur le budget principal

Entre 2014 et 2019, la CAHM a engagé 40 M€ de dépenses d'équipement sur son budget principal, soit 6,68 M€ par an en moyenne. Rapporté au nombre d'habitants, cet effort d'investissement était proche de la moyenne des groupements comparables jusqu'en 2017. En 2018, il a connu une reprise plus marquée et a atteint un niveau 43 % supérieur à cette moyenne.

tableau 31 : dépenses d'équipement (en € par habitant)

	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul
CAHM	129	117	100	111	163	620
Moyenne nationale de la catégorie	137	116	103	105	114	575

Source : fiches AEF

⁶⁸ Cette ressource non budgétaire aurait dû être transformée en emprunt à court terme et inscrite au budget de la commune. En effet, la circulaire NOR/INT/B/89/00071/C des ministères de l'intérieur et des finances du 22 février 1989 rappelle que ces crédits extra-budgétaires doivent être remboursés pour ne pas constituer des ressources longues. Non remboursées en fin d'exercice, ces lignes de trésorerie altèrent la réalité du montant du fonds de roulement et contribuent à opacifier la vision budgétaire de l'assemblée délibérante sur la réalité de ce déficit masqué.

Quatre opérations représentent plus de la moitié des dépenses d'équipement réalisées sur le budget principal (40 M€).

La première (9,7 M€ sur la période) concerne la réhabilitation du château Laurens, un édifice de style Art nouveau situé à Agde et dont la gestion sera confiée à cette commune. Viennent ensuite le déploiement d'un réseau de 110 km de fibre optique raccordant 182 sites dont une trentaine d'entreprises (5,4 M€) et la création de deux pépinières d'entreprises (4,58 M€). Enfin, l'opération de protection du littoral de la côte ouest de la commune de Vias a mobilisé 3,5 M€ du budget principal. En ajoutant les sommes payées sur le BA Gemapi à partir de 2018 ainsi que les montants consacrés à la préparation du réaménagement de la zone, menacée par l'érosion marine (opération 1603 - Appel à projet côte ouest), la CAHM a dépensé plus de 6,4 M€ dans ce secteur au cours de la période contrôlée.

6.1.1.2. Des subventions d'investissement accordées principalement dans le cadre de la politique de l'habitat

Au cours de la période sous revue, la CAHM a également versé des subventions d'investissement, pour un montant total qui s'élève à 21,8 M€. Le volume annuel a diminué de 34 % entre 2014 et 2018 avant de connaître une légère reprise en 2019 (+ 4 %).

tableau 32 : subventions d'équipement versées

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	4 842 270	3 666 636	3 525 247	3 214 008	3 200 306	3 356 868	21 805 335

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

Près de 80 % de cette somme concerne la politique du logement. La CAHM, délégataire des aides à la pierre, reverse à ce titre des aides financières de l'État pour l'amélioration de l'habitat privé et pour la production (construction et acquisition), la réhabilitation et la démolition des logements locatifs sociaux ainsi que la création de places d'hébergement.

Concernant le premier volet, la CAHM a reversé 9 M€ d'aides à l'habitat privé de l'ANAH⁶⁹, auxquels elle a ajouté 1,84 M€ financés sur son budget (opération 1301), soit 17 % du total. Pour le parc public, l'EPCI a reversé 2,3 M€ d'aides de l'État (opération 602) et a apporté en plus 3,94 M€ de subventions propres (opération 407), soit 63 %. Au total, la CAHM finance sur son budget 34 % des sommes qu'elle alloue dans le cadre de ces deux politiques.

tableau 33 : principaux postes de subventions d'équipement du budget principal entre 2014 et 2019

Opérations	Dépenses	Exercices	% des subventions d'équipement
1201 - AIDES À L'HABITAT PRIVE (ANAH)	9 053 415,00 €	2014-2019	41,52%
407 - PARC PUBLIC - SUBVENTIONS CAHM	3 942 097,01 €	2014-2019	18,08%
602 - PARC PUBLIC - SUBVENTIONS ETAT	2 304 875,05 €	2014-2019	10,57%
1301 - AIDES À L'HABITAT PRIVE (CAHM)	1 843 927,26 €	2014-2019	8,46%
1602 - FONDS LOGEMENT SOCIAL	25 000,00 €	2016-2019	0,11%

Source : CAHM, calculs CRC

⁶⁹ Agence nationale de l'habitat.

6.1.1.3. Une politique d'investissement portée de manière croissante par les budgets annexes

Les BA ont, au cours de la période sous revue, financé 27,51 M€ de dépenses d'équipement. Leur contribution a fortement augmenté au fil des années : alors qu'elle était nulle en 2014, elle s'est élevée à 13,1 M€ en 2019, soit 51 % des dépenses d'équipement de cet exercice (hors zones d'activités économiques).

Cette évolution résulte de transferts de compétences opérés en cours de période, principalement l'assainissement (dont le BA a financé 14,18 M€ de dépenses d'équipement entre 2017 et 2019), l'eau (9,66 M€) et, dans une moindre mesure, la Gemapi (3,67 M€).

tableau 34 : dépenses d'équipement de la CAHM

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total	Soit %
Budget principal	4 092 804	4 818 572	3 802 278	5 294 099	9 442 517	12 625 821	40 076 092	59,3%
Gemapi					647 284	3 021 547	3 668 831	5,4%
Ordures ménagères	0	0	0	0	0	0	0	0,0%
Application droit des sols				0	0	0	0	0,0%
Eau				1 265 549	4 494 799	3 898 404	9 658 751	14,3%
Assainissement				2 719 774	5 278 666	6 181 189	14 179 628	21,0%
Transports	0	5 357	5 357	0	0	0	10 714	0,0%
Total	4 092 804	4 823 929	3 807 635	9 279 421	19 863 266	25 726 960	67 594 015	100,0%
% des budgets annexes	0%	0%	0%	43%	52%	51%	41%	

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

Les BA ne rendent cependant pas compte de la totalité de l'effet des transferts de compétences sur le niveau des dépenses d'équipement de la CAHM. Certains de ces investissements ont en effet été financés par le BP. Les montants en jeu sont cependant moins importants.

À titre d'exemple, à la suite du transfert de la compétence promotion du tourisme, au 1^{er} janvier 2017, en application de la loi NOTRé, un office de tourisme intercommunal unique a été créé. Il a été installé à Agde, dans le bâtiment où se trouvait l'office de tourisme de cette commune. La CAHM a dû financer les travaux de rénovation du toit de ce bâtiment, qui avaient été décidés par la ville d'Agde, pour un montant qui s'élève, selon les données extraites des grands livres, à 171 930 € TTC⁷⁰.

Par ailleurs, la CAHM a également réalisé des opérations dans ses zones d'activités économiques (ZAE). Les BA qui leur sont consacrés montrent que les variations de stocks de terrains représentent un montant cumulé de 6,36 M€ sur la période (cf. tableau 54 p.72).

6.1.2. Des montants, hors eau et assainissement, en retrait par rapport au précédent mandat

De nombreux analystes s'interrogent sur l'impact de la réduction des dotations versées par l'État aux collectivités sur le niveau de leurs investissements depuis 2014. La CAHM estime que ces baisses n'ont pas affecté sa politique d'investissement. Les comptes de gestion⁷¹ montrent que la DGF qu'elle a perçue a diminué de 21 % entre 2014 et 2016. Mais cette dotation s'est ensuite

⁷⁰ Cf. tableau 53 p.68.

⁷¹ Une correction a été opérée en raison d'une erreur d'imputation de la DGF, cf. *supra*, le chapitre consacré à l'analyse financière.

stabilisée autour de 8,14 M€ par an en moyenne entre 2016 et 2019, un niveau qui est finalement 10 % supérieur à celui qui était observé entre 2009 et 2013 (7,87 M€ par an en moyenne).

Le niveau des dépenses d'équipement financées par le BP est néanmoins passé de 54,57 M€ entre 2008 et 2013 à 40,07 M€ entre 2014 et 2019, soit une réduction de 26,6 %.

tableau 35 : dépenses d'équipement du budget principal (en €)

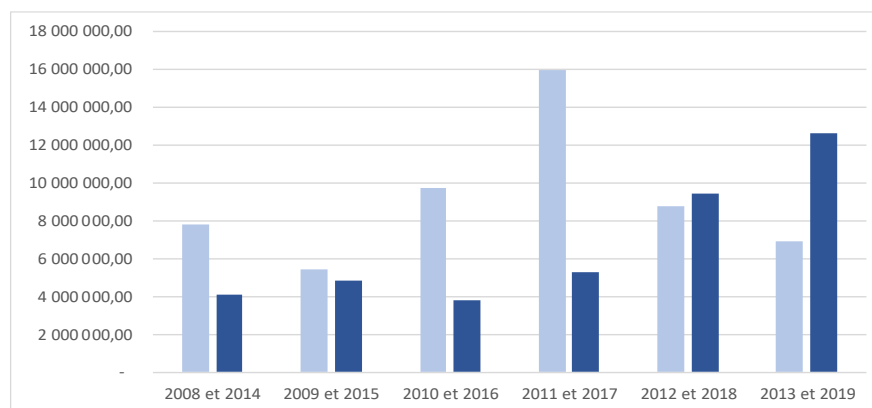
2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
7 815 288	5 461 364	9 699 519	15 959 148	8 735 184	6 901 564	54 572 067

Source : compte administratif 2008 et logiciel Anaafi, d'après les comptes de gestion

NB : ces montants incluent les travaux en régie mais pas les subventions d'équipement.

La comparaison entre les deux périodes montre également, à l'instar des tendances observées au niveau national⁷², que la reprise de l'investissement a été plus tardive entre 2014 et 2019 qu'au cours de la période précédente.

graphique 1 : dépenses d'équipement du budget principal (en €)



Si l'on intègre au raisonnement les BA tenus en M14, qui ont commencé à porter des investissements à partir de 2018, à la suite du transfert de la compétence Gemapi, le recul des dépenses d'équipement annuelles a été de 19,8 %. En revanche, en ajoutant les BA dédiés aux compétences eau et assainissement, sur lesquels la CAHM a réalisé 23,8 M€ de dépenses d'équipement entre 2017 et 2019, le volume annuel moyen a augmenté de 20 % entre les deux périodes.

Par ailleurs, l'élargissement de l'assiette des dépenses éligibles au fonds de compensation pour la TVA⁷³ (FCTVA), en 2016, intégrant les dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie, ne semble pas avoir eu d'effet sur le volume des investissements de l'EPCI. L'augmentation des dépenses éligibles observée en 2017 correspond à des travaux d'entretien d'un centre aquatique et de l'abbatiale de Saint Thibéry qui, selon la CAHM, n'ont pas été motivés par cette réforme.

⁷² Cf. les études mentionnées *supra*.

⁷³ Le FCTVA est une dotation versée aux collectivités territoriales et à leurs groupements destinée à assurer une compensation, à un taux forfaitaire, de la charge de TVA qu'ils supportent sur leurs dépenses réelles d'investissement et qu'ils ne peuvent pas récupérer par la voie fiscale puisqu'ils ne sont pas considérés comme des assujettis pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques. Il constitue la principale aide de l'État aux collectivités territoriales en matière d'investissement.

6.1.3. Un niveau d'investissement principalement financé par des ressources propres

L'analyse financière a montré que, au cours de la période sous revue, le financement propre disponible a couvert 74 % des dépenses d'équipement du budget principal et que le reliquat (16,5 M€) a été financé par l'emprunt (19,6 M€) qui a également permis de reconstituer le fonds de roulement (3,1 M€).

L'accroissement des dépenses d'équipement induit par les transferts des compétences eau, assainissement et Gemapi, qui est porté par des BA, a été assuré en partie par des ressources dédiées (redevances payées par les usagers pour les services d'eau et d'assainissement et taxe Gemapi) et ne pèse donc pas directement sur le BP.

