



Le Président

COURRIER REÇU

lettre recommandée avec A.R.

le 10 AVR. 2017

CONFIDENTIEL

N° 3061

Le 06 AVR. 2017

Réf. : GR/17/ 0834

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes sur la gestion de la communauté de communes des Terres d'Aurignac.

Je tiens à vous informer qu'à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à être jointe au rapport.

Ce rapport a un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à l'assemblée délibérante.

Il vous revient de communiquer ce rapport à votre assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

- faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
- être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
- donner lieu à débat.

En application des dispositions de l'article R. 241-18 du code précité, ce document peut être publié et communiqué aux tiers dès la tenue de la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception. À cet effet, je vous demande de me faire connaître la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante en transmettant au greffe l'ordre du jour à l'adresse de courriel suivante : crcgreffe@lr.ccomptes.fr.

Ce rapport d'observations définitives sera également transmis par la juridiction aux maires des communes-membres de l'établissement immédiatement après la présentation qui en sera faite à l'organe délibérant de ce dernier. Ce document est présenté par le maire de chaque commune au plus proche conseil municipal et donne lieu à un débat.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-7 du code des juridictions financières, vous êtes tenu, dans le délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, de présenter devant cette même assemblée un rapport précisant les actions entreprises à la suite des observations et des recommandations formulées par la chambre régionale des comptes.

Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-10-1 du code des juridictions financières.

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

André PEZZIARDI



Monsieur Loïc LEROUX DE BRETAGNE
Président de la communauté de communes Cœur et coteaux du Comminges
4 Rue de la République
31800 SAINT-GAUDENS

Rapport d'observations définitives
n° GR/17/0834 du 6 avril 2017

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DES TERRES D'AURIGNAC

Exercices 2011 et suivants

S O M M A I R E

1. Présentation	5
1.1. Un établissement public regroupant 19 communes et 4 430 habitants	5
1.2. Les principales compétences exercées	6
1.2.1. Les compétences obligatoires	7
1.2.2. Les autres compétences	7
2. La fiabilité des comptes	9
2.1. Les décisions budgétaires	9
2.1.1. Les documents budgétaires et le débat d'orientation budgétaire	9
2.1.2. Les autorisations budgétaires	10
2.1.3. La réalisation des prévisions budgétaires	10
2.2. L'information des communes-membres	11
2.3. L'absence de tenue d'une comptabilité d'engagement	11
2.4. La fiabilité des résultats	12
2.4.1. L'équilibre des opérations d'ordre	12
2.4.2. Le rattachement des charges et des produits à l'exercice	12
2.4.3. L'affectation des résultats	14
2.4.4. Les créances douteuses et les réductions de recettes	14
2.5. La fiabilité du bilan	15
2.5.1. L'absence de présentation de l'inventaire	15
2.5.2. Les immobilisations en cours	15
2.5.3. Les travaux en régie	16
2.6. L'absence d'une régie de recettes du musée entre juillet 2014 et mai 2015	16
3. La situation financière	18
3.1. Un autofinancement insuffisant	19
3.1.1. Un excédent brut de fonctionnement en baisse de 50 % sur la période 2011-2014	19
3.1.2. Une épargne brute en forte baisse et une épargne nette négative à partir de 2012	20
3.1.3. Le maintien d'un autofinancement négatif en 2015	22
3.2. La constitution de l'autofinancement	23
3.2.1. L'évolution des charges de gestion	23

3.2.2.	L'évolution des produits de gestion	26
3.3.	L'investissement et son financement	33
3.3.1.	Le financement propre disponible	33
3.3.2.	Les dépenses d'équipement	33
3.3.3.	Le besoin de financement	34
3.3.4.	Le fonds de roulement et la trésorerie	35
3.4.	La dette	36
3.4.1.	Niveau et structure de la dette (2011-2014)	36
3.4.2.	Poids de la dette (2011-2014)	37
3.4.3.	Soutenabilité de la dette	38
3.4.4.	La situation de la dette à la fin 2015	38
3.5.	Conclusion	39
4.	La gestion des ressources humaines	40
4.1.	L'absence de bilan social de l'EPCI	40
4.2.	Le personnel	40
4.2.1.	L'effectif et le coût moyen par agent	40
4.2.2.	Une masse salariale en forte progression	41
4.2.3.	La présence de deux agents de catégorie A pour la gestion du musée	42
4.2.4.	Un recrutement de contractuel entaché d'irrégularités	43
4.3.	Le régime indemnitaire	44
4.3.1.	La prime de fin d'année	45
4.3.2.	Les autres primes	46
4.4.	L'attribution de la nouvelle bonification indiciaire	46
4.4.1.	Le droit applicable	46
4.4.2.	La gestion de la NBI par la CCTA	48
4.5.	La durée et l'aménagement du temps de travail	49
4.5.1.	Le droit applicable	49
4.5.2.	Un écart entre la durée annuelle de travail au sein des services de la CCTA et la durée réglementaire	49
4.6.	Les heures supplémentaires	50
4.7.	Le suivi des absences	51
5.	La réalisation d'un centre médical et paramédical	52
5.1.	Une communauté incompétente pour réaliser un équipement de santé	52
5.2.	Les évolutions du projet et de son financement	53
5.3.	Un conseiller communautaire, président de l'association Aurignac Santé	53
5.4.	Un pilotage du projet insuffisamment maîtrisé	54
5.4.1.	Une évaluation initiale des besoins approximative	55
5.4.2.	Un pilotage à vue du financement du projet	56
5.5.	Le marché de construction du centre médical	56
5.5.1.	L'analyse de la procédure de passation	56
5.5.2.	L'analyse des offres des candidats	57
6.	Des achats de fournitures et services hors marché	59
7.	L'usage d'une carte de carburant par l'ancien ordonnateur	59
	ANNEXES	61
	GLOSSAIRE	63

SYNTHÈSE

La chambre a examiné la gestion de la communauté de communes des Terres d'Aurignac (CCTA), établissement public de coopération intercommunale (EPCI) situé en Haute-Garonne, regroupant 19 communes et 4 400 habitants, pour les exercices 2011 et suivants. Depuis le 1^{er} janvier 2017, la CCTA, les communautés de communes du Saint-Gaudinois, du Boulonnais, de Nébouzan Rivière Verdun et des Portes du Comminges, ainsi que le SIVU Enfance et Jeunesse de l'Isle-en-Dodon ont fusionné dans un nouvel ensemble : la communauté de communes cœur et coteaux du Comminges (5C).

Depuis 2012, la CCTA a vu ses dépenses de fonctionnement alourdies par la nouvelle compétence liée aux activités périscolaires, dont elle a supporté l'intégralité de la charge nouvelle sans modification du versement de l'attribution de compensation aux communes-membres. Elle assume en outre le coût de fonctionnement du musée depuis son ouverture en 2014. En conséquence de l'augmentation de ses charges, la capacité d'autofinancement de l'établissement public est négative depuis 2012.

Dans le même temps, l'établissement public a conduit un effort soutenu d'équipement pour un total de 4,1 M€, marqué par la réalisation quasi-concomitante de deux importantes opérations, le musée forum de l'Aurignacien et le centre médical.

Cet effort a excédé manifestement les capacités financières de l'établissement public : faute d'autofinancement depuis 2012, il a été contraint de financer ces équipements par l'emprunt à hauteur de 1,66 M€ et par la baisse de son fonds de roulement à hauteur de 0,59 M€.

Il en est résulté une situation très difficile, avec fin 2014 une trésorerie négative à hauteur de 347 000 € et un encours de dette de 3,049 M€, soit 688 € par habitant, devenu non soutenable. Fin 2015, si la situation de trésorerie apparaissait plus favorable, c'est au prix d'une forte croissance de l'endettement, qui s'établissait à 4,404 M€ et après que le budget 2015, arrêté par le préfet avec un déficit de 654 000 €, eut acté une hausse des impôts de 45 %. Le déficit du budget 2016 a été ramené à 0,31 M€, avec une fiscalité maintenue au niveau de 2015.

La récente fusion de la CCTA avec d'autres établissements publics de coopération intercommunale, qui devrait pénaliser les contribuables du futur établissement public extérieurs à l'actuel périmètre de la communauté de communes des Terres d'Aurignac, et la création en novembre 2016 du syndicat mixte du musée forum de l'Aurignacien, qui prévoit dans ses statuts que le conseil départemental de la Haute-Garonne contribuera à hauteur de 80 % aux dépenses de fonctionnement et d'investissement en cas d'insuffisance des autres ressources statutaires, ont offert une solution externe aux difficultés de la CCTA.

La chambre a en outre relevé un grand nombre d'irrégularités, traduisant une gestion faiblement maîtrisée : entre juillet 2014 et mai 2015, les droits d'entrée du musée forum et les ventes de sa boutique ont été encaissés par l'office du tourisme des Terres d'Aurignac (OTTA) en dehors du cadre réglementaire d'une régie de recettes ; le temps de travail annuel des agents est inférieur à la durée réglementaire de 1 607 heures, en raison d'un régime de congés trop favorable ; la prime de fin d'année versée à l'ensemble des agents ne s'appuie sur aucun texte législatif ou réglementaire ; la construction de la maison médicale, décidée dans des conditions critiquables et en dehors de compétences de la communauté de communes, a donné lieu à une évaluation des besoins insuffisante et s'est traduite par une dérive des coûts et des irrégularités dans la passation des marchés ; des achats de fournitures et services ont été réalisés sans marché au-delà des seuils de publicité.

RECOMMANDATIONS

1. Mettre en place un inventaire en concordance avec l'état de l'actif. *Non mise en œuvre.*
2. Conclure une convention de mise à disposition auprès de l'office de tourisme des Terres d'Aurignac de l'agent contractuel responsable de la régie du musée. *Non mise en œuvre.*
3. Mettre fin au versement de la prime de fin d'année. *Non mise en œuvre.*
4. Aligner la durée annuelle de travail sur la durée de 1 607 heures prévue par la réglementation. *Non mise en œuvre.*
5. Mettre un terme à la pratique des achats de fournitures et services hors marché. *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.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

Aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières « 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 ».

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la communauté de communes des Terres d'Aurignac (CCTA) pour les exercices 2011 et suivants. Depuis le 1^{er} janvier 2017, la CCTA a été dissoute et a été intégrée dans un nouvel ensemble plus vaste dénommé « communauté de communes cœur et coteaux du Comminges (5C)¹ », regroupant 105 communes et plus de 44 000 habitants. Ce nouvel établissement public fusionne la communauté de communes des Terres d'Aurignac avec la communauté de communes Nébouzan-Rivière-Verdun, la communauté de communes du Saint-Gaudinois, la communauté de communes des Portes du Comminges, la communauté de communes du Boulonnais et le SIVU Enfance Jeunesse de l'Isle-en-Dodon. Il est destinataire du rapport d'observations définitives de la chambre et de ses recommandations.

L'examen de la gestion de la CCTA a été ouvert le 13 janvier 2016 par lettre du président adressée à M. Jean-Michel Losego, ordonnateur alors en fonction. Un courrier a également été adressé le 13 janvier 2016 à M. Jean-Luc Guilhot, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens préalables ont eu lieu les 6 et 13 avril 2016.

À la suite du délibéré de la chambre du 25 mai 2016, le greffe a adressé à l'ordonnateur ainsi qu'à son prédécesseur, le rapport d'observations provisoires le 7 septembre 2016.

Des extraits les concernant ont été adressés aux tiers à cette même date.

M. Jean-Michel Losego, dernier ordonnateur en fonction, et M. Jean-Luc Guilhot, précédent ordonnateur, ont répondu par un même courrier enregistré au greffe de la chambre le 10 novembre 2016. M. Jean-Michel Losego a produit une nouvelle réponse par courriel adressé au magistrat instructeur, enregistré au greffe le 21 novembre 2016.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 10 janvier 2017, a arrêté les observations définitives et les recommandations présentées ci-après, qui sont adressées au nouvel EPCI « communauté de communes cœur et coteaux du Comminges (5C) ».

1. PRÉSENTATION

1.1. Un établissement public regroupant 19 communes et 4 430 habitants

La CCTA a été créée le 1^{er} janvier 2000. C'est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (fiscalité professionnelle unique), situé en Comminges, dans le département de la Haute-Garonne et qui s'étend sur 190,9 km².

¹ Arrêté n° 31-2016-12-16-018 du préfet de Haute-Garonne.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

Il regroupe 19 communes. Les communes adhérentes sont Alan, Aulon, Aurignac, Bachas, Benque, Boussan, Bouzin, Cassagnabère-Tournas, Cazeneuve-Montaut, Eoux, Esparron, Latoue, Montoulieu-Saint-Bernard, Peyrissas, Peyrouzet, Saint-André, Saint-Elix-Seglan, Samouillan et Terrebasse.

La communauté compte environ 4 430 habitants au 1^{er} janvier 2014 ; une seule de ses communes adhérentes, Aurignac, a une population supérieure à 1 000 habitants. Les autres communes comptent moins de 500 habitants.

La CCTA n'atteint pas le seuil minimal obligatoire de population, fixé par la loi NOTRe² du 7 août 2015 à 15 000 habitants pour les EPCI à fiscalité propre. Le territoire de l'EPCI est essentiellement rural.

En 2012, 54,9 % de la population était âgée de plus de 45 ans. Le nombre d'emplois sur le territoire de l'établissement public est supérieur au millier et le taux de chômage était de 9,9 % en 2012.

Les emplois par catégorie socio-professionnelle sont répartis de la manière suivante :

tableau 1 : Emplois par catégorie socio-professionnelle sur le territoire de la communauté de communes en 2012

	Nombre	%
	1 043	100
Agriculteurs exploitants	148	14,2
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	143	13,7
Cadres et professions intellectuelles supérieures	66	6,4
Professions intermédiaires	222	21,2
Employés	305	29,3
Ouvriers	159	15,2

Source : CRC d'après les données Insee en 2012

1.2. Les principales compétences exercées

D'après ses statuts, la CCTA possède, outre des compétences obligatoires, d'importantes attributions optionnelles ou facultatives telles que l'organisation d'une politique sportive, culturelle ou scolaire pour des équipements sportifs, culturels ou scolaires incluant notamment la réalisation d'un musée forum ou l'aménagement de la piscine intercommunale. Elle est aussi responsable de travaux de voirie d'intérêt communautaire, et d'actions en faveur de la jeunesse. Il convient de relever à ce titre que la communauté gère depuis 2013 les activités périscolaires et de petite enfance, ce qui représente une évolution marquante de son périmètre de compétences.

² Nouvelle organisation territoriale de la République.

1.2.1. Les compétences obligatoires

La communauté exerce les compétences obligatoires prévues par l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales, à savoir l'aménagement de l'espace et les actions de développement économiques.

L'aménagement de l'espace comprend :

- l'élaboration d'un schéma directeur et schéma de secteur avec aménagement rural et zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ;
- la définition et la réalisation d'une politique d'habitat par l'élaboration de schémas d'assainissement, l'élaboration et la mise en place de documents d'urbanisme (PLU, cartes communales) ;
- la réalisation de travaux en forêt communale et de travaux hydrauliques et d'entretien des rivières ;
- l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale.

Le développement économique comprend :

- l'étude de toutes actions ou opérations à caractère économique ;
- la réalisation et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale ou touristique d'intérêt communautaire ;
- l'aide directe ou indirecte aux entreprises et aux particuliers.

1.2.2. Les autres compétences

La communauté exerce également les compétences optionnelles ou facultatives suivantes :

◆ La politique et les opérations d'intérêt communautaire en faveur du logement social et du logement des personnes défavorisées et programme local de l'habitat.

◆ Les équipements sportifs, socio-culturels, culturels et scolaires :

La communauté de communes peut définir et organiser une politique commune sportive, socio-culturelle, culturelle et scolaire pour les équipements et structures d'intérêt communautaire.

Cette compétence recouvre :

- les études de faisabilité ;
- la réalisation du musée forum ;
- la construction, la rénovation et l'aménagement de piscine ;
- les loisirs quotidiens des jeunes ;
- le budget éducatif scolaire : définition d'une politique commune relative aux crédits pédagogiques. Ces crédits comprennent les fournitures scolaires, les fournitures et la maintenance photocopie et informatique, les activités éducatives, les transports relatifs aux activités éducatives ;

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

- la prise en charge de l'enseignement en langues vivantes (anglais et espagnol) dans les écoles maternelles et primaires.

◆ Création, entretien ou aménagement de voirie d'intérêt communautaire :

Cette compétence recouvre :

- des travaux de voirie (*pool* routier). Sont exclus de cette compétence la création et l'entretien de la voirie réalisés dans le cadre d'une opération de remembrement ou de réorganisation foncière ;

- le déneigement de la voirie communautaire ;
- la maîtrise d'œuvre d'urbanisation pour le compte des communes.