Cependant, la CAHM a également dû recourir, de manière inégale selon les politiques concernées, à des emprunts qui se sont ajoutés aux dettes transférées par les communes avec certaines de ces compétences.

Ainsi, 59 % des dépenses d'équipement réalisées depuis 2017⁷⁴ pour la compétence eau (9,7 M€) ont été couvertes par l'épargne nette cumulée sur le BA dédié (5,7 M€). En intégrant les subventions d'investissement reçues (1,16 M€), le financement propre disponible a permis de couvrir 71 % des besoins. Le reliquat a été financé par le recours à l'emprunt (3 M€).

En ce qui concerne la Gemapi, la CAHM a perçu, dès 2018, 1,8 M€ de taxe⁷⁵. La faiblesse relative des dépenses par rapport aux recettes en 2018 a permis au budget de se constituer une épargne de réserve d'environ 1 M€. En 2019, la CAF nette (1,3 M€) additionnée aux subventions reçues⁷⁶ (1,66 M€) et au FCTVA perçu (187 k€) a permis de couvrir les dépenses d'investissement (3 M€) composées principalement d'acquisitions foncières sur le littoral de la commune de Vias, sans recours à l'emprunt.

En revanche, pour la compétence assainissement, le financement propre disponible (CAF nette et subventions reçues) a représenté 46 % des dépenses d'équipement (14,18 M€). Le reste à financer a été couvert par l'emprunt (10 M€). Ce dernier a également permis d'alimenter le FRNG du BA dédié à cette politique à hauteur de 2,17 M€. Fin 2019, son encours de dette a atteint 31,7 M€, ce qui représente 37 % de l'endettement consolidé de la CAHM. La capacité de désendettement s'établissait alors à 6,8 années.

Une part croissante de l'État dans les subventions d'équipement

La CAHM emploie deux chargées de mission, dédiées respectivement aux politiques contractuelles et aux financements européens. Elles sont placées directement auprès du directeur général des services, ce qui leur permet de disposer d'une vision transversale sur les projets portés par l'EPCI. Elles peuvent ainsi être associées en amont à la recherche de co-financements et apporter un appui au montage des projets, dont l'importance varie selon les services.

L'intercommunalité a perçu 24,34 M€ de subventions d'investissement sur la période. Après une diminution entre 2014 et 2017 (- 17,6 %), liée à celle des dépenses d'équipement

⁷⁴ Ces données concernent les réseaux gérés en régie. Les investissements réalisés dans le cadre des délégations de service public n'ont pas été communiqués par la CAHM.

⁷⁵ Taxe additionnelle aux taxes d'habitation, foncières et de cotisation foncière des entreprises, dite « taxe Gemapi ».

⁷⁶ Principalement l'État via le FNADT (860 k€), mais aussi la région (565 k€) et le département (188 k€).

(jusqu'en 2016), elles sont orientées à la hausse depuis 2017 et ont été multipliées par 1,8 en deux ans, un taux de croissance toutefois moins rapide que celui des dépenses d'équipement.

L'État et ses établissements publics sont les principaux financeurs (15,4 M€, soit 63 % des subventions perçues). Toutefois, 74 % de ce montant sont constitués de sommes versées par l'État et l'ANAH à la CAHM, qui les reverse sous forme d'aides à l'habitat public et privé, l'EPCI étant délégataire des aides à la pierre. En ne prenant pas en compte ces subventions, l'État reste le premier co-financeur de la CAHM (31 % du total).

De plus, la part relative des financements étatiques a significativement augmenté : elle est passée de 58 % du total des subventions perçues sur la période 2014-2016 à 68 % en 2017-2019 tandis que la contribution du département a diminué de 63 %.

tableau 36 : subventions d'investissement perçues (en €)

Imputation	Financier	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL	%
1311-1321	État et établissements publics nationaux	2 203 854	2 397 642	2 437 700	2 475 417	2 381 680	3 512 625	15 408 918	63%
13241	Communes membres de l'EPCI	382 353	382 353	382 353	382 353	601 255	711 399	2 842 066	12%
1327	Budget communautaire et fonds structurels	631 999	774 817	344 988	0	0	679 382	2 431 185	10%
1322	Région	172 414	477 217	184 584	183 721	524 849	549 078	2 091 863	9%
1323	Département	325 699	671 559	305 687	22 230	118 933	120 967	1 565 075	6%
1328	Autres	0	8 762	0	0	0	0	8 762	0%
	TOTAL	3 716 319	4 712 350	3 655 312	3 063 720	3 626 718	5 573 451	24 347 869	100%

Source : balances générales des comptes, calculs CRC

La contribution de la région Occitanie a triplé entre 2014 et 2019. Avec un total de 2 M€, elle représente 16 % des subventions d'équipement perçues par la CAHM (hors financements de l'État liés à la politique du logement). Un « contrat territorial » a été conclu le 2 juillet 2019 pour trois ans. Cette démarche contractuelle vise à intégrer tous les dispositifs d'action que le conseil régional pilote ou co-pilote (contrat de plan État-région, fonds structurels européens dont la région est autorité de gestion et politiques régionales), couvrant ainsi de manière coordonnée tous les domaines dans lesquels il intervient (cadre de vie, habitat, offre de services à la population, mobilité, économie, culture, patrimoine et tourisme, environnement, etc.) à l'exception des aides aux entreprises et aux particuliers. Il se fonde sur une analyse des forces et faiblesses du territoire pour définir sept objectifs stratégiques⁷⁷. Il ne comporte pas d'engagement financier mais se décline en programmations financières annuelles. La CAHM estime que cette contractualisation constitue un levier pour les financements de l'État (FNADT, DSIL) et du département car elle inscrit les projets dans une stratégie de territoire.

La CAHM a également reçu 2,8 M€ de fonds de concours de ses communes membres. La ville d'Agde a assuré 94 % de ces versements. Elle verse en effet tous les ans 382 353 € à l'EPCI, en application de délibérations concordantes de 2009, pour la construction d'un centre aquatique sur son territoire. Elle contribue ainsi, par 17 versements annuels, à 50 % du coût de

⁷⁷ Les objectifs retenus sont les suivants : moderniser l'offre touristique littorale ou renforcer le tourisme littoral et de nature ; diversifier l'offre touristique en s'appuyant sur les atouts patrimoniaux ; l'accessibilité et les mobilités : les conditions indispensables à l'attractivité du territoire pour les habitants, les touristes et les acteurs économiques ; aménager le territoire dans une perspective de prévention et d'adaptation aux risques naturels ; favoriser la création d'emplois en développant l'offre d'accueil d'entreprises et les filières économiques du territoire ; favoriser la cohésion sociale et développer la solidarité par une offre d'équipements et de services adaptés ; renforcer le rôle des bourgs-centres dans le maillage territorial et assurer un accueil organisé et qualitatif.

l'investissement, net des subventions perçues⁷⁸. Bien que les travaux portent également sur un parking (1,76 M€) et un carrefour giratoire (301 k€), on peut s'interroger sur le choix d'avoir fait porter par la ville une telle part de cet investissement, dont le rayonnement dépasse largement son territoire. De même, cette commune finance, dans les mêmes proportions, le déploiement du réseau de fibre optique assuré par la CAHM, pour un coût net estimé à 638 000 € HT (soit un fonds de concours de 319 000 €). Cette participation, dont le montant s'est finalement élevé à 369 490,77 € sur la période, est la contrepartie de l'inclusion de la commune dans le groupe fermé des utilisateurs (GFU) de ce réseau, afin d'éviter d'entrer en concurrence avec les opérateurs privés susceptibles de manifester leur déclaration d'investir sur son territoire, classé en zone AMII⁷⁹.

Le reste des fonds de concours reçus des communes concerne une participation de quatre d'entre elles (Lézignan-la-Cèbe, Nézignan-l'Évêque, Vias et Portiragnes) à hauteur de 50 % du coût des travaux (HT) effectués par l'EPCI pour réaliser l'extension de ce réseau haut débit sur leur territoire, pour un total de 178 457,48 €.

6.1.4. Des dépenses de fonctionnement associées au patrimoine orientées à la hausse malgré la réduction de l'entretien du patrimoine immobilier

Les dépenses de fonctionnement associées au patrimoine ont été estimées à partir d'une méthode inspirée de celle de la revue de dépenses effectuée en 2016 par l'IGA, l'IGF et le contrôle général économique et financier sur le patrimoine des collectivités territoriales (cf. encadré 2 p.72). Elles s'élevaient au total à 2,1 M€ en 2019, un montant qui a augmenté de 20,6 % depuis 2014.

Les dépenses directement rattachables au patrimoine immobilier représentent 35,6 % du total sur la période et s'élevaient à 745 337 € en 2019. L'EPCI a connu des augmentations sur les postes électricité et chauffage (+ 75,3 %) ainsi que pour les assurances et impôts fonciers (+ 20,6 %). Les dépenses directement rattachables au patrimoine mobilier (973 065 € en 2019) étaient principalement constituées d'achats de fournitures, un poste en forte augmentation (+ 78,5 % sur la période).

Globalement, l'ensemble des dépenses de fonctionnement consacrées à l'entretien du patrimoine mobilier et immobilier, calculées en incluant les dépenses de maintenance, a été réduit de 22 % entre 2014 et 2019 où elles représentaient 599 138 €. Cette baisse est principalement imputable aux dépenses d'entretien directement rattachables au patrimoine immobilier, un poste qui a chuté de 67 % sur la période, avec un minimum de 40 485 € en 2018, un niveau sept fois inférieur à celui de 2014. À ces dépenses s'ajoutent des charges de personnels que l'EPCI estime à 273 629,71 € par an pour 8,5 ETP⁸⁰.

Enfin, les dépenses de fonctionnement consacrées à l'entretien de la voirie et des réseaux, qui représentent 9,2 % du total sur la période, ont été réduites de 23,2 % sur la période. Elles s'élevaient à 149 453 € en 2019. Selon l'EPCI, 4,5 ETP étaient affectés à la maintenance des infrastructures, pour un coût de 135 957,99 € en 2019.

⁷⁸ Convention du 16 novembre 2009 entre la CAHM et la commune d'Agde.

⁷⁹ Dans ces zones, le développement des infrastructures est confié à l'initiative privée à la suite d'appels à manifestation d'intérêts d'investissements (AMII).

⁸⁰ Estimation en équivalent temps plein, qui pondère les effectifs physiques par la quotité de travail des agents.

6.1.5. Une coordination intercommunale qui reste limitée

La CAHM est encore en voie d'affirmation sur son territoire, cela a déjà été mis en évidence dans différents domaines. Elle a fait le choix de se positionner plus souvent en réponse aux besoins des communes qu'en lieu de coordination. Quelques dispositifs s'inscrivent toutefois dans cette voie.

6.1.5.1. Le versement de fonds de concours aux communes

Entre 2014 et 2019, l'EPCI a versé 1,75 M€ de subventions d'équipement à ses communes membres. Après une forte diminution entre 2014 et 2016 (- 80 %), leur montant annuel a été multiplié par huit entre 2016 et 2019 où il atteint 530 348,17 €, ce qui représente le tiers des sommes versées sur la période. Cette évolution suit celle des dépenses d'équipement des communes (cycle électoral).

Le règlement relatif aux fonds de concours, adopté par le conseil communautaire le 20 juin 2016, a porté à 500 000 € le montant total pouvant être attribué tous les ans. La programmation a dépassé ce montant de 10 % entre 2017 et 2019, mais seuls 46 % des montants programmés ont finalement été versés aux communes. À travers ce dispositif, la CAHM souhaite soutenir des investissements de rayonnement communautaire dans différents domaines (mise en valeur des bâtiments et espaces publics, aménagement de places et des espaces publics, d'entrées et de traversées de villages, réhabilitation, rénovation ou construction de bâtiments publics).