◆ Développement touristique :

La communauté de communes a pour mission de définir et de mettre en œuvre une politique touristique dans les limites de son périmètre.

À cette fin elle dispose, notamment, des attributions suivantes :

- la création d'un schéma d'aménagement touristique définissant les orientations en matière de développement du tourisme et des loisirs ;
- l'animation, la promotion et la mise en valeur du patrimoine touristique ;
- la mise en œuvre du schéma d'aménagement touristique par la réalisation et la gestion des équipements, aménagements et services y figurant.

La mise en œuvre de la politique touristique de la communauté est déléguée à un office de tourisme dans les conditions prévues par le code du tourisme.

◆ Élimination et valorisation des déchets ménagers et déchets assimilés :

Cette compétence concerne la gestion et la prise en charge financière de la collecte et du traitement des ordures ménagères, déchets, gravats et autres encombrants et de la déchetterie, ainsi que la conduite d'une politique générale de sensibilisation à la protection de l'environnement ayant pour thème la lutte contre les décharges sauvages, le tri sélectif des déchets et toute action visant à sensibiliser la population à la protection de l'environnement.

◆ Transports collectifs et scolaires : la communauté de communes peut organiser et favoriser les déplacements de personnes, sans se substituer aux collectivités compétentes en la matière.

◆ Actions sociales :

La communauté est responsable d'actions en faveur de la jeunesse : activités périscolaires, petite enfance, contrat éducatif local, activités de loisirs associées à l'école (ALAE) et

activités de loisirs sans hébergement (ALSH), contrat enfance intercommunal, projet éducatif de territoire, politiques d'aide à la jeunesse.

Par ailleurs, elle adhère au pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du pays Comminges-Pyrénées, au SYSTOM des Pyrénées pour le traitement des déchets et au SLH Entente Habitat.

2. LA FIABILITÉ DES COMPTES

2.1. Les décisions budgétaires

2.1.1. Les documents budgétaires et le débat d'orientation budgétaire

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que : « Le budget de la commune est proposé par le maire et voté par le conseil municipal. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés et sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la commune, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8 ».

L'article L. 2313-1 du même code prévoit par ailleurs que : « pour l'ensemble des communes, les documents budgétaires sont assortis d'états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements ». L'article R. 2313-3 du CGCT liste, de façon exhaustive, les états annexés au budget et au compte administratif.

L'article L. 5211-36 du CGCT précise que : « sous réserve des dispositions qui leur sont propres, les dispositions du livre III de la deuxième partie sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale. Toutefois, les articles L. 2312-1 et L. 2313-1 ne s'appliquent qu'aux établissements publics de coopération intercommunale qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus ».

La CCTA compte environ 4 430 habitants au 1^{er} janvier 2014, avec une seule commune, Aurignac, dont la population est supérieure à 1 000 habitants. L'EPCI ne comprenant aucune commune de plus de 3 500 habitants, tant les dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT relatives à la tenue du débat d'orientation budgétaire dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget que celles de l'article L. 2313-1 du même code relatives aux annexes obligatoires du budget permettant d'assurer une complète information du conseil communautaire ne lui sont applicables.

La chambre observe toutefois qu'il aurait été de bonne pratique, en vue d'assurer une information financière complète des conseillers communautaires, d'organiser *a minima* un débat d'orientation budgétaire.

Par ailleurs, si les comptes administratifs sont accompagnés de l'état du personnel de l'EPCI, les informations données dans ce document, incomplètes ou erronées, ne correspondent pas aux tableaux des effectifs transmis par la communauté.

En outre, pour l'imputation des charges de personnel, le groupement n'utilise que les subdivisions à quatre chiffres. Or, cette possibilité n'est offerte qu'aux communes et groupements de moins de 3 500 habitants conformément aux dispositions de l'annexe 1 du tome 1 de la

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

nomenclature M14. La CCTA ayant plus de 3 500 habitants, elle a l'obligation d'utiliser les subdivisions à cinq chiffres. Le respect de cette obligation aurait notamment permis de distinguer l'évolution de la rémunération principale de celle des indemnités, ce qui constitue une information importante pour la gestion des ressources humaines.

2.1.2. Les autorisations budgétaires

Le conseil communautaire de la CCTA vote le budget par nature, au niveau du chapitre, aussi bien pour la section de fonctionnement que pour la section d'investissement, sans les chapitres « opérations d'équipement de l'état III B3 ».

Cet état n'est pas utilisé pour présenter « pour information » l'équilibre de financement d'un équipement déterminé.

L'examen de l'état de consommation des crédits du compte de gestion n'a pas démontré de dépassement de consommation de crédits votés en dépenses d'investissement ou de fonctionnement.

2.1.3. La réalisation des prévisions budgétaires

Le taux d'exécution des crédits se définit comme le rapport entre le montant des émissions budgétaires (mandats et titres) et le montant des crédits votés.

En fonctionnement, le taux d'exécution des recettes et dépenses réelles est un indicateur de la capacité de la collectivité à évaluer le montant des produits et charges à venir et de la sincérité des écritures de prévision.

En investissement, ce taux retrace le respect de la programmation annuelle.

tableau 2 : Taux d'exécution des crédits budgétaires votés (BP + DM)

Budget principal		2011	2012	2013	2014
Investissement	Dépenses réelles prévues	3 278 461	3 526 820	2 987 812	3 339 439
	Dépenses réelles réalisées	465 047	767 399	1 961 550	855 661
	Taux de réalisation des dépenses réelles	14,18 %	21,76 %	65,65 %	25,62 %
	Recettes réelles prévues	3 194 343	4 156 753	3 850 676	4 009 311
	Recettes réelles réalisées	457 923	513 613	2 295 324	1 071 326
	Taux de réalisation des recettes réelles	14,34 %	12,36 %	59,61 %	26,72 %
Fonctionnement	Dépenses réelles prévues	2 491 407	2 737 751	3 263 604	3 469 640
	Dépenses réelles réalisées	2 302 796	2 496 152	3 140 611	3 361 433
	Taux de réalisation des dépenses réelles	92,43 %	91,18 %	96,23 %	96,88 %
	Recettes réelles prévues	2 675 356	2 719 429	3 373 741	2 823 283
	Recettes réelles réalisées	2 470 596	2 458 889	3 138 463	2 656 783
	Taux de réalisation des recettes réelles	92,35 %	90,42 %	93,03 %	94,10 %

Source : CRC d'après comptes de gestion

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

En fonctionnement, les taux de réalisation des prévisions sont satisfaisants. En dépenses, le taux moyen s'établit à 94,1 %. Le taux de réalisation a progressé, passant de 91,8 % en moyenne sur 2011-2012 à une moyenne de 96,5 % sur 2013-2014. En recettes, le taux moyen pour la période s'élève à 92,4 %.

En revanche, les taux d'exécution de la section d'investissement restent très faibles à l'exception de ceux de l'exercice 2013. En dépenses, le taux moyen d'exécution ne dépasse pas 31,8 %. Ce taux moyen est encore plus faible en recettes, s'établissant à 28,2 % sur la période sous revue.

La programmation annuelle en investissement n'a pas été respectée de façon satisfaisante.

Si l'ancien ordonnateur a fait valoir que la CCTA avait inscrit le montant intégral des opérations d'investissement la première année de réalisation desdites opérations et avait reporté leurs soldes d'année en année, la communauté de communes aurait gagné à affiner sa prévision budgétaire en investissement en se dotant notamment d'un plan pluriannuel d'investissement pour mener à bien ses opérations d'équipement les plus significatives (réalisation du musée forum de l'Aurignacien ou construction du centre médical).

2.2. L'information des communes-membres

L'article L. 5211-39 du CGCT prévoit que le président de l'EPCI adresse chaque année avant le 30 septembre au maire de chaque commune-membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement, accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement.

D'autres obligations de communication concernent des rapports accompagnant le rapport annuel d'activité, notamment le rapport annuel portant sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets (voir le décret n° 2000-404 du 11 mai 2000 relatif au rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets), obligatoire pour tout EPCI compétent en matière d'élimination des déchets. Pour un EPCI ne comptant pas de communes de plus de 3 500 habitants, il est transmis aux maires des communes-membres, qui en font rapport à leur conseil municipal, avant le 30 septembre de chaque année.

La CCTA n'a produit à la chambre ni rapports d'activité, ni rapports sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets. L'ancien ordonnateur a précisé que les rapports d'activité avaient été établis jusqu'en 2012 au moins.

2.3. L'absence de tenue d'une comptabilité d'engagement

L'article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique définit l'engagement comme « l'acte juridique par lequel une personne morale (...) crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire ».

Pour les communes, le maire est chargé de la comptabilité des dépenses engagées en application de l'article L. 2342-2 du CGCT. Quant aux EPCI, ils appliquent les règles budgétaires et

comptables des communes³. À ce titre, les EPCI sont également soumis à l'obligation de tenue d'une comptabilité d'engagement.

La comptabilité des dépenses engagées concerne l'ensemble des dépenses d'investissement et de fonctionnement. Dès qu'une décision est prise de procéder à une dépense, avec formalisation ou non par un bon de commande, un marché ou tout autre acte de la collectivité, le montant prévisionnel de la dépense est inscrit dans les engagements. La référence à l'engagement est constituée par le numéro du bon de commande ou par la numérotation ou la codification donnée par la collectivité.

Au cas particulier, la CCTA n'a pas mis en œuvre de comptabilité d'engagement au titre des exercices 2011 à 2014. Or, la comptabilité des engagements, qui permet d'apprécier, en cours d'exécution budgétaire, le montant des crédits disponibles pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement compte tenu des mandats émis, mais aussi des engagements de la commune envers les tiers tels que les fournisseurs, le personnel ou les établissements de crédit, est un outil de gestion qui évite les risques d'insuffisance de crédits budgétaires et permet surtout un véritable pilotage budgétaire.

Dépourvue de cet outil, la communauté de communes n'a pas été en mesure de maîtriser son budget, comme le montre la suite du rapport.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur en fonction a fait valoir que la CCTA « a progressivement mis en place » une comptabilité d'engagement à partir de 2016. Il appartiendra au nouveau président de la communauté de communes cœur et coteaux du Comminges de veiller à ce que cet effort soit poursuivi au sein du nouvel établissement public de coopération intercommunale créé depuis le 1^{er} janvier 2017.

2.4. La fiabilité des résultats

2.4.1. L'équilibre des opérations d'ordre

Les opérations d'ordre qui, par définition, n'engendrent aucune opération de trésorerie, doivent s'équilibrer en recettes et en dépenses et entre sections. Un examen des différentes écritures relatives aux amortissements, provisions, charges à répartir, reprise de subventions, ICNE et à la cession des biens a été réalisé sur la période.

La vérification des écritures d'ordre n'a révélé sur la période qu'une écriture déséquilibrée relative aux charges à répartir sur le plus ancien exercice vérifié (cf. annexe 1).

2.4.2. Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Le rattachement des charges et des produits est effectué en application du principe de l'annualité budgétaire et de l'indépendance des exercices. Il vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent.

³ Par renvoi des articles L. 5211-36 et R. 5211-13 aux dispositions du livre III de la deuxième partie du CGCT, c'est-à-dire aux articles L. 2311-1 à L. 2342-2 et R. 2311-1 à D. 2343-10 qui constituent les textes applicables aux finances communales.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

tableau 3 : Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Comptes	2011	2012	2013	2014
C/408- Fournisseurs factures non parvenues	0	0	25 000	0
C/4486- État autres charges à payer	0	0	0	0
C/4686- Divers charges à payer	0	0	0	0
Total des charges rattachées	0	0	25 000	0
Dépenses de fonctionnement (opérations réelles)	2 302 796	2 496 152	3 140 611	3 361 433
Ratio rattachement / charges comptabilisées	0,00 %	0,00 %	0,80 %	0,00 %
D/4181- Redevables produits non encore facturés	0	0	104 870	0
D/4487 - État produits à recevoir	0	0	8 000	0
Total des produits rattachés	0	0	112 870	0
Recettes de fonctionnement (opérations réelles)	2 470 596	2 458 889	3 138 463	2 656 783
Ratio rattachement / produits comptabilisés	0,00 %	0,00 %	3,60 %	0,00 %

Source : CRC d'après comptes de gestion

La communauté de communes n'a pratiqué le rattachement des charges et des produits que sur un seul exercice (2013). Pour les exercices 2011, 2012 et 2014, les comptes de rattachement des charges et des produits sur l'exercice n'ont pas été mouvementés.

Le ratio de rattachement des charges est en outre inférieur à 1 % sur l'exercice 2013 alors que le ratio de rattachement des produits au titre du même exercice est de 3,6 %. Afin de procéder au contrôle du rattachement des charges, un échantillon portant sur deux comptes des charges à caractère général (011) – comptes 60628 « Autres fournitures non stockées » et 6238 « Divers » – a été sélectionné. Le sondage a été effectué sur les mandats du 1^{er} trimestre 2014.

Sur les deux comptes sélectionnés, plus de 9 % des dépenses ne sont pas rattachées à l'exercice de facturation. Il apparaît ainsi que la communauté de communes a insuffisamment pratiqué le rattachement de ses charges.

Le dernier ordonnateur en fonction a indiqué que le rattachement des charges et des produits a été limité aux services périscolaires pour le seul exercice 2013 et qu'en 2014, la communauté n'a plus pratiqué ce rattachement en raison de l'absence de visibilité sur les produits à percevoir de la CAF.

La chambre observe que l'établissement public aurait dû, pour pleinement satisfaire au principe d'indépendance des exercices, généraliser la pratique du rattachement, en mettant en œuvre le mécanisme de la journée complémentaire et, pour les factures réceptionnées après le 31 janvier, la procédure d'engagement préalable de la dépense permettant de mouvementer les comptes dits de « charges à payer ». La réponse aux observations de la chambre de l'ancien ordonnateur, qui fait mention des difficultés de prévision et met en exergue la circonstance selon laquelle d'une année sur l'autre « le volume pris en charge pour l'année précédente s'équilibrait et ne faussait pas le résultat comptable annuel », ne saurait remettre en cause l'obligation réglementaire de la CCTA de procéder au rattachement des charges et des produits à l'exercice.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

2.4.3. L'affectation des résultats

Une vérification des délibérations d'affectation des résultats a été effectuée pour les exercices de la période sous revue. Les modalités d'affectation des résultats n'appellent pas d'observations au titre de l'exercice 2011.

En revanche, la communauté de communes n'a plus pris de délibérations d'affectation des résultats à compter de l'exercice 2012 et n'a donc pas respecté les dispositions de l'article L. 2311-5 du CGCT qui imposent cette obligation.

En l'absence de délibération prévoyant l'affectation des résultats de clôture de l'exercice 2014, la chambre régionale des comptes, saisie par le préfet de la Haute-Garonne en raison de l'absence de vote du budget primitif 2015, a dû prévoir cette affectation, par son avis budgétaire du 21 juillet 2015, en reprenant dans ses propositions pour l'établissement du budget, les résultats de clôture de l'exercice 2014 issus du compte de gestion.

2.4.4. Les créances douteuses et les réductions de recettes

Le ratio des créances douteuses sur les produits de gestion, inférieur à 1 %, n'appelle pas d'observations.

tableau 4 : Les créances douteuses

	2011	2012	2013	2014
Restes à recouvrer - redevables contentieux (c/4116) solde au 31/12	0	0	34,1	1 081,1
Restes à recouvrer - locataires - acquéreurs - contentieux (c/4146) solde au 31/12	0	0	0	0
Restes à recouvrer - divers redevables contentieux (c/46726) solde au 31/12	0	0	0	0
TOTAL REDEVABLES CONTENTIEUX (créances douteuses)	0	0	34,1	1 081,1
Produits de gestion (70+75)	136 196	175 163	262 570	196 082
Ratio créances douteuses / produits de gestion	0 %	0 %	0,013 %	0,551 %

Source : CRC d'après comptes de gestion

Si le montant des admissions en non-valeur n'appelle pas de commentaires, le montant significatif des annulations de titres sur l'exercice 2013 s'explique par la demande de reversement d'une part de la dotation de développement rural (DDR) encaissée en 2008 au compte 74836 pour un montant de 140 730 € (demande de reversement d'un montant de 85 554 € effectivement reversé en cinq fois 17 110,80 € entre mars et juin 2013)⁴.

⁴ La subvention avait été octroyée pour la réhabilitation de logements communaux sur les communes de Latoue, Boussan, Aulon et Saint-Elix mais les travaux n'avaient été exécutés que sur la commune d'Aulon.

tableau 5 : ANV et titres annulés

	2011	2012	2013	2014
Pertes sur créances irrécouvrables (débit c/654)	0,00	1 803,61	0,00	0,00
Titres annulés (débit c/673)	0,00	0,00	85 555,00	1 825,87
Total (654+673)	0,00	1 803,61	85 555,00	1 825,87

Source : CRC d'après comptes de gestion

2.5. La fiabilité du bilan

2.5.1. L'absence de présentation de l'inventaire

D'après l'instruction M14 (tome II, titre IV, chapitre 3), « La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens (...) ».