Conformément à la législation, ces financements concernent la réalisation ou le fonctionnement d'équipements (au sens comptable d'immobilisations corporelles) et leur montant ne dépasse pas la part du financement assurée (hors subventions) par les communes bénéficiaires. Ils font l'objet de délibérations concordantes du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le plafond de 125 000 € par projet fixé par le règlement de l'EPCI a été respecté. Si les deux communes les plus importantes, Pézénas et Agde, sont exclues du bénéfice de ces financements, cette dernière avait cependant reçu 26 591,00 € de la CAHM en 2014, avant l'adoption de ce règlement, pour la construction d'une aire municipale de lavage.

Le dispositif vise à soutenir en particulier les petites communes. L'analyse des montants versés au cours de la période confirme le respect cette orientation. Ainsi, Caux, qui représente 3,23 % de la population de l'EPCI, a reçu 15,51 % des fonds de concours versés. Elle a réalisé deux opérations importantes de réhabilitation d'une place et de la circulade. De même, Saint-Thibéry (3,25 % de la population) a perçu 12,46 % des fonds de concours pour des travaux de voirie, d'aménagement du cœur de ville, et d'accessibilité.

Ces fonds de concours apparaissent donc moins comme une coordination des communes que comme un moyen pour l'intercommunalité d'apporter son soutien à leurs projets. Un programme fait toutefois exception. Une forme de coordination a en effet été mise en place dans le cadre du schéma directeur d'accessibilité - agenda d'accessibilité programmée (SDA-Ad'Ap) du réseau de bus de la CAHM. Il concerne les travaux qui doivent être effectués sur les arrêts prioritaires, qui relèvent des communes, compétentes en matière de voirie. Une délibération du 13 juin 2016 a créé un fonds de concours dédié à cette politique. L'intercommunalité s'engage à financer à hauteur de 50 % les travaux réalisés par les communes. Sa portée est restée toutefois limitée puisque seules trois communes ont perçu des fonds à ce titre (Saint-Thibéry, Nizas et Vias), pour un total de 66 556,03 €.

6.1.5.2. Une forme de coordination à travers deux dispositifs contractuels

Deux dispositifs contractuels, proposés par des tiers (l'État et la région) ont également permis de réaliser des formes de coordination à l'échelle de l'EPCI.

C'est le cas notamment du programme « territoire à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV) dans le cadre duquel l'EPCI a signé une convention avec l'État, la ville d'Agde ainsi que le Sictom le 27 mars 2017. Les investissements des co-signataires qui génèrent des économies d'énergie sont récompensés par l'attribution de certificats d'économie d'énergie (CEE), qui permettent d'obtenir des co-financements jusqu'à 77 % du montant des dépenses éligibles. Ce dispositif a été étendu à 13 communes et a permis d'obtenir 600 000 € de financement pour des travaux d'isolation de bâtiments et de requalification de points d'éclairage publics.

Le contrat territorial signé avec la région Occitanie, déjà mentionné, constitue également un cadre de coordination. Il a permis la conclusion de contrats bourg-centre avec cinq communes de la CAHM (Bessan, Montagnac, Pézenas, Portiragnes et Vias). Les services de l'intercommunalité sont intervenus en appui auprès des communes concernées, pour les aider à adopter des projets de territoire. Ces contrats territoriaux facilitent les échanges d'information sur les projets d'investissement entre la CAHM et ses communes. De plus, ils confortent la position de l'EPCI comme interlocuteur privilégié dans les relations avec la région et dans les recherches de financement.

6.2. Des méthodes de pilotage à améliorer

6.2.1. Des documents de planification ne couvrant que certains secteurs d'intervention

La CAHM ne s'est pas dotée de documents définissant sa stratégie d'investissement dans son ensemble. Des planifications sont établies dans quelques domaines d'intervention, comme le logement⁸¹, en application de dispositions législatives (programme local de l'habitat intercommunal – PLHi) ou en matière de politique de la ville, en lien avec l'ANRU⁸². L'EPCI a également établi un schéma directeur « très haut débit », dans le cadre de sa compétence numérique.

En matière de gestion patrimoniale, la CAHM n'a pas formalisé de stratégie ni mis en place de gestion active de ses bâtiments qui lui permettrait, par une meilleure prise en compte de leur utilisation, d'adapter plus finement le parc à ses besoins.

6.2.2. Des processus de décision qui ne garantissent pas suffisamment un niveau adéquat d'entretien et de renouvellement du patrimoine

6.2.2.1. Pour les nouveaux investissements

Selon la CAHM, les projets d'investissement sont en général portés par des élus, maires des communes, parfois par les services de l'EPCI. Ils font d'abord l'objet de discussions entre les maires concernés et le président de l'EPCI. Les premières estimations de leur coût sont effectuées

⁸¹ La CAHM est délégataire des aides à la pierre.

⁸² Agence nationale pour la rénovation urbaine.

par les services, avec l'appui d'une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour les opérations les plus importantes. Les projets sont ensuite examinés par le bureau qui prend la décision de leur programmation selon un cadrage budgétaire qui, à partir des prévisions de recettes, de dépenses et du volume d'emprunt jugé soutenable, estime les capacités financières disponibles de l'intercommunalité.

Les principales opérations d'investissement effectuées au cours de la période de contrôle n'ont, pour la plupart, pas été accompagnées d'études sur les coûts d'exploitation induits. Dans le cas de la réhabilitation du Château Laurens, la CAHM a jugé qu'une telle étude n'était pas nécessaire au motif que l'exploitation serait assurée par la commune d'Agde. Pour le projet Aggl'Haut Débit, l'EPCI prévoit que le déploiement de la fibre générera des coûts de maintenance inférieurs aux redevances à percevoir. Pour les investissements en matière de voirie, de Gemapi, d'eau et d'assainissement, la CAHM estime qu'ils ne généreront pas de coûts de fonctionnement. En revanche, le projet de reconstruction du centre aquatique de Pézenas a intégré cette dimension. La CAHM a d'ailleurs opté pour un marché global de performance avec des engagements sur cinq ans en terme de coûts d'exploitation et de maintenance.

L'association des usagers aux projets n'est pas non plus systématique. Ainsi, pour le centre aquatique de Pézenas les associations de natation ont été consultées sur leurs besoins. En revanche, la CAHM a estimé que la rénovation du château Laurens, très encadrée par les services de la DRAC⁸³ et dont le projet culturel est en cours de finalisation avec les services de la commune d'Agde, ne nécessitait pas d'association préalable des usagers.

6.2.2.2. Pour l'entretien des équipements et du patrimoine immobilier

L'EPCI ne dispose pas de système d'information sur l'état de ses équipements et de ses bâtiments. Des « fiches de suivi » ont été établies pour certains bâtiments mais elles ne concernent que 10 % environ du parc immobilier. Ce sont les services qui, sur la base de leur connaissance du patrimoine de l'EPCI, proposent des opérations d'entretien ou de renouvellement. Leur degré d'urgence est évalué au sein de la direction générale des services techniques. Un arbitrage est ensuite rendu par le directeur général des services, en fonction du cadrage budgétaire. La direction générale des services techniques réajuste ensuite la liste des investissements, en fonction des priorités qu'ils identifient. Cette programmation annuelle reste donc peu formalisée.

L'EPCI devrait se doter d'outils lui permettant de mieux connaître son patrimoine et d'en améliorer le suivi. Une chargée de mission a été recrutée fin 2019 pour effectuer un inventaire du parc immobilier et en dresser un bilan. La chambre encourage la CAHM à mener à bien ce projet.

Les baisses de ressources prévisibles dans les prochaines années, du fait de la crise sanitaire, pourraient faire des dépenses d'entretien du patrimoine une variable d'ajustement mobilisée à la baisse pour équilibrer les budgets, créant le risque de générer des dépenses plus importantes à l'avenir, en cas de dégradation de son état. La chambre recommande donc à la CAHM de prévoir les besoins d'entretien sur une base pluriannuelle afin de pouvoir y consacrer les moyens nécessaires.

⁸³ Direction régionale des affaires culturelles.

Recommandation**4. Prévoir les dépenses d'entretien du patrimoine sur une base pluriannuelle. *Non mise en œuvre.***

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur, en réponse aux observations provisoires, d'adopter une prévision pluriannuelle des dépenses d'entretien de son patrimoine, notamment en déployant un progiciel de gestion au 1^{er} janvier 2022 et en se dotant d'une planification pluriannuelle en matière d'entretien des parcs d'activités économiques et de gestion des eaux pluviales urbaines.

6.2.3. Un pilotage budgétaire à renforcer**6.2.3.1. Une information des élus dans le cadre des DOB qui reste partielle**

L'information apportée à l'assemblée délibérante, à travers le débat d'orientation budgétaire (DOB) auquel s'est ajouté, en 2017, un rapport d'orientation budgétaire (ROB), s'est améliorée avec, depuis 2015, une liste des opérations d'équipement, puis, depuis 2018, des éléments plus précis sur le total des dépenses prévues et les restes à réaliser.

Toutefois, l'assemblée délibérante ne dispose pas, à travers ces documents, d'éléments pluriannuels lui permettant de porter une appréciation globale et éclairée sur la politique d'investissement et ses perspectives.

tableau 37 : comparaison des prévisions de dépenses au DOB et au budget primitif

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses d'équipement prévues au DOB			15 000 000		25 100 000	21 260 000	15 400 000
Dépenses d'équipement nouvelles au budget primitif	8 223 325	11 308 871	15 543 500	18 237 273	16 033 400	17 412 278	15 381 907
Dépenses d'équipement totales au budget primitif (y compris les RAR*)	11 028 751	15 475 870	17 604 536	20 380 562	21 206 226	22 967 309	15 381 907

Source : DOB et budget primitif

* Restes à réaliser

La CAHM devrait développer la dimension pluriannuelle de son DOB et s'attacher à étoffer l'information communiquée à l'assemblée délibérante concernant ses budgets annexes.

Recommandation**5. Détailler dans le rapport d'analyse budgétaire (ROB) les prévisions de dépenses d'équipement sur plusieurs années. *Non mise en œuvre.***

La chambre prend note de l'engagement pris par l'ordonnateur en réponse au rapport provisoire de joindre au ROB, dès 2021, le plan pluriannuel d'investissement pour 2021-2026.

6.2.3.2. Des taux de réalisation des prévisions budgétaires satisfaisants

L'analyse des comptes administratifs montre que les taux de réalisation des dépenses d'équipement s'établissent à 77 % en moyenne en intégrant les restes à réaliser.

tableau 38 : réalisation des dépenses d'équipement prévues au budget principal

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Crédits ouverts (y c. RAR*)	18 498 474	18 003 409	22 956 571	23 038 786	24 599 497	24 018 108,69
Mandats émis	11 396 669	10 732 746	12 623 560	11 066 331	15 081 594	15 982 689
Restes à réaliser	4 169 276	2 061 036	2 143 289	5 172 826	5 555 031	5 090 899
Taux de réalisation	62%	60%	55%	48%	61%	67%
y.c RAR au 31/12/N	84%	71%	64%	70%	84%	88%

Source : comptes administratifs, calculs CRC

* Restes à réaliser

Certaines opérations pluriannuelles ont connu des taux de réalisation particulièrement bas en 2017. La CAHM explique ces résultats par les difficultés à réaliser les opérations concernées. Ainsi, les travaux sur le littoral de la côte ouest de Vias ont été suspendus en raison du refus de propriétaires privés de libérer le foncier concerné et de désaccords sur la solution technique à adopter, à la suite de la destruction partielle par des tempêtes de la dune réalisée en 2015⁸⁴. En ce qui concerne le projet Aggl'Haut Débit, le faible taux de réalisation des crédits s'explique, selon la CAHM, par la nécessité de réaliser des études de faisabilité pour préciser le projet avant son lancement, mais aussi par des problématiques qui n'avaient pas été réglées en amont (obtention d'une autorisation du département pour longer une route départementale pour relier Vias et Portiragnes) ainsi qu'à des demandes des communes (souhait de la ville d'Agde d'étaler la réalisation des travaux la concernant sur deux exercices afin de lisser le montant des fonds de concours qu'elle devait verser à la CAHM). Enfin, pour ce qui concerne la Villa Laurens, la CAHM fait état de la complexité technique des interventions sur cet édifice Art nouveau.

tableau 39 : taux de réalisation des dépenses d'équipement prévues pour certaines opérations

Opérations	Prévu 2017 en €	Réalisé 2017 en €	Taux de réalisation
1601 - Pépinières d'entreprises	1 764 701,35	367 299,73	20,81 %
412 - Château Laurens	3 313 175,70	1 321 050,90	39,87 %
505 - Protection du Littoral Vias Ouest	1 956 971,73	363 832,02	18,59 %
701 - Aggl'Haut débit	2 263 915,28	638 850,99	28,22 %
TOTAL de ces opérations	9 298 764,06	2 691 033,64	28,94 %

Source : comptes administratifs, calculs CRC

Ces exemples montrent la difficulté à prendre en compte, dans les prévisions budgétaires, les délais nécessaires au lancement des nouveaux projets (études complémentaires, autorisations et autres démarches administratives préalables, passation des marchés, suspension fréquentes des travaux en été dans les communes touristiques, etc.). Ils traduisent également une tendance prudentielle des services, qui veulent s'assurer de disposer de suffisamment de crédits pour financer leurs projets. Les bilans effectués en cours d'exercice avec la direction du pôle administration générale et ressources⁸⁵ ne parviennent pas toujours à corriger ces effets.