Au cours de l'instruction, les services de l'ordonnateur n'avaient pas produit l'inventaire. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le dernier ordonnateur en fonction a produit un inventaire qui ne concerne que l'exercice 2016, et dont la chambre n'a pas été en mesure de vérifier la concordance avec l'état de l'actif.

Recommandation

1. Mettre en place un inventaire en concordance avec l'état de l'actif. *Non mise en œuvre.*

2.5.2. Les immobilisations en cours

Le contrôle des immobilisations en cours permet de s'assurer que celles-ci sont régulièrement soldées. Le ratio rapportant le solde du compte 231 « Immobilisations corporelles en cours » au solde du compte 21 « Immobilisations corporelles » doit normalement être faible. Or, pour la communauté de communes, le ratio est élevé à chaque exercice. De 25,6 % en 2011, ce pourcentage s'établit à 44 % en 2014.

Si ce ratio élevé s'explique en partie par les opérations d'équipement en cours sur la période (musée et centre médical), la communauté de communes doit également réaliser un travail d'apurement de ses comptes 23.

tableau 6 : Les immobilisations en cours

	2011	2012	2013	2014
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	3 813 342	3 875 565	5 602 174	6 802 647
Immobilisations corporelles - Solde (B)	14 876 431	15 274 584	15 393 904	15 466 670
Solde des immobilisations en cours / Solde des immobilisations corporelles [(A) / (B)]	25,6 %	25,4 %	36,4 %	44,0 %

Source : CRC d'après ANAFI

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

Le dernier ordonnateur en fonction de la CCTA a pris note des observations qui précèdent et s'est engagé à apurer les comptes d'immobilisation en cours avant la fusion des intercommunalités.

2.5.3. Les travaux en régie

L'instruction M14 précise que les immobilisations créées par les services sont comptabilisées à leur coût de production qui correspond au coût d'acquisition des matières consommées augmenté des charges directes de production (matériel et outillage acquis ou loués, frais de personnel, à l'exclusion des frais financiers et des frais d'administration générale). La production d'immobilisation donne lieu à une opération d'ordre budgétaire : un titre destiné à neutraliser les charges constatées durant l'exercice à la section de fonctionnement et, en contrepartie, un mandat en section d'investissement destiné à intégrer l'immobilisation au bilan. À cette occasion, il convient d'attribuer un numéro d'inventaire à chacune des immobilisations produites.

La communauté de communes a comptabilisé des travaux en régie sur la période, sauf en 2012.

tableau 7 : Les travaux en régie

en €	2011	2012	2013	2014	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Production immobilisée, travaux en régie	43 564	0	191 577	737 825	156,8 %

Source : CRC d'après ANAFI

En 2014, les comptes d'immobilisations en cours (231) et de production immobilisée (722) ont été mouvementés à concurrence de 737 825 €.

Ce montant élevé s'explique par le fait que la communauté a comptabilisé des travaux en régie relatifs à des exercices antérieurs à hauteur de 386 911 €, ceux relatifs à l'année 2014 s'établissant à 350 913 €, dont 22 765 € pour le musée.

L'examen des états joints aux titres ou aux mandats a montré que le coût horaire de la main d'œuvre n'était pas individualisé, contrairement aux préconisations du comité national de fiabilité des comptes locaux.

Il apparaît également que l'objet des travaux n'est pas décrit précisément, de sorte que la chambre n'exclut pas qu'une partie des travaux comptabilisés en régie pour la voirie relève en réalité de travaux d'entretien, c'est-à-dire de dépenses de fonctionnement et non de dépenses d'investissement.

En conclusion, la chambre relève que les incertitudes décrites ci-dessus sont de nature à fausser l'analyse financière de l'établissement public.

2.6. L'absence d'une régie de recettes du musée entre juillet 2014 et mai 2015

Les droits d'entrée au musée forum de l'Aurignacien et les ventes de la boutique du musée ont été encaissés par l'office de tourisme des Terres d'Aurignac (OTTA) de fin juillet 2014 jusqu'en mai 2015, sous couvert de conventions signées entre les présidents de la CCTA et de

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

l'office de tourisme des Terres d'Aurignac (OTTA), qui est une association régie par la comptabilité privée.

S'agissant des droits d'entrée, ils ont été encaissés par l'OTTA d'octobre 2014 jusqu'en mai 2015, en application d'une convention du 23 octobre 2014 signée par les présidents de la CCTA et de l'OTTA. Celle-ci prévoit que l'office est chargé des encaissements de la billetterie du musée à compter du 25 octobre 2014. Elle prévoit également les différents tarifs applicables, l'enregistrement des ventes dans un logiciel de caisse et le reversement de l'intégralité des droits d'entrée à l'ouverture des comptes du musée. Il apparaît que le comptable public de la CCTA, qui avait compétence sur le musée forum, a été complètement exclu des dispositions prises à travers cette convention.

La compétence des signataires pour fixer les tarifs d'entrée du musée n'apparaît pas établie. En effet, l'article L. 5211-10 du CGCT prévoit que pour les EPCI « le président, les vice-présidents ayant reçu délégation ou le bureau dans son ensemble peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant à l'exception : 1° Du vote du budget, de l'institution et de la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances ». Il s'ensuit que la fixation des tarifs d'entrée du musée forum relève des attributions du conseil communautaire. Ces tarifs ont d'ailleurs fait l'objet d'une validation *a posteriori* par délibération de l'assemblée le 17 décembre 2014 et des tarifs complémentaires ont été décidés par délibération du 27 mai 2015.

S'agissant des produits de vente de la boutique du musée, ils ont également été encaissés par l'OTTA de juillet 2014 à mai 2015. Une convention du 30 juillet 2014, signée par les présidents de la CCTA et de l'OTTA, prévoit que l'office est chargé de proposer les objets de la boutique à la vente à compter du 31 juillet 2014. Elle prévoit également la mise en place d'une caisse dédiée pour ces ventes, leur report au quotidien sur un carnet de caisse avec le relevé des prix de vente toutes taxes comprises, la tenue à jour du stock des produits, le versement des ventes à la caisse générale et dans les comptes de l'office et le reversement de l'intégralité des ventes au musée. Une annexe à la convention fournit la liste des produits concernés et leur prix d'achat hors taxes.

En conséquence, les droits d'entrée au musée forum de l'Aurignacien et les ventes de la boutique du musée ont été encaissés par l'OTTA. Or, ce dernier n'était pas mandataire du comptable public, alors que l'article L. 2343-1 du CGCT⁵ reconnaît aux comptables publics une exclusivité dans le recouvrement des recettes publiques. Cette association n'avait pas davantage été nommée régisseur. En effet, la régie de recettes⁶ n'a été mise en place que début juin 2015 conformément à une délibération du conseil communautaire du 27 mai 2015.

En l'absence d'une loi autorisant l'intervention d'un mandataire, l'EPCI ne pouvait pas non plus confier par contrat à l'office de tourisme le recouvrement des recettes sans méconnaître les règles de la comptabilité publique. Dans un avis rendu public du 13 février 2007, le Conseil d'État a en effet indiqué que les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne peuvent pas, sauf si la loi les y autorise, transférer par convention à un tiers autre que leur comptable public le soin de faire exécuter une partie de leurs recettes ou de leurs dépenses⁷.

⁵ « Le comptable de la commune est chargé seul et sous sa responsabilité, d'exécuter les recettes et les dépenses, de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune et de toutes les sommes qui lui sont dues (ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées par le maire jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés) ». L'article L. 5211-36 du même code précise que : « sous réserve des dispositions qui leur sont propres, les dispositions du livre III de la deuxième partie sont applicables aux établissements publics de coopération intercommunale ».

⁶ En application des articles R. 1617-1 et suivants du CGCT, une régie de recettes permet à un régisseur d'encaisser les recettes énumérées dans l'acte constitutif de la régie, à la place du comptable public assignataire et pour le compte de la collectivité.

⁷ CE, n° 373788, publié en annexe d'une circulaire du ministère de l'intérieur ; voir aussi l'arrêt n° 297877 du 6 nov. 2009, *Société Prest'Action*, et les conclusions de M. Boulouis sous cet arrêt.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

Au vu des éléments qui précèdent, la chambre souligne le caractère irrégulier de l'organisation des encaissements des recettes du musée qui auraient dû être réalisés dans le cadre d'une régie de recettes, même si le dernier ordonnateur en fonction atteste que les sommes en litige sont restituables à tout moment.

Cette situation anormale, que l'ancien ordonnateur justifie par les délais réduits de préparation avant l'ouverture du musée et par les difficultés à constituer une régie d'exploitation, a pris fin en mai 2015.

3. LA SITUATION FINANCIÈRE

L'analyse de la situation financière de la communauté de CCTA a été réalisée avec ANAFI, outil d'analyse financière des juridictions financières. Elle doit tenir compte que le périmètre de compétences n'est pas constant sur la période, puisque la communauté de communes exerce en particulier la compétence liée aux activités périscolaires depuis le 1^{er} janvier 2013.

Le budget de la CCTA est composé d'un budget principal dans la période d'examen.

La CCTA a créé une régie administrative d'exploitation du musée forum de l'Aurignacien par délibération du 15 mai 2014 dotée d'un budget, mais celui-ci n'a pas fonctionné en 2014.

S'il existe un budget relatif au centre intercommunal d'action sociale (recettes réalisées en 2014 de 10 000 € pour des dépenses émises de 9 402,20 €), le CIAS est un établissement public administratif autonome.

La présente analyse a donc été conduite à partir des données du budget principal de la communauté de communes et a concerné les exercices 2011 à 2014, avec une intégration des données provisoires de l'exercice 2015 pour l'autofinancement et la dette.

tableau 8 : Réalisation de l'exercice 2014 - Budget principal

	Dépenses	Recettes
Section de fonctionnement	3 504 513,94 €	3 404 753,89 €
Section d'investissement	1 603 632,44 €	1 214 406,97 €

Source : CRC d'après le compte administratif 2014

Elle montre une situation financière et de trésorerie préoccupante, qui a débouché en 2015 et 2016 sur plusieurs saisines budgétaires de la chambre régionale des comptes.

Le défaut de paiement d'un prêt relais souscrit en avril 2012 pour un montant de 1 M€ auprès de la caisse régionale de Crédit Agricole Mutuel de Toulouse et échu le 5 décembre 2014, ainsi que du solde d'un contrat souscrit auprès de la même banque relatif à une ligne de trésorerie pour 550 k€ et échu depuis septembre 2014, a conduit la banque à saisir la CRC Midi-Pyrénées sur le fondement de l'article L. 1612-15 du CGCT, afin qu'il soit procédé à l'inscription au budget de la CCTA des dépenses induites par ces contrats.

Par un avis du 19 mars 2015, la chambre a déclaré que les créances en cause constituaient des dépenses obligatoires pour la communauté de communes.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

La chambre a également été saisie à deux reprises par le préfet de la Haute-Garonne en raison des rejets par le conseil communautaire du compte administratif 2014 et du projet de budget 2015.

Par son avis du 8 juin 2015, la chambre a constaté la conformité du projet de compte administratif 2014 au compte de gestion de la même année établi par le comptable.

Par son avis du 21 juillet 2015, la chambre n'a pas été en mesure de proposer un budget équilibré, laissant subsister un déficit de fonctionnement du budget principal de 654 688 € malgré une hausse sensible de la fiscalité et demandé que soit mise en œuvre une série d'actions correctives ayant pour objectif le rétablissement de l'équilibre budgétaire courant 2017. L'autorité préfectorale a arrêté le budget en suivant l'avis de la chambre.

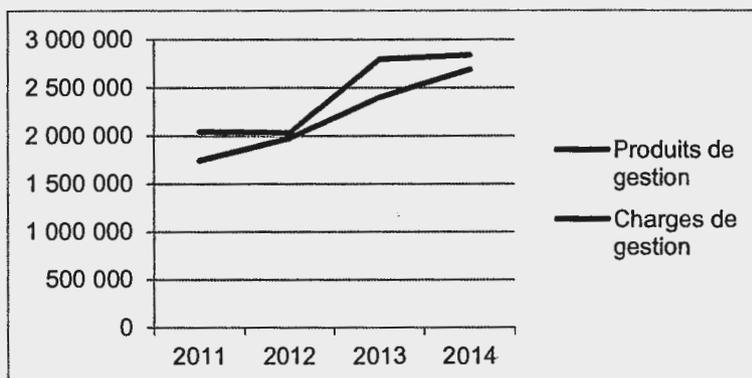
Dans son avis du 1^{er} juillet 2016, et en dépit de la consolidation par les banques de plusieurs prêts relais qui arrivaient à échéance en 2016, la chambre a dû à nouveau proposer un budget 2016 déséquilibré, avec un déficit finalement arrêté par le préfet à 312 879 €.

3.1. Un autofinancement insuffisant

3.1.1. Un excédent brut de fonctionnement en baisse de 50 % sur la période 2011-2014

La progression plus rapide des dépenses de gestion (+ 15,68 % par an) par rapport aux recettes (+ 11,70 % par an) entraîne entre 2011 et 2014 une diminution de 50 % de l'excédent brut de fonctionnement.

graphique 1 : Évolution des produits et charges de gestion



Source : CRC d'après Anafi

L'évolution de l'excédent brut de fonctionnement est erratique, passant de 55 995 € en 2012 à 394 875 € en 2013. Son montant est faible et sa part dans les produits de gestion diminue, passant de 14,7 % en 2011 à 5,3 % en 2014.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

tableau 9 : Évolution de l'excédent brut de fonctionnement

en €	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Var. 2011-2014
Produits de gestion	2 033 989	2 024 296	2 789 924	2 834 980	11,70 %	39,38 %
Charges de gestion	1 734 411	1 968 302	2 395 049	2 684 987	15,68 %	54,81 %
Excédent brut de fonctionnement	299 578	55 995	394 875	149 993	- 20,59 %	- 49,93 %
Variation annuelle de l'EBF		- 81,31 %	605,20 %	- 62,02 %		
Variation annuelle des charges de gestion		13,49 %	21,68 %	12,11 %		
Variation annuelle des produits de gestion		- 0,48 %	37,82 %	1,61 %		

Source : CRC d'après Anafi

3.1.2. Une épargne brute en forte baisse et une épargne nette négative à partir de 2012

L'épargne brute subit également un net recul de près de 84 %, soit une variation annuelle moyenne de - 45,8 %.

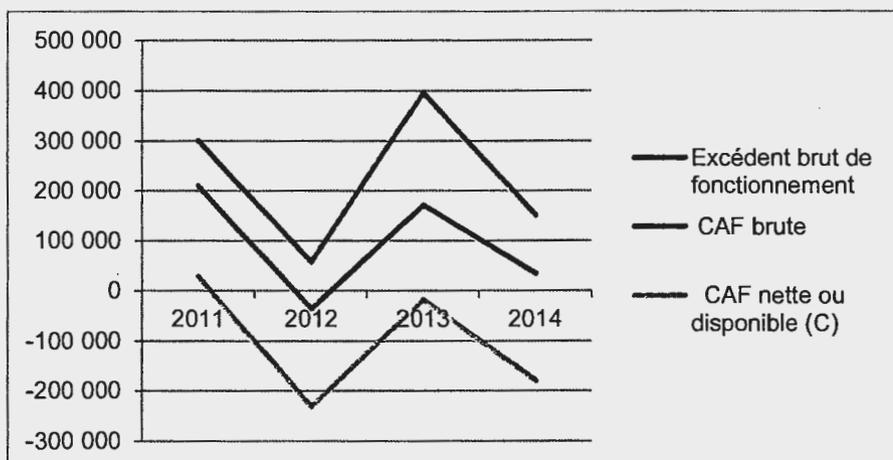
L'épargne nette se dégrade et devient négative à compter de 2012.

tableau 10 : Évolution de l'épargne brute et l'épargne nette

en €	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Excédent brut de fonctionnement	299 578	55 995	394 875	149 993	- 20,59 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>14,7 %</i>	<i>2,8 %</i>	<i>14,2 %</i>	<i>5,3 %</i>	
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 91 231	- 96 562	- 136 100	- 136 867	
+/- Autres produits et charges excep. réels	401	3 304	-88 346	20 048	
= CAF brute	208 747	- 37 263	170 429	33 174	- 45,83 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>10,3 %</i>	<i>- 1,8 %</i>	<i>6,1 %</i>	<i>1,2 %</i>	
- Annuité en capital de la dette	181 285	194 863	188 845	213 934	
= CAF nette	27 463	- 232 127	- 18 416	- 180 760	- 287,41 %

Source : CRC d'après Anafi

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)



Source : CRC d'après Anafi

Le taux d'épargne brute est faible. Il atteint 5 % en 2013 alors que le taux pour les groupements de communes à fiscalité propre atteint en moyenne pour la même année 15 %⁸. En 2011, il n'atteignait que 8 % contre 15,8 % en moyenne pour les groupements de communes à fiscalité propre.

tableau 11 : Évolution des taux d'épargne

	en €	2011	2012	2013	2014
CAF brute		208 747	- 37 263	170 429	33 174
CAF nette		27 463	-232 127	- 18 416	- 180 760
Recettes réelles de fonctionnement		2 470 596	2 458 889	3 138 463	2 656 783
Taux d'épargne brute		8 %		5 %	1 %
Taux d'épargne nette		1 %			
Taux d'épargne brute moyenne des groupements de communes à fiscalité propre		15,80 %	15,20 %	15 %	N.C.