Pour assurer un meilleur suivi budgétaire de ses projets pluriannuels, la CAHM ne devrait pas se limiter à une budgétisation par opération mais devrait mettre en place la procédure des autorisations de programme et crédits de paiement⁸⁶ (AP/CP). Au cours du contrôle, la CAHM a indiqué qu'elle n'avait pas mis en œuvre cette technique pour éviter de gérer des reports de crédits. Toutefois, ces difficultés ne tiennent pas à l'outil AP/CP mais à la qualité des prévisions

⁸⁴ Cf. le rapport de la chambre consacré à ce sujet.

⁸⁵ En juin, pour calibrer le montant des emprunts à mobiliser, en septembre, afin de préparer une décision modificative ou un budget supplémentaire, et fin novembre, pour préparer la clôture des mandats.

⁸⁶ Ce mode de budgétisation permet de mieux gérer les projets d'investissement qui se déroulent sur plusieurs années. Une autorisation de programme (AP) détermine la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour financer l'opération concernée. Dans ce cadre, des crédits de paiement (CP) sont votés chaque année avec le budget. Ils constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées durant l'exercice pour couvrir les engagements contractés dans le cadre de l'AP correspondante.

budgétaires. Il faudrait donc revoir les procédures de programmation pour estimer avec précision les besoins annuels de crédits, dans un dialogue renforcé entre DGA et pôle administration générale et ressources.

Recommandation

6. Voter les crédits des principales opérations d'investissement en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP). *Non mise en œuvre.*

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur, en réponse aux observations provisoires, de traiter en AP/CP l'opération de construction du centre aquatique de Pézenas dès le budget 2021, et d'étendre cette procédure à d'autres opérations.

6.2.4. Un suivi des réalisations qui devrait mieux associer le service « marchés »

Le suivi des opérations d'investissement est effectué par les directions générales, dans le cadre de leurs attributions respectives. Les services sont accompagnés par des maîtres d'œuvre (MOE) pour les opérations importantes ainsi que, dans une moindre mesure, par une AMO.

Les données financières montrent que ces deux types de missions représentent respectivement 3,7 % et 1,8 % du coût total des investissements réalisés au cours de la période de contrôle. Les budgets annexes font un peu moins appel à ce type de prestations, à l'exception de celui consacré à la Gemapi qui a financé notamment des études concernant la gestion du littoral dans le secteur « côte ouest » de Vias.

Le service « marchés », qui est mutualisé avec la commune d'Agde, n'est pas associé au suivi de la mise en œuvre des marchés, à l'exception de modifications importantes affectant les contrats (avenants, etc.), pour formuler un avis juridique. Ce service n'assure donc pas le contrôle interne, pourtant indispensable, sur des thématiques présentant des risques, comme, par exemple, la computation des dépenses relatives à une même opération pour s'assurer du respect des seuils ou encore le respect de certains engagements (montant maximum, etc.). La chambre demande à l'EPCI d'associer ce service au suivi de l'exécution des marchés et à le charger d'effectuer un contrôle interne sur les risques juridiques liés à l'achat public.

6.2.5. L'absence de suivi et d'évaluation *ex post*

La CAHM ne met pas en œuvre de procédure d'évaluation de ses investissements. Elle ne réalise pas non plus de suivi des dépenses de fonctionnement induites. Enfin, comme cela a été relevé précédemment, elle n'a pas mis en place de suivi formalisé de l'état de son patrimoine qui lui permettrait de mieux planifier son renouvellement.

7. PROSPECTIVE FINANCIÈRE : UN IMPACT EN DEUX TEMPS DE LA CRISE SANITAIRE

7.1. Des conséquences maîtrisées en 2020

7.1.1. Un calendrier budgétaire perturbé par la crise sanitaire

Le budget primitif de la CAHM a été adopté le 3 février 2020, avant le début de la crise sanitaire. Le compte administratif 2019 n'a ensuite été adopté que le 21 juillet, et sans que la CAHM procède immédiatement à l'affectation du résultat, dans l'attente des prévisions de fin de saison touristique sur l'évolution de ses recettes en 2020. L'EPCI considère que le résultat excédentaire de l'exercice 2019 constitue une sorte d'épargne de précaution qu'il affectera en fonction des évolutions de sa situation financière.

tableau 40 : paramètres d'affectation du résultat 2019

en €	2020
Résultat d'investissement	400 863,11
+ Restes à réaliser en recettes	2 185 643,44
- Restes à réaliser en dépenses	5 090 898,87
= Besoin de financement	- 2 504 392,32
Résultat de fonctionnement	4 435 912,51
Réserves (1068) – montant minimum à affecter (= besoin de financement)	2 504 392,32
Report de fonctionnement – montant maximum à affecter (reliquat)	1 931 520,19

Source : compte de gestion 2019 et compte administratif 2019

La CAHM a néanmoins voté une décision modificative lors du même conseil (21 juillet 2020) sans lien avec la crise sanitaire et sans expliciter les conséquences sur les masses financières du budget afin de réaliser des travaux d'urgence sur un monument historique⁸⁷. Les résultats auraient dû être affectés en totalité à cette occasion, en application de l'article L. 2311-5 du CGCT, puisqu'il s'agissait de la plus proche décision budgétaire suivant le vote du compte administratif.

D'après les données du compte administratif pour 2019, la commune disposera de 1,93 M€ après couverture du besoin de financement de la section d'investissement, qu'elle pourra affecter librement en section d'investissement (c/1068) ou en report de fonctionnement (R002).

Ces documents budgétaires ne permettent pas d'appréhender les conséquences de la crise sanitaire sur la situation financière de l'EPCI. Cette analyse a donc été menée sur la base d'échanges réalisés en juin et juillet 2020 avec les cadres de la CAHM.

7.1.2. Des soutiens financiers à l'activité économique

En section de fonctionnement, la CAHM a prévu que quatre postes de dépenses pourraient être directement affectés, à la hausse ou à la baisse, par la crise sanitaire :

- l'achat de matériel de protection individuelle (masques, gel hydro alcoolique, etc.) pour 32 k€ ;

⁸⁷ Transfert de crédits en investissement des opérations 1301 (- 50 k€) et 1602 (- 65 k€) vers l'opération 212 « Château de Castelnau » (+ 115 k€).

- la compensation partielle de la perte de taxe de séjour versée à l'office de tourisme intercommunal, estimée 1 M€⁸⁸. Ce montant constitue probablement une hypothèse haute, au regard des premières estimations de la fréquentation touristique de l'été 2020. De plus, il ne prend pas en compte les compensations qui pourraient être versées par l'État en application des dispositions de l'article 21 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 ;
- une diminution de la participation au pôle aéroportuaire Béziers-Cap d'Agde⁸⁹, estimée à 150 k€ ;
- et la suppression de la participation 2020 à la Semop⁹⁰ Port fluvial Hérault Méditerranée (- 300 k€).

tableau 41 : estimation des principaux postes budgétaires affectés par la crise en 2020

en €	Objet	Dépenses	Recettes
Section de fonctionnement	Équipements de protection individuelle	31 232	
	Participation aéroport	- 150 000	
	CFE (exonérations)		- 870 000
	Participation à la Semop Port fluvial	- 300 000	
	Compensation taxe de séjour à l'office de tourisme	1 000 000	
	SOUS-TOTAL SF	581 232	- 870 000
Section d'investissement	Fonds de soutien régional (L'OCCAL)	400 000	
	Acquisition matériel services techniques	- 400 000	
	Bâtiments communautaires	- 500 000	
	Fonds de concours aux communes	- 200 000	
	Abbatiale de St Thibéry	- 100 000	
	PAEHM	- 100 000	
	SOUS-TOTAL SI	- 900 000	0
TOTAL		- 318 768	- 870 000

Source : CAHM, calculs CRC

Concernant les recettes de fonctionnement, la CAHM a envisagé de renoncer à 870 k€ de produit de CFE⁹¹ dans le cadre du plan de soutien au secteur touristique. L'autofinancement de l'EPCI connaîtrait donc un fléchissement dès 2020, du fait, principalement, du dégrèvement de CFE et de la contribution exceptionnelle accordée à l'office de tourisme intercommunal.

En investissement, l'intercommunalité a prévu de soutenir l'activité économique en abondant de 400 k€ (soit 3 € par habitant) le fonds L'OCCAL créé par la région Occitanie pour soutenir pour le tourisme, le commerce et l'artisanat.

L'équilibre du budget serait, selon les données communiquées par l'EPCI, assuré principalement par un ajustement à la baisse des dépenses d'investissement, notamment sur l'entretien des bâtiments, l'acquisition de matériel et les fonds de concours versés aux communes. Au niveau macroéconomique, ce type d'ajustement budgétaire pourrait engendrer un report de difficultés financières vers le secteur du BTP, lui-même fortement touché par la crise sanitaire.

⁸⁸ Cette somme a été déterminée en simulant une baisse de 70 % du produit de la taxe de séjour. La CAHM n'a pas délibéré en faveur d'une exonération.

⁸⁹ Contribution proportionnelle au nombre de vols.

⁹⁰ Société d'économie mixte à opération unique.

⁹¹ Un dégrèvement des 2/3 du montant de cotisation foncière des entreprises éligibles, qui sera pris en charge à parts égales par la communauté d'agglomération et l'État, cf. la délibération du 21 juillet 2020.

En tout état de cause, la CAHM semble disposer de marges de manœuvre financières suffisantes pour absorber les effets directs de la crise en 2020 et participer à la relance du secteur touristique notamment. Ce n'est qu'à partir de 2021 que les principales conséquences financières de la crise devraient se faire sentir pour cet EPCI à fiscalité professionnelle unique.

7.2. Des répercussions potentiellement plus importantes à partir de 2021

À la demande de la chambre, les services de la CAHM ont présenté en juillet 2020 des hypothèses d'évolution prévisionnelle des principaux postes de dépenses et recettes à l'horizon 2024, dans un contexte très incertain.