Source : CRC d'après Anafi et le rapport de l'Observatoire des finances locales

Si l'on retrace les travaux en régie comptabilisés en 2014 pour affecter ceux qui concernent les exercices antérieurs sur l'exercice où ils devaient être pris en compte, la dégradation des indicateurs d'épargne est plus nette.

tableau 12 : Évolution de l'EBF et CAF à partir des travaux en régie retraités

	en €	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Var. 2011/2014
Travaux en régie retraités		43 564	97 891	444 599	386 911	107,1 %	788,1 %
Produits de gestion retraités		2 033 989	2 122 187	3 042 947	2 484 067	6,9 %	22,13 %
Excédent brut de fonctionnement		299 578	153 886	647 898	- 200 920	- 187,5 %	- 167,07 %
CAF brute		208 747	60 628	423 452	- 317 739	- 215,0 %	-252,2 %
CAF nette ou disponible		27 463	- 134 236	234 607	- 531 673	- 368,5 %	- 2 036,0 %

Source : CRC d'après Anafi

⁸ Rapport de l'Observatoire des finances locales - Les finances des collectivités locales en 2015 - Annexe 2.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

Leur dégradation est encore plus forte si l'on neutralise les travaux en régie.

tableau 13 : Évolution de l'EBF et de la CAF hors en travaux en régie

en €	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Var 2011/2014
Produits de gestion retraités (hors travaux en régie)	1 990 425	2 024 296	2 598 348	2 097 155	1,76 %	5,36 %
Excédent brut de fonctionnement	256 014	55 995	203 299	- 587 831	- 231,9 %	- 329,61 %
CAF brute	165 183	- 37 263	- 21 148	- 704 650	- 262,2 %	- 526,59 %
CAF nette ou disponible	- 16 101	- 232 127	- 209 992	- 918 585	285,0 %	5 605,00 %

3.1.3. Le maintien d'un autofinancement négatif en 2015

L'exercice 2015 est marqué par une nette amélioration de l'EBF et de la CAF brute liée en particulier à la forte hausse de la fiscalité décidée à la suite de la saisine budgétaire de la chambre et à la limitation de la progression des charges de gestion mais, eu égard au poids du remboursement en capital de la dette sur cet exercice, l'épargne nette demeure très négative.

tableau 14 : EBF, CAF brute et nette en 2015

Ressources fiscales propres nettes	2 146 702
Ressources d'exploitation	289 969
Dotations et participations	626 805
Fiscalité reversée	-259 482
Production immobilisée	381 592
Produits de gestion	3 185 586
Charges à caractère général	727 800
Charges de personnel	1 635 222
Subventions fonctionnement	141 750
Autres charges	214 482
Charges de gestion	2 719 255
EBF	466 331
Résultat financier	-224 734
Résultat exceptionnel	22 574
CAF brute	264 171
Amortissement du capital de la dette	675 090
CAF nette	- 410 919

Source : CRC d'après le CG provisoire 2015

3.2. La constitution de l'autofinancement

3.2.1. L'évolution des charges de gestion

3.2.1.1. Une forte hausse entre 2011 et 2014

Les charges de gestion augmentent de près de 55 % sur la période 2011-2014, passant de 1,73 M€ à 2,68 M€, soit une croissance annuelle moyenne de 15,7 %.

tableau 15 : Évolution des charges de gestion

	2011	2012	2013	2014	Variation 2011-2014	Évol./an 2011-2014
Charges de gestion	1 734 411	1 968 302	2 395 049	2 684 987	54,81 %	15,68 %

Tous les postes sont concernés par la hausse. Cette progression est à la fois importante et continue.

À compter de la rentrée scolaire 2012, les activités périscolaires ont pesé lourdement sur le budget. Le coût du service supporté par la CCTA a été de l'ordre de 400 k€ en 2014, soit 93 € par habitant pour un coût total du service de 714 k€ (en 2015, le coût pour la CCTA est de 389 k€ pour un coût total du service de 689 k€).

En outre, le transfert de cette compétence n'a pas donné lieu à une évaluation par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). L'évaluation réalisée en dehors du cadre de la commission locale a sous-estimé les charges transférées, en raison, selon le dernier ordonnateur en fonction, d'un manque d'information de certaines collectivités qui avaient délégué la compétence à une association, et du souhait de la CCTA d'améliorer la situation des personnels et d'homogénéiser les conditions de travail. Ce transfert de compétence n'a pas non plus donné lieu à révision de l'attribution de compensation reversée aux communes, ce qui a eu pour effet de faire porter sur la CCTA l'intégralité de la charge nette transférée par les communes au titre de l'exercice de cette compétence, tandis que la communauté de communes rembourse des frais de fonctionnement du service à des communes du groupement (montant net remboursé de 10 710 € sur le compte 62875 en 2014). La chambre observe au demeurant que si ce transfert de charges pouvait se faire sans modifier l'attribution de compensation, il aurait fallu une délibération unanime du conseil communautaire de la CCTA après que la CLECT eut rendu ses conclusions : tel n'a pas été le cas, et la procédure apparaît dès lors irrégulière.

Les charges de personnel et les subventions de fonctionnement connaissent les plus fortes augmentations (respectivement 89,2 % et 54,6 % entre 2011 et 2014).

Les charges à caractère général progressent de 17,4 % et les autres charges de gestion de 36,4 %.

Les charges courantes de la communauté, c'est à dire ses charges de gestion augmentées des charges d'intérêt, connaissent une évolution similaire (+ 54,6 %).

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

tableau 16 : Évolution et structure des charges courantes

en €	2011	2012	2013	2014	Structure moyenne	Var. 2011-2014	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	680 273	650 218	701 128	798 755	30,6 %	17,42 %	5,50 %
+ Charges de personnel	812 513	1 044 983	1 413 017	1 537 737	52,0 %	89,26 %	23,69 %
+ Subventions de fonctionnement	103 327	128 865	111 165	159 789	5,4 %	54,64 %	15,64 %
+ Autres charges de gestion	138 298	144 236	169 739	188 707	6,9 %	36,45 %	10,92 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	91 234	96 565	136 102	136 868	5,0 %	50,02 %	14,48 %
= Charges courantes	1 825 645	2 064 867	2 531 152	2 821 855		54,57 %	15,62 %
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	44,5 %	50,6 %	55,8 %	54,5 %			
<i>Intérêts et pertes de change / charges courantes</i>	5,0%	4,7%	5,4%	4,9%			

Source : CRC d'après Anafi

3.2.1.2. Des charges de personnel en très forte augmentation

Les charges de personnel représentent en moyenne 52 % des charges courantes et en 2014, 57,2 % des charges de gestion. Il s'agit du premier poste de dépenses de la communauté. Entre 2011 et 2014, ces charges ont presque doublé, passant de 812 513 € à 1 537 737 €, ce qui représente une évolution annuelle moyenne de 23,7 % (cf. infra § 4).

3.2.1.3. Les charges à caractère général

Second poste de dépenses, les charges à caractère général représentent en moyenne près d'un tiers des charges courantes. Entre 2011 et 2014, elles ont augmenté de 17,4 %, passant de 680 273 € à 798 755 €, soit une variation annuelle moyenne de 5,5 %.

Si l'important poste des « achats autres que les terrains à aménager » est à la baisse (- 3,5 %), il convient de relever la progression du poste « entretien et réparations », dont les frais passent de 81 921 € en 2011 à 108 540 € en 2014 (+ 9,8 % par an en moyenne). S'agissant de ce dernier poste, le dernier ordonnateur en fonction mentionne un sinistre survenu à la piscine intercommunale et ayant nécessité de lourdes réparations en 2014.