Comme l'a montré l'analyse rétrospective, la commune disposait d'une situation financière saine à l'issue de l'exercice 2019, avec un autofinancement en progression depuis 2014 et un endettement maîtrisé. L'analyse prospective (cf. tableaux en annexe 7) s'attache à dégager une tendance générale sur la partie fonctionnement afin d'appréhender les marges de manœuvre de l'intercommunalité en investissement. Elle repose sur les postulats suivants :

- une diminution de 2,4 % des produits de gestion en 2020 consécutive à une baisse des ressources fiscales de près de 5 % (dégrèvement de CFE). Un rattrapage est attendu en 2021 (+ 5,5 %) malgré une chute des recettes de CVAE estimée à 5 % (puis - 15 % en 2022). Les produits de gestion connaîtraient ensuite une progression nulle en 2022 puis modérée en 2023 et 2024 (inférieure à 2 %) grâce au rebond des recettes de CVAE (+ 7,5 % par an en 2023 et 2024)⁹² ;
- une progression de près de 4 % des charges de gestion en 2020 et 2021 (+ 2,5 M€ par rapport à 2019).

Sur la base de ces hypothèses, l'EBF reculerait de 2 M€ en 2020 et oscillerait autour de 10 % des produits de gestion jusqu'en 2024 (contre 16 % en 2019). L'autofinancement chuterait également à 9 % des produits de gestion en 2020 contre près de 15 % l'année précédente. Les quatre exercices suivants seraient caractérisés par une certaine atonie de la CAF brute. Cette baisse de l'autofinancement, principalement induite par les mesures de soutien au secteur touristique en 2020 puis par la contraction du produit de la fiscalité professionnelle, conduirait à une dégradation de la CAF nette dont le montant cumulé sur la période 2020-2024 pourrait être proche de zéro (contre 10,8 M€ pour les cinq exercices précédents).

Concernant la partie investissements, la CAHM prévoyait, à la date de l'analyse, de consacrer environ 35 M€ à ses dépenses d'équipement⁹³, un niveau comparable à celui des cinq exercices précédents (36 M€). Compte-tenu de l'affaiblissement de la CAF nette et du repli des recettes d'investissement hors emprunt par rapport à la période précédente (- 4 M€), le financement des dépenses d'équipement reposerait plus fortement sur l'endettement. La CAHM souhaitant toutefois ne pas dépasser une enveloppe annuelle de 5 M€ de nouveaux emprunts, elle pourrait mobiliser son fonds de roulement (qui s'élevait à 5,7 M€ au 31 décembre 2019) pour financer ses dépenses.

Dans ces conditions, l'encours de dette serait porté à 36,3 M€ en 2024 (soit 430 € par habitant) contre 29,3 M€ à l'issue de l'exercice 2019 (371 € par habitant). Mobilisé à hauteur de 4,5 M€ sur trois ans pour limiter le recours à l'emprunt, le fonds de roulement serait quant à lui réduit à 1,2 M€ (soit 12,3 jours de charges courantes).

⁹² Malgré ce rattrapage, la CAHM prévoit que le produit de CVAE 2024 (3,17 M€) sera inférieur à celui de 2020 (3,4 M€).

⁹³ En incluant les subventions d'équipement.

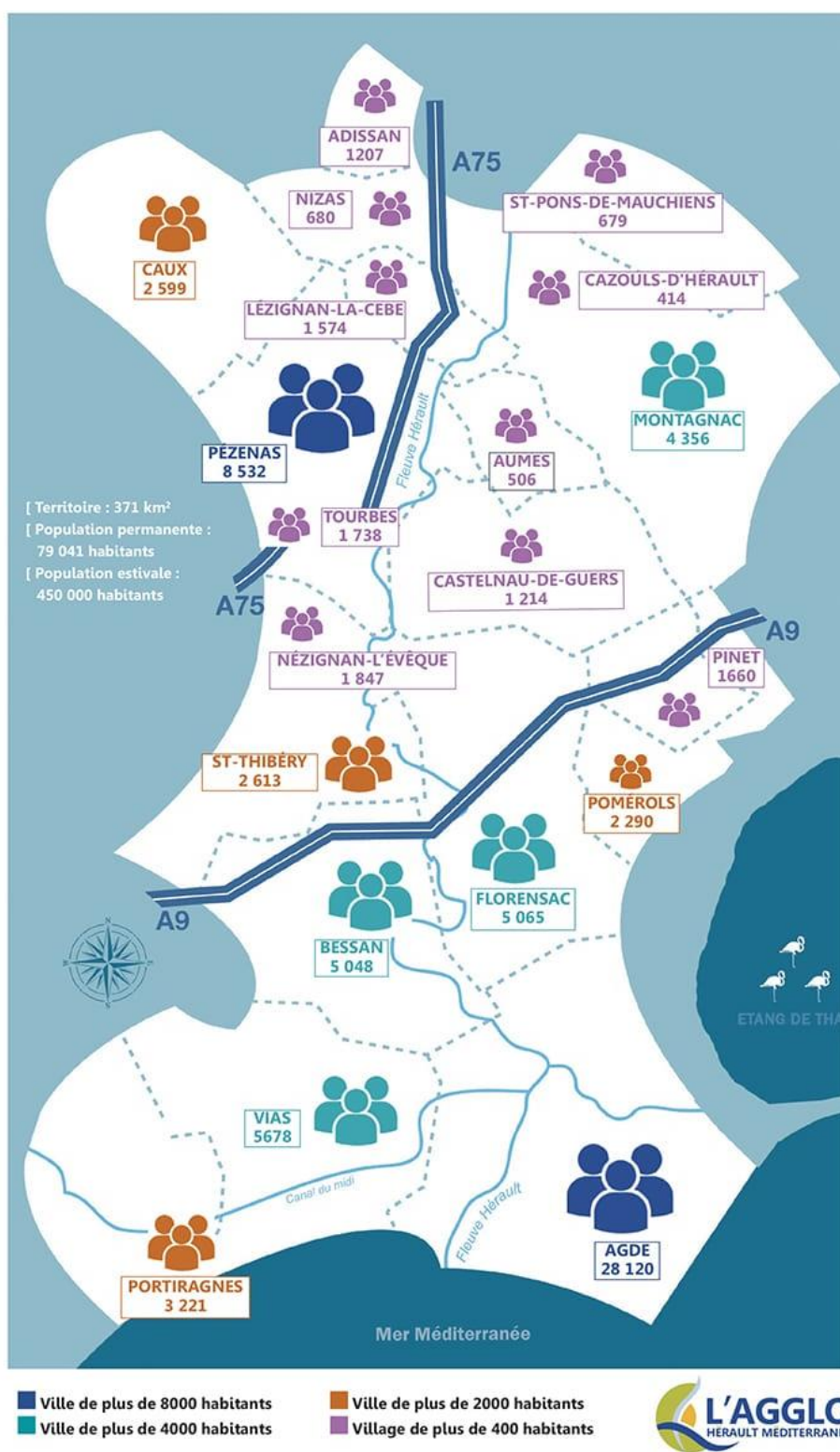
La CAHM semble donc disposer de marges de manœuvre pour faire face à une baisse de ses ressources fiscales dans les prochaines années sans répercussion brutale sur sa politique d'investissement, grâce à un recours accru à l'emprunt et à la mobilisation de ses réserves. Ces prévisions ne peuvent cependant, à ce stade, prendre en compte l'ampleur de la crise à venir.

ANNEXES

annexe 1 : données relatives au territoire et à l'organisation de la CAHM	60
annexe 2 : compétences de la CAHM	62
annexe 3 : mise en œuvre des recommandations du précédent rapport	63
annexe 4 : fiabilité des comptes	66
annexe 5 : analyse financière	67
annexe 6 : enquête sur l'investissement du bloc communal	71
annexe 7 : simulation prospective	76

annexe 1 : données relatives au territoire et à l'organisation de la CAHM

carte 1 : la CAHM



Source : CAHM,
<https://www.agglo-heraultmediterranee.net/accueil/les-grands-projets/urbanisme/un-dynamisme-demographique-unique/>

tableau 42 : population et densité des communes de la communauté d'agglomération

Commune	Population légale 2017	soit % du total	Densité (hab./km²)
Agde	28 609	36%	563
Pézenas	8 280	10%	280
Vias	5 719	7%	176
Bessan	5 069	6%	183
Florensac	5 014	6%	140
Montagnac	4 336	5%	109
Portiragnes	3 134	4%	155
Saint-Thibéry	2 665	3%	144
Caux	2 560	3%	103
Pomérols	2 293	3%	208
Nézignan-l'Évêque	1 820	2%	420
Pinet	1 745	2%	198
Tourbes	1 621	2%	102
Lézignan-la-Cèbe	1 546	2%	252
Adissan	1 212	2%	272
Castelnau-de-Guers	1 197	2%	53
Nizas	670	1%	79
Saint-Pons-de-Mauchiens	659	1%	49
Aumes	483	1%	65
Cazouls-d'Hérault	406	1%	92
TOTAL	79 038	100%	204

Source : Insee, recensement de la population 2017, mise à jour décembre 2019

annexe 2 : compétences de la CAHM

La communauté d'agglomération **exerce de plein droit** les compétences obligatoirement transférées : le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat sur l'espace communautaire et la politique de la ville, l'accueil des gens du voyage ainsi que la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi), l'eau, l'assainissement, la gestion des eaux pluviales urbaines et la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés.

L'EPCI est également chargé des **compétences supplémentaires** suivantes :

- protection de l'environnement et du cadre de vie ;
- construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaires ;
- création et gestion des maisons de service au public d'intérêt communautaire ;
- création des itinéraires de promenade et randonnées des circuits VTT ;
- gestion, protection et valorisation des espaces naturels ;
- études et travaux liés à la recomposition spatiale du littoral et à la gestion du trait de côte ;
- éducation à l'environnement et au développement durable ;
- propreté de la voirie urbaine ;
- entretien et recomposition des espaces verts urbains ;
- établissement et exploitation de nouvelles structures haut-débit ;
- valorisation des patrimoines ;
- coordination, animation et études pour une gestion équilibrée de l'eau et des milieux aquatiques sur le bassin versant du fleuve Hérault, en cohérence avec le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) ;
- mise en œuvre du contrat de rivière Orb ;
- définition, animation et coordination d'une stratégie globale d'aménagement du bassin versant de la lagune de Thau ;
- coordination, animation et études pour une gestion équilibrée de l'eau ;
- agriculture (aide au maintien et au développement) ;
- promotion et organisation d'événements touristiques ayant une identité intercommunale et favorisant le développement touristique du territoire ;
- mise en tourisme du patrimoine ;
- préservation et gestion de la nappe astienne ;
- défense extérieure contre l'incendie ;
- droit de préemption urbain pour la mise en œuvre de la politique communautaire de l'habitat ;
- aide sociale, dans le cadre d'une convention avec le département, en application des articles L. 121-1 et L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles.

annexe 3 : mise en œuvre des recommandations du précédent rapport

Recommandations	Réponses de la CAHM	Observations
Mettre en place dans les meilleurs délais un plan pluriannuel d'investissement .	Malgré quelques tentatives de mettre en place un PPI, la CAHM n'a pas à ce jour réussi à se doter de cet outil de prospective et ce pour plusieurs raisons : - la programmation pluriannuelle des investissements reste un exercice difficile pour les élus et les services gestionnaires, - la méconnaissance sur une durée assez longue des aides de nos partenaires qui fonctionnent le plus souvent annuellement, - le manque d'outils informatiques adaptés, - le travail conséquent demandé par les prises de compétences successives. C'est néanmoins une priorité dont nous avons conscience. Il a été décidé en 2018 de réorganiser le service financier avec la volonté de renforcer le service de gestion budgétaire. Les recrutements ayant tardés, la mise en place de cette nouvelle organisation n'a pu se faire qu'en avril 2019. Le service était composé de 1,5 ETP. Aujourd'hui, il compte 3 ETP, ce qui devrait permettre pour le nouveau mandat 2020-2026 une gestion plus fine de la programmation budgétaire et de la prospective. En parallèle, la CAHM a mis en place depuis de nombreuses années un travail et des outils de prospective financière (logiciel « REGARDS » Cabinet Ressources Consultant Finances) qui permet d'évaluer les grandes masses budgétaires, les grands équilibres et la pression fiscale souhaitée. Tout cela permettant de déterminer la capacité prévisionnelle d'autofinancement et une enveloppe possible de dépenses d'équipement. Ce travail d'analyse prospective qui est mis à jour chaque année avec les données du compte administratif et la prévision du budget et qui permet un bon pilotage budgétaire.	Non mise en œuvre

Recommandations	Réponses de la CAHM	Observations
Mettre les dispositifs de congés actuels en conformité avec la durée légale du temps de travail.	Suite aux recommandations de la chambre, la communauté d'agglomération a engagé en 2017 une réflexion sur les axes d'évolution de ses règlements temps de travail, congés, compte épargne temps. Sur le temps de travail et son organisation, une étude a été confiée au cabinet Public Impact Management portant en priorité sur les services comptant les effectifs les plus important : les espaces verts et la propreté (soit les 2/3 de l'effectif global). Cette étude a permis un diagnostic des cycles de travail en fonction des secteurs et des équipes et a ébauché des préconisations. L'objectif, au-delà du strict respect de la réglementation du temps de travail, est de mettre en place des organisations permettant de garantir, voire d'améliorer le service rendu aux populations, d'optimiser nos ressources humaines tout en limitant le recours aux heures supplémentaires et en maîtrisant les effectifs. En s'appuyant sur l'étude de Public Impact Management, les réflexions se sont poursuivies au cours des exercices suivants. La direction des services techniques a notamment été chargée d'étudier l'annualisation du temps de travail comme une option d'évolution pour les missions ayant un caractère saisonnier. Toutefois le transfert de la compétence eau assainissement et l'impact que ce transfert a eu en matière de mise en place d'une nouvelle organisation des régies eau assainissement et au développement d'une culture nouvelle avec un transfert de personnel important, a mobilisé l'encadrement supérieur des services techniques et a retardé les mises en œuvre pratiques touchant au temps de travail. De même la décision de confier la mission de propreté des espaces publics du secteur des communes d'Agde et Vias à un prestataire privé avec proposition de détachement du personnel concerné a suspendu l'avancement des travaux sur les rythmes de travail des équipes propreté. De plus les projets diffusés par la presse concernant les intentions de l'État sur le temps de travail dans la fonction publique nous ont engagé à repousser certaines modifications afin de prendre en compte le nouveau cadre réglementaire. Par ailleurs le chantier de mise en place du nouveau régime indemnitaire dans le cadre du Rifseep pour la partie IFSE liée aux fonctions des agents puis pour le CIA avec une évaluation de l'assiduité et de l'implication professionnelle a mobilisé l'ensemble des directions et des encadrants. S'agissant du compte épargne temps, la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée a délibéré afin de limiter la monétisation annuellement possible.	Non mise en œuvre

Recommandations	Réponses de la CAHM	Observations
Clarifier le périmètre des interventions communautaires pour toutes les compétences exercées par l'EPCI.	Suite à l'application de loi MAPTAM du 27 janvier 2014, de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, de la loi ALUR du 24 mars 2014 et de la loi NOTRe du 7 août 2015, le conseil communautaire par délibération en date du 19 septembre 2016, s'est prononcé sur la modification des statuts de la CAHM. Un travail de clarification des compétences a été réalisé avec l'ensemble des services de l'agglomération au cours de l'année 2016. Des annexes ont ainsi été élaborées afin de définir le contour de certaines compétences exercées : - annexe 1 relative aux cours d'eau d'écoulement des eaux, - annexe 1 bis cours d'eau entretenus, - annexe 2 Plan VTT. Deux annexes ont également été élaborées pour clarifier les domaines d'intervention de la CAHM en matières d'espaces verts et propreté voirie. En date du 24 octobre 2016, le conseil communautaire a également délibéré sur la notion de « zones d'activités » afin de définir le périmètre d'intervention de la CAHM sur chacune d'entre elles (plans annexés).	Mise en œuvre partielle
Définir clairement le dispositif d'évaluation de l'action communautaire notamment par des objectifs préalables précis assortis d'indicateurs opérationnels.	Des carences persistent néanmoins sur deux points particuliers qui n'ont donc, par manque de connaissance et d'anticipation, pas fait l'objet de mesures correctives particulières [dont] la mise en œuvre d'un dispositif d'évaluation de l'action communautaire avec indicateurs opérationnels	Non mise en œuvre

annexe 4 : fiabilité des comptes

tableau 43 : opérations non imputées à leur compte définitif

COMPTE	DÉSIGNATION	DATE ENTRÉE	VALEUR BRUTE
2313	RACCORDEMENT ELECTRIQUE ET INFORMATIQUE DESALGECOS	01/01/2013	206 737,42
2313	LOCAL MONTAGNAC- Installation générale	01/01/2013	125 829,49
2313	TRX CENTRE AQUATIQUE	01/01/2014	307 064,02
2313	Installation générale siège 2014	01/01/2014	187 855,36
2314	TRX LITTORAL VIAS OUEST 2014-2015	01/01/2014	3 003 927,72
2314	TRX LITTORAL GRAU 2014	01/01/2014	146 245,12
2314	ETUDE CANALET 2014-2015	05/08/2014	200 628,00
2315	AGGL'HAUT DEBIT 2014-2015	22/07/2014	1 399 767,87

Source : état de l'actif 2019

annexe 5 : analyse financière

tableau 44 : liste des budgets (2019)

Identifiant	Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	
				2019 (en €)	%
24340081900013	Budget principal	CA HERAULT MEDITERRANEE	M14	56 823 810	47,14%
24340081900054	Budget annexe	ZAE LA CROUZETTE-CA HERAULT MEDITERRANEE	M14	0	0,00%
24340081900062	Budget annexe	ZAE DU PRADEL-CA HERAULT MEDITERANEE	M14	0	0,00%
24340081900070	Budget annexe	ZAE DU PUECH-CA HERAULT MEDITERANEE	M14	1 557 525	1,29%
24340081900096	Budget annexe	PARC TECHNO-CA HERAULT MEDITERANEE	M14	321 211	0,27%
24340081900104	Budget annexe	PAE LA CAPUCIERE-CA HERAULT MEDITERRANEE	M14	11 506 595	9,55%
24340081900112	Budget annexe	TRANSPORT-CA HERAULT MEDITERRANEE	M43	3 554 343	2,95%
24340081900138	Budget annexe	PAEHM ADISSAN-CA HERAULT MEDITERANEE	M14	0	0,00%
24340081900146	Budget annexe	PAEHM L'AUDACIEUX-CA HERAULT MEDITERRANE	M14	618 666	0,51%
24340081900153	Budget annexe	PAEHM LE ROUBIE-CA HERAULT MEDITERANEE	M14	1 745 238	1,45%
24340081900161	Budget annexe	PAEHM LA MEDITERRANEENE-CA HERAULT MED	M14	4 577 144	3,80%
24340081900179	Budget annexe	HAMEAU AGRI SAINT THIBERY-CA HERAULT MED	M14	272 011	0,23%
24340081900187	Budget annexe	PAE JACQUES COEUR-CA HERAULT MEDITERANEE	M14	62 662	0,05%
24340081900195	Budget annexe	PAEHM LES ROCHES BLEUES-CA HERAULT MED	M14	0	0,00%
24340081900203	Budget annexe	ORDURES MENAGERES-CA HERAULT MEDITERRANE	M14	20 380 087	16,91%
24340081900211	Budget annexe	ADDS-CA HERAULT MEDITERRANEE	M14	0	0,00%
24340081900229	Budget annexe	EAU-CA HERAULT MEDITERRANEE	M49	8 470 148	7,03%
24340081900237	Budget annexe	ASST-CA HERAULT MEDITERRANEE	M49	8 832 146	7,33%
24340081900245	Budget annexe	ZAE PLEIN SUD-CA HERAULT MEDITERRANEE	M14	0	0,00%
24340081900252	Budget annexe	GEMAPI-CA HERAULT MEDITERRANEE	M14	1 824 580	1,51%
24340081900260	Budget annexe	EXT PAEHM LA SOURCE- CAHM	M14	0	0,00%
21			Somme totale :	120 546 166	100,00%
			Somme M14 :	99 689 529	82,70%

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

tableau 45 : taux de fiscalité

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Taxe d'habitation	10,88%	10,88%	10,88%	10,88%	10,88%	10,88%
Foncier Bâti	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Foncier non bâti	3,45%	3,45%	3,45%	3,45%	3,45%	3,45%
CFE	33,40%	33,40%	33,40%	33,40%	33,40%	33,40%
TEOM	15,44%	15,44%	15,44%	15,44%	15,44%	15,44%

Source : CAHM

tableau 46 : évolution des charges à caractère général

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	6 916 369	6 991 052	6 631 977	7 300 505	7 534 643	7 912 282	2,7%
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	1 445 614	1 266 605	1 214 844	1 263 056	1 485 581	1 847 298	5,0%
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	187 500	138 091	141 368	202 612	217 622	245 992	5,6%
<i>Dont entretien et réparations</i>	671 762	754 061	735 532	794 722	734 899	689 432	0,5%
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	200 828	182 550	204 151	199 623	222 749	234 382	3,1%
<i>Dont autres services extérieurs</i>	158 407	87 251	144 757	134 677	179 485	147 504	-1,4%
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	2 981 179	3 209 025	3 064 286	3 244 454	3 375 605	3 473 792	3,1%
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	682 966	855 569	571 852	808 343	646 760	507 007	-5,8%
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	255 664	213 516	232 068	338 664	311 738	410 176	9,9%
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	38 005	32 170	27 915	36 388	44 381	52 367	6,6%
<i>Dont déplacements et missions</i>	62 437	57 990	57 643	56 870	61 437	60 428	-0,7%
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	188 952	170 260	213 132	197 547	198 297	185 111	-0,4%
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	43 053	23 963	24 431	23 549	56 089	58 793	6,4%

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

graphique 2 : évolution des charges totales de personnel (en €)

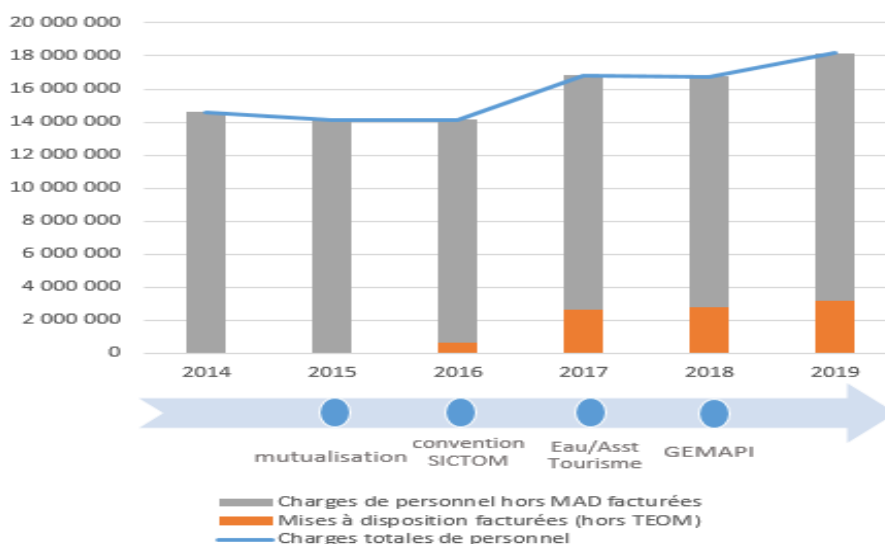


tableau 47 : évaluation du temps de travail (en 2019)

	Base légale (régime 35h)	CAHM (régime 35h)	Base légale (régime 37h30)	CAHM (régime 37h30)
Année (jours)	365	365	365	365
- samedis et dimanches	104	104	104	104
- jours fériés déductibles	8	8	8	8
- jours de congés annuels (hors fractionnement)	25	29	25	29
- jours RTT	0	0	15	15
- jours de "congés exceptionnels"	0	4 ⁹⁴	0	4
Nb jours travaillés effectifs	228	220	213	205
Durée hebdomadaire	35	35	37,5	37,5
Durée journalière (5 jours ouvrés)	7	7	7,5	7,5
Durée annuelle hors JS avant arrondi	1596	1540	1597,5	1537,5
Durée annuelle hors JS après arrondi	1600	1540	1600	1540
+ journée de solidarité (heures)	7	7	7	7
Temps de travail annuel	1607	1547	1607	1547

Source : règlement congés annuels CAHM et note jours du président 2019, calculs CRC

tableau 48 : subventions de fonctionnement versées (en €)

Bénéficiaire	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
Communes membres (transport scolaire piscine)	52 321	52 529	55 838	99 647	17 149	80 262	357 747
Budget annexe transport		545 142	534 390	427 098	659 841	611 649	2 778 120
Office du tourisme	820 000	738 000	733 000				2 291 000
Associations et autres pers droit privé	549 629	545 406	634 354	760 352	698 218	755 199	3 943 158
dont COS mairie d'Agde	112 694	102 190	123 823	120 181	121 003	142 392	722 283
dont mission locale d'insertion	99 677	101 212	102 876	108 080	110 882	112 157	634 885
dont Asso. route des vigneron et des pêcheurs	92 500	92 500	92 500	92 500	92 500	0	462 500
	1 421 951	1 881 077	1 957 582	1 287 097	1 375 208	1 447 110	9 370 025

Source : balance générale des comptes et grands livres

tableau 49 : évolution des autres charges de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	10 758 861	2 772 416	2 574 789	2 570 036	2 905 910	3 282 024	-21,1%
Dont contribution aux organismes de regroupement	9 406 823	1 441 659	1 435 871	1 474 481	1 602 644	1 608 795	-29,8%
Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)	765 491	773 623	572 229	506 795	723 671	1 109 000	7,7%
Dont indemnités (y c. cotisation) des élus	350 497	349 689	351 547	358 494	356 021	361 004	0,6%
Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)	156	0	0	0	0	678	34,1%
Dont pertes sur créances irrecouvrables (ANV)	0	0	0	7 954	0	0	

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

⁹⁴ Un jour pour « fête locale » et trois « jours du président » en 2019.

tableau 50 : composantes de l'autofinancement et données comparatives par habitant

	Montant en €	Montant en € par hab pour	
		CA	France entière
COMPOSANTES DE L'AUTOFINANCEMENT			
Excédent Brut de Fonctionnement = EBF	6.497.102	84	84
Résultat comptable = A - B = R	3.486.377	45	47
Produits de fonctionnement réels	35.138.050	452	439
Charges de fonctionnement réelles	29.371.212	378	367
Capacité d'autofinancement brute = CAF	5.766.838	74	72
Produits de cessions d'immobilisations	13.600	0	4
CAF nette de remboursements de dettes bancaires et assimilées(1)	3.328.068	43	41

Source : Fiche aeFF 2018

annexe 6 : enquête sur l'investissement du bloc communal

tableau 51 : dépenses d'équipement de la CAHM

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Budget principal	4 092 804	4 818 572	3 802 278	5 294 099	9 442 517	12 625 821	40 076 092

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

graphique 3 : dépenses d'équipement du budget principal et des budgets annexes (hors ZAE, en €)

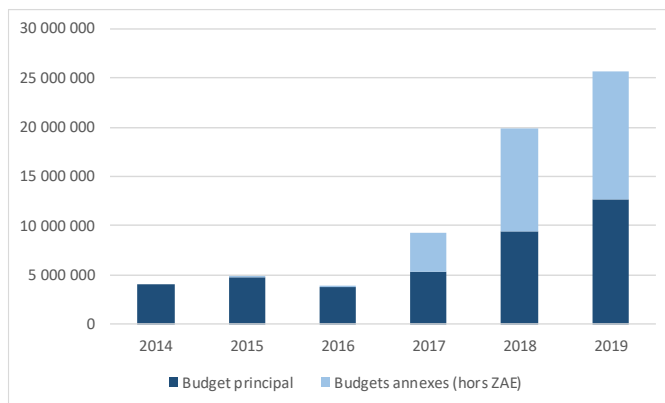


tableau 52 : principales opérations d'équipement du budget principal entre 2014 et 2019 (en €)

Opérations	Dépenses	Exercices	% des dépenses d'équipement	% cumulé
412 - CHATEAU LAURENS	9 716 281,86	2014-2019	24,2%	24%
701 - AGGL' HAUT DEBIT	5 462 557,63	2014-2019	13,6%	38%
1601 - PEPINIERES D'ENTREPRISES	4 581 790,33	2016-2019	11,4%	49%
505 - PROTECTION LITTORAL VIAS OUEST	3 540 657,19	2014-2018	8,8%	58%

Source : CAHM, calculs CRC

tableau 53 : travaux effectués en 2019 sur le bâtiment de l'office de tourisme intercommunal (en €)

Objet	Titulaire	Montant liquidé
Réfection toiture OT Cap - Marché initial	SET	148 641,60
Réfection toiture OT Cap - Avenant 1	SET	4 320,00
Contrôle rénovation toiture OT Cap	Bureau Veritas Exploitation	1 800,00
Fourniture et pose ventilation toit OT Cap	SET	4 673,40
Fourniture et pose ventilation toit OT Cap	JPM INGENIERIE	2 012,40
Diagnostic thermique OT Cap	PLUS DE VERT	3 300,00
Étude raccordement réseau chaleur OT Cap	PLUS DE VERT	3 630,00
Réfection regards OT Cap	EFFIAGE	3 012,92
Détection réseau d'eau OT Cap	CB DETECTIONS	540,00
Total investissement (TTC)		171 930,32

Source : grands livres, calculs CRC

**tableau 54 : variation de stocks de terrains, biens et produits
sur les budgets annexes des zones d'activités économiques**

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
ZAE LA CROUZETTE			-296 857	0	-78 955	0	-375 812
ZAE DU PRADEL			0	-159 088	-3 125	0	-162 213
ZAE DU PUECH	33 232	-455 507	-33 732	-17 844	6 250	-351 901	-819 503
PARC TECHNO	0	94 843	0	1 200	6 369	6 482	108 894
PAE LA CAPUCIERE	381 259	804 361	284 200	1 106 924	577 838	351 681	3 506 262
PAEHM ADISSAN	1 783	0	0	0	0	0	1 783
PAEHM L'AUDACIEUX	-31 967	-191 782	-21 688	-180 540	4 821	-116 618	-537 775
PAEHM LE ROUBIE	6 325	5 700	356 306	319 939	4 573	974 516	1 667 359
PAEHM LA MEDITERRANEENE	134 884	411 060	1 113 847	942 340	122 060	330 789	3 054 980
HAMEAU AGRI SAINT THIBERY	424 965	40 000	-105 432	-168 212	-80 065	-229 949	-118 693
PAE JACQUES CŒUR	7 134	4 756	0	0	13 570	15 320	40 780
PAEHM LES ROCHES BLEUES	0	0	0	0	0	0	0
ZAE PLEIN SUD					80 298	-80 298	0
EXT PAEHM LA SOURCE	-	-	-	-	-	-	-
Total	957 614	713 429	1 296 644	1 844 720	653 634	900 021	6 366 062

Source : grands livres, calculs CRC

tableau 55 : dépenses de fonctionnement éligibles au FCTVA (en €)

2016	2017	2018	2019
9 313,40	76 751,02	3 864,00	1 367,33

Source : CAHM

tableau 56 : fonds de concours reçus des communes

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL période
Centre aquatique Agde	382 353	382 353	382 353	382 353	382 353	382 353	2 294 118
Réseau de fibre optique							0
Lézignan la Cèbe					3 607		3 607
Nézignan l'Evêque					12 999		12 999
Agde					202 296	167 195	369 491
Portiragnes						78 161	78 161
Vias						83 691	83 691
Total	382 353	382 353	382 353	382 353	601 255	711 399	2 842 066
dont Agde	382 353	382 353	382 353	382 353	584 649	549 548	2 663 609

Source : CAHM, calculs CRC

encadré 2 : éléments de méthode pour le calcul des charges de fonctionnement associées au patrimoine

L'estimation présentée dans le rapport a été effectuée en s'inspirant de la méthode de la mission de revue des dépenses IGA-IGF-contrôle général économique et financier de 2016 sur le patrimoine des collectivités territoriales (Revue de dépenses 2016, annexe IV tableau 37).

Quelques précisions doivent cependant être apportées sur le mode de calcul retenu.

Pour les charges immobilières :

- le compte 606 n'a pas été additionné aux comptes 60621-31-32, seuls les comptes à la terminaison la plus fine (606xx) ont été retenus dans le calcul pour éviter les doubles comptabilisations ;
- les comptes 60611-12-13-18 ont été intégrés aux charges immobilières ;
- le compte 60632 a été retiré des charges immobilières et maintenu dans les charges mobilières ;
- le compte 614 a été intégré aux charges immobilières ;
- le compte 61521 a été retiré des charges immobilières et intégré aux dépenses relatives à la voirie, aux réseaux et aux terrains non construits ;
- le compte 6282 a été intégré au charges immobilières ;
- le compte 63 n'a pas été retenu dans son ensemble, seul le compte 631512 a été retenu.

Pour les charges mobilières :

- le compte 60632 a été intégré ;
- le compte 6155 a été retenu dans son ensemble ;
- le compte 605 a été intégré.

Contrats de maintenance :

Le compte 6156 a été intégré. Cet article ne permettant pas de distinguer les dépenses de maintenance afférentes aux biens immobiliers ou mobiliers, une rubrique spécifique a été créée.

Pour les dépenses relatives à la voirie, aux réseaux et aux terrains non construits :

- le compte 61521 a été intégré ;
- le compte 6282, intégré au charges immobilières, n'a pas été retenu.

tableau 57 : dépenses de fonctionnement associées au patrimoine (en €)

	Spécifications comptables	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var°
Dépenses immobilières	60611 + 60612 + 60613 + 60618 + 60621 + 60631 + 6125 + 6132 + 614 + 61522 + 616 + 6282 + 6283 + 63512	768 253	650 233	543 795	575 839	563 193	745 337	-2,98%
<i>Dont matières premières (électricité, chauffage...)</i>	<i>60611 + 60612 + 60613 + 60618 + 60621</i>	<i>155 741</i>	<i>154 354</i>	<i>145 962</i>	<i>131 642</i>	<i>175 554</i>	<i>272 948</i>	<i>75,26%</i>
<i>Dont entretien et maintenance</i>	<i>60631 + 61522 + 6283</i>	<i>296 332</i>	<i>213 662</i>	<i>79 318</i>	<i>112 412</i>	<i>40 485</i>	<i>96 807</i>	<i>-67,33%</i>
<i>Dont assurances et impôts fonciers</i>	<i>616 + 63512</i>	<i>227 810</i>	<i>199 480</i>	<i>219 737</i>	<i>216 120</i>	<i>272 898</i>	<i>274 845</i>	<i>20,65%</i>
Dépenses mobilières	605 + 60632 + 6122 + 6135 + 6155	562 888	490 303	635 714	732 587	936 498	973 065	72,87%
<i>Dont entretien</i>	<i>605 + 6155</i>	<i>305 145</i>	<i>292 051</i>	<i>298 590</i>	<i>322 263</i>	<i>345 795</i>	<i>302 842</i>	<i>-0,76%</i>
<i>Dont fournitures</i>	<i>60632</i>	<i>463 757</i>	<i>434 949</i>	<i>593 125</i>	<i>645 641</i>	<i>793 132</i>	<i>827 810</i>	<i>78,50%</i>
Dépenses relatives aux contrats de maintenance sur bien mobiliers et immobiliers	6156	168 475	277 850	238 601	205 298	200 584	199 490	18,41%
Dépenses relatives à la voirie, aux réseaux et aux terrains non construits	60633 + 61521 + 61523 + 61524	259 310	227 286	215 005	224 721	208 134	204 020	-21,32%
<i>Dont voirie et réseaux</i>	<i>60633 + 61523</i>	<i>194 513</i>	<i>168 554</i>	<i>164 547</i>	<i>161 809</i>	<i>152 945</i>	<i>149 453</i>	<i>-23,17%</i>
Total		1 758 925	1 645 671	1 633 116	1 738 446	1 908 409	2 121 912	20,64%

Source : comptes administratifs, calculs CRC

tableau 58 : fonds de concours versés aux communes

Commune bénéficiaire	Nombre d'habitants	% du total d'habitants	Fonds de concours reçus	% du total
Caux	2 605	3,23%	271 359,44 €	15,51%
Saint-Thibéry	2 699	3,35%	217 951,91 €	12,46%
Nezignan l'Evêque	1 849	2,29%	195 000,00 €	11,15%
Pinet	1 782	2,21%	195 000,00 €	11,15%
Vias	5 786	7,18%	163 123,00 €	9,32%
Cazouls d'Hérault	417	0,52%	125 000,00 €	7,15%
Portiragnes	3 194	3,96%	125 000,00 €	7,15%
Florensac	5 099	6,33%	76 287,50 €	4,36%
Bessan	5 141	6,38%	70 000,00 €	4,00%
Montagnanc	4 383	5,44%	70 000,00 €	4,00%
Castelnau-de-Guers	1 220	1,51%	65 770,40 €	3,76%
Pomerols	2 338	2,90%	50 000,00 €	2,86%
Tourbes	1 777	2,20%	50 000,00 €	2,86%
Lézignan la Cèbe	1 574	1,95%	35 581,78 €	2,03%
Agde	29 023	36,01%	26 591,00 €	1,52%
Nizas	685	0,85%	12 704,96 €	0,73%
Adissan	1 238	1,54%	- €	0,00%
Aumes	499	0,62%	- €	0,00%
Pézenas	8 614	10,69%	- €	0,00%
Saint-Pons de Mauchiens	670	0,83%	- €	0,00%
TOTAL	80 593	100,00%	1 749 369,99 €	100,00%

Source : Grands livres, Insee, calculs CRC

tableau 59 : coût du recours à des missions d'AMO et de MOE (2014 à 2020)

	Montant total des investissements	dont assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO)	soit % du coût total	dont maîtrise d'œuvre (MOE)	soit % du coût total
Budget principal	26 250 151,79	630 377,42	2,4%	1 794 684,40	6,8%
BA eau	10 968 568,40	141 622,12	1,3%	160 223,70	1,5%
BA assainissement	16 024 168,21	106 599,90	0,7%	82 369,10	0,5%
BA Gemapi	3 702 686,31	169 629,10	4,6%	45 828,00	1,2%
Total budgets annexes	30 695 422,92	417 851,12	1,4%	288 420,80	0,9%
Total BP + BA	56 945 574,71	1 048 228,54	1,8%	2 083 105,20	3,7%

Source : grands livres, calculs CRC

annexe 7 : simulation prospective

tableau 60 : hypothèses d'évolution retenues

	2020 / 2019	2021 / 2020	2022 / 2021	2023 / 2022	2024 / 2023
Ressources fiscales propres	-4,8%	11,9%	-0,3%	1,9%	2,0%
+ ressources d'exploitation	7,0%	0,7%	1,0%	1,0%	1,0%
+ dotations et participations	1,7%	-13,3%	0,1%	0,1%	0,1%
+ fiscalité reversée par l'Interco et l'État	-2,0%	-0,5%	-0,8%	-0,3%	-0,4%
+ production immobilisée, travaux en régie	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
= Produits de gestion					
Charges à caractère général	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
+ Charges de personnel	3,3%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%
+ Subventions de fonctionnement	19,9%	12,5%	0,8%	0,0%	0,0%
+ Autres charges de gestion	4,8%	10,5%	1,6%	5,4%	0,9%
= Charges de gestion					

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES (ROD2)

1. La capacité d'autofinancement brute prospective								
en k€	n-1	n	n+1	n+2	n+3	n+4	Variation annuelle moyenne	
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019 / 2015	2024 / 2020
Ressources fiscales propres	29 504	28 088	31 431	31 336	31 932	32 570	2%	3,8%
+ ressources d'exploitation	3 288	3 518	3 543	3 578	3 614	3 650	9%	0,9%
+ Dotations et participations	10 419	10 597	9 187	9 196	9 206	9 215	-2%	-3,4%
+ fiscalité reversée par l'Interco et l'État	-6 406	-6 278	-6 247	-6 197	-6 178	-6 153	-8%	-0,5%
+ production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	0	0%	s.o.
= Produits de gestion (a)	36 805	35 924	37 914	37 914	38 573	39 282	4%	2,3%
Charges à caractère général	7 912	8 071	8 232	8 397	8 565	8 736	3%	2,0%
+ Charges de personnel	18 175	18 774	19 244	19 725	20 218	20 723	6%	2,5%
+ Subventions de fonctionnement	1 447	1 735	1 952	1 968	1 968	1 968	-6%	3,2%
+ Autres charges de gestion	3 282	3 440	3 801	3 862	4 070	4 107	4%	4,5%
= Charges de gestion (b)	30 816	32 020	33 228	33 951	34 820	35 533	5%	2,6%
Excédent brut de fonctionnement au fil de l'eau (a-b)	5 989	3 905	4 685	3 963	3 753	3 748	0%	-1,0%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>16,0%</i>	<i>10,9%</i>	<i>12,4%</i>	<i>10,5%</i>	<i>9,7%</i>	<i>9,5%</i>		
+ Résultat financier réel	-674	-709	-672	-672	-678	-700	0,0%	-0,3%
<i>dont intérêts d'emprunts dette ancienne</i>	<i>674</i>	<i>665</i>	<i>545</i>	<i>460</i>	<i>376</i>	<i>312</i>		<i>-17,2%</i>
<i>dont intérêts d'emprunts dette nouvelle</i>		<i>44</i>	<i>127</i>	<i>212</i>	<i>302</i>	<i>388</i>		<i>72,3%</i>
- Subventions exceptionnelles	18	18	18	18	18	18	0	0,0%
+ Autres prod. et charges excep. réels (hors cessions)	143	-34	44	44	44	44	0	#NOMBRE!
= CAF brute	5 441	3 145	4 039	3 317	3 101	3 075	1%	-0,6%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>14,8%</i>	<i>8,8%</i>	<i>10,7%</i>	<i>8,8%</i>	<i>8,0%</i>	<i>7,8%</i>		

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION HÉRAULT MÉDITERRANÉE

2. Le financement des investissements prospectif								
en k€							Cumul	
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019 / 2015	2024 / 2020
CAF brute	5 441	3 145	4 039	3 317	3 101	3 075	25 894	16 677
- Remboursement de la dette en capital ancienne	2 585	3 040	3 034	3 110	2 755	2 723	15 052	14 662
- Remboursement de la dette en capital nouvelle		0	181	353	564	779	s.o	1 878
= CAF nette (c)	2 856	105	824	-146	-219	-428	10 842	138
<i>en % des produits de gestion</i>	7,8%	0,3%	2,2%	-0,4%	-0,6%	-1,1%		
Taxes locales d'équipement	0	0	0	0	0	0	0	0
+ FCTVA	1 399	2 071	1 386	1 099	1 099	1 099	4 191	6 754
+ Subventions d'investissement	5 573	5 377	3 652	2 652	2 652	2 652	20 632	16 987
+ Produits de cession	20	0	0	0	0	0	86	0
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	6 993	7 448	5 038	3 751	3 751	3 751	27 665	23 741
Financement propre disponible (c-d)	9 848	7 554	5 863	3 606	3 533	3 324	38 507	23 879
<i>Fi. propre disponible / dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	78,0%	89,4%	87,5%	53,8%	52,7%	49,6%	107,0%	68,4%
- Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	12 626	8 450	6 700	6 700	6 700	6 700	35 983	35 250
- Subventions d'équipement (y c. en nature)	3 357	3 550	3 300	3 330	3 300	3 300	16 963	16 780
- Participations et inv. financiers nets	45	0	0	0	0	0	116	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-5 684	-4 446	-4 137	-6 424	-6 467	-6 676	-14 556	-28 151
Nouveaux emprunts de l'année	6 000	4 446	4 137	5 000	5 000	5 000	18 621	23 584
Reconstitution (+) du fonds de roulement net global sur l'exercice (si capacité de financement)	316	0	0	0	0	0	4 066	0

3. La situation bilancielle prospective								
en k€	2019	2020	2021	2022	2023	2024		
Fonds de roulement net global (FRNG)	5 787	5 787	5 787	4 363	2 896	1 220		
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	67,1	64,6	62,4	46,1	29,8	12,3		
Encours de dette	29 302	30 709	31 631	33 168	34 848	36 346		
dont dettes antérieurement contractées	29 302	26 262	23 228	20 119	17 363	14 640		
dont dettes nouvellement contractées		4 446	8 402	13 049	17 485	21 706		
Capacité de désendettement (dette/ CAF) en années	5,4	9,8	7,8	10,0	11,2	11,8		
<i>Taux de charge de la dette (annuité K+i) / Pds gestion</i>	8,9%	10,4%	10,3%	10,9%	10,4%	10,7%		
<i>Taux d'intérêt apparent de la dette</i>	2,3%	2,3%	2,1%	2,0%	1,9%	1,9%		

Hypothèses de financement par prélèvement sur fonds de roulement, en k€				
2020	2021	2022	2023	2024
		1 424	1 467	1 676

GLOSSAIRE

AC	attribution de compensation
AMO	assistance à maîtrise d'ouvrage
BA	budget annexe
BFR	besoin en fonds de roulement
BP	budget principal
BTP	bâtiment et travaux publics
CAF	capacité d'autofinancement
CAHM	communauté d'agglomération Hérault Méditerranée
CCAS	centre communal d'action sociale
CE	Conseil d'État
CFE	cotisation foncière des entreprises
CGCT	code général des collectivités territoriales
CIA	complément indemnitaire annuel
COS	comité des œuvres sociales
CRC	chambre régionale des comptes
CVAE	cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DGA	direction générale adjointe
DGF	dotation globale de fonctionnement
DSIL	dotation de soutien à l'investissement local
EBF	excédent brut de fonctionnement
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
EPIC	établissement public à caractère industriel et commercial
ETP	équivalent temps plein
ETPT	équivalent temps plein travaillé
FCTVA	fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FNADT	fonds national d'aménagement et de développement du territoire
FRNG	fonds de roulement net global
Gemapi	gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
HT	hors taxes
IFSE	indemnité de fonction, de sujétion et d'expertise
IGA	inspection générale de l'administration
IGF	inspection générale des finances
Insee	institut national de la statistique et des études économiques
JO	Journal officiel
k€	kilo euros = millier d'euros
MAD	mise à disposition
M€	million d'euros
NOTRé	loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
PAE	parc d'activités économiques
PAEHM	parc d'activités économiques Hérault Méditerranée
PPI	programme pluriannuel d'investissement
QE	question écrite
QPC	question prioritaire de constitutionnalité
Rifseep	régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
SAS	société par actions simplifiée
Semop	société d'économie mixte à opération unique

Sictom	syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères
SMN	Société méditerranéenne de nettoyage
SPIC	service public industriel et commercial
TEOM	taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TTC	toutes taxes comprises
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
ZAE	zone d'activités économiques

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 4 juin 2021 de M. Gilles d'Ettore, président de la CAHM

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)**