Deux autres postes toutefois moins significatifs connaissent une hausse très importante, celui des « assurances et frais bancaires » (+ 160 %) et le poste « publicité, publications et relations publiques » (+ 298 %), qui s'expliquent selon le dernier ordonnateur en fonction par la création du musée, une assurance dommage-ouvrage ayant été souscrite et de la publicité ayant été réalisée à son ouverture. Par ailleurs, les remboursements de frais réalisés au profit d'autres organismes publics ont été multipliés par 15 passant ainsi de 2 193 € à 33 955 €.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

tableau 17 : Évolution des charges à caractère général

en €	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Var. 2011-2014
Charges à caractère général	680 273	650 218	701 128	798 755	5,5 %	17,42 %
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	373 480	336 691	324 584	360 249	- 1,2 %	- 3,54 %
<i>Dont crédit-bail</i>	0	0	0	0	N.C.	
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	71 240	73 120	77 946	75 070	1,8 %	5,38 %
<i>Dont entretien et réparations</i>	81 921	83 760	79 450	108 540	9,8 %	32,49 %
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	18 762	18 229	20 348	48 858	37,6 %	160,41 %
<i>Dont autres services extérieurs</i>	67 010	65 382	82 193	66 399	- 0,3 %	- 0,91 %
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	2 193	1 135	45 126	33 955	149,2 %	1 448,16 %
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	0	0	0	0	N.C.	
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	15 390	5 711	13 257	4 957	- 31,5 %	- 67,79 %
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	12 222	15 668	12 617	48 686	58,5 %	298,36 %
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	16 127	21 032	18 989	22 116	11,1 %	37,14 %
<i>Dont déplacements et missions</i>	6 726	6 460	8 766	4 803	- 10,6 %	- 28,59 %
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	12 835	12 445	13 025	19 359	14,7 %	50,83 %
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	9 260	10 586	4 827	5 763	- 14,6 %	- 37,76 %

Source : CRC d'après Anafi

3.2.1.4. Les subventions de fonctionnement

Elles représentent en moyenne 5,4 % des charges courantes et progressent de 54,6 % sur la période, de 103 327 € à 159 789 €, soit une variation annuelle moyenne de 15,6 %.

Il convient de relever la progression de 74 % des subventions aux personnes privées, soit une variation annuelle moyenne de 20,3 %. En 2014, les principaux bénéficiaires ont été l'office du tourisme du canton d'Aurignac (75 000 €), le vélo club du canton (30 000 €), l'amicale du personnel (14 569 €) et l'association Pronomadés (10 000 €).

tableau 18 : Évolution des subventions de fonctionnement

en €	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Var. 2011-2014
Subventions de fonctionnement	103 327	128 865	111 165	159 789	15,6 %	54,64 %
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	10 000	10 000	10 000	10 000	0,0 %	0,00 %
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	12 160	8 520	8 520	8 520	- 11,2 %	- 29,93 %
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	81 167	110 345	92 645	141 269	20,3 %	74,05 %

Source : CRC d'après Anafi

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

3.2.1.5. Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion représentent en moyenne près de 7 % des charges courantes.

Elles progressent de 36,4 % sur la période, passant de 138 298 € à 188 707 €, soit une variation annuelle moyenne de 10,9 %.

Il convient de relever la hausse de 133,8 % du poste des indemnités et cotisations des élus, qui passe de 27 893 € en 2011 à 65 230 € en 2014.

tableau 19 : Les autres charges de gestion

en €	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Var. 2011/2014
Autres charges de gestion	138 298	144 236	169 739	188 707	10,9 %	36,45 %
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	106 875	101 342	116 979	120 846	4,2 %	13,07 %
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	15	15	15	15	0,0 %	
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	27 893	35 067	43 722	65 230	32,7 %	133,86 %
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	3 515	6 008	9 022	2 615	- 9,4 %	- 25,59 %
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	0	1 804	0	0	N.C.	

Source : CRC d'après Anafi

3.2.1.6. La rigidité des charges structurelles

La part des charges difficilement compressibles dans la section de fonctionnement est en moyenne de 49,2 %. Le ratio atteint 54,5 % en 2014.

tableau 20 : Ratio de rigidité des charges

	2011	2012	2013	2014	Moyenne
Ratio de rigidité des charges structurelles	40,6 %	50,7 %	51,0 %	54,5 %	49,2 %

Source : CRC d'après Anafi

3.2.2. L'évolution des produits de gestion

3.2.2.1. L'augmentation des produits de gestion sur la période 2011-2014

Les produits de gestion augmentent de près de 40 % sur la période 2011-2014, passant de 2,03 M€ à 2,83 M€, soit une croissance annuelle moyenne de 11,7 %.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

tableau 21 : Évolution des produits de gestion

en €	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Var. 2011-2014
Produits de gestion	2 033 989	2 024 296	2 789 924	2 834 980	11,7 %	39,38 %

Source : CRC d'après Anafi

Outre les travaux en régie, les produits de gestion sont composés de produits flexibles et de produits rigides.

tableau 22 : Structure des produits de gestion

en €	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Var. 2011/2014
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	1 290 016	1 389 163	1 574 885	1 604 230	7,5 %	24,36 %
+ Ressources d'exploitation	136 196	175 163	262 570	196 082	12,9 %	43,97 %
= Produits "flexibles" (a)	1 426 212	1 564 327	1 837 456	1 800 313	8,1 %	26,23 %
<i>Part produits flexibles</i>	70 %	77 %	66 %	64 %		
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	890 061	756 312	1 086 236	575 734	- 13,5 %	- 35,32 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	- 325 848	- 296 342	- 325 344	- 278 891	-5,1 %	- 14,41 %
= Produits "rigides" (b)	564 213	459 970	760 892	296 843	- 19,3 %	- 47,39 %
<i>Part produits rigides</i>	28 %	23 %	27 %	10 %		
Production immobilisée, travaux en régie (c)	43 564	0	191 577	737 825	156,8 %	1 593,66 %
<i>Part production immobilisée</i>	2 %	0 %	7 %	26 %		
= Produits de gestion (a + b + c)	2 033 989	2 024 296	2 789 924	2 834 980	11,7 %	39,38 %

Source : CRC d'après Anafi

L'augmentation des produits de gestion est liée à la hausse des produits flexibles, c'est-à-dire de ceux qui varient en fonction des orientations prises par la communauté de communes.

Ils représentaient 64 % des produits de gestion en 2014 et ont globalement augmenté de 26,2 % sur la période.

D'une part, les ressources d'exploitation connaissent une hausse de près de 44 %, passant de 136 196 € à 196 082 €. Les ventes et produits des services ont fortement progressé en raison de la forte augmentation de deux postes, celui des « travaux études et prestations de services »⁹ et celui concernant les mises à disposition de personnel facturées aux communes-membres du groupement et syndicats (syndicat intercommunal d'aménagement hydraulique).

⁹ Ce poste comprend les comptes 70688 « Autres prestations de services », 7066 « Redevances et droits des services à caractère social » et 7067 « Redevances et droits des services périscolaires ».

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

tableau 23 : Détail des ressources d'exploitation

en €	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Var. 2011-2014
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	1 586	1 357	1 162	55	- 67,5 %	- 96,56 %
+ Domaine et récoltes	0	0	118	0	N.C.	
+ Travaux, études et prestations de services	25 510	21 520	55 206	48 874	24,2 %	91,58 %
+ Mise à disposition de personnel facturée	63 479	108 187	159 150	98 066	15,6 %	54,49 %
+ Remboursement de frais	136	0	1 175	220	17,3 %	61,29 %
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais	90 712	131 064	216 812	147 214	17,5 %	62,29 %
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	45 484	44 100	45 759	48 868	2,4 %	7,44 %
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	0	0	0	N.C.	
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	0	0	0	0	N.C.	
= Autres produits de gestion courante	45 484	44 100	45 759	48 868	2,4 %	7,44 %
Production stockée hors terrains aménagés	0	0	0	0	N.C.	
= Ressources d'exploitation	136 196	175 163	262 570	196 082	12,9 %	43,97 %

Source : CRC d'après Anafi

D'autre part, les ressources fiscales propres ont connu une hausse de 24,3 % (cf. *infra* § 3.2.2.2).

En revanche, les produits rigides, c'est-à-dire ceux sur lesquels la communauté n'a pas d'influence, sont en forte diminution de 47,3 % sur la période.

Les dotations et participations ont baissé de 35,3 %, soit une variation annuelle moyenne de - 13,5 %. Entre 2011 et 2014, la dotation globale de fonctionnement a diminué de 2,1 %, soit une variation annuelle moyenne de - 0,7 %, et les participations de 68,4 %, passant de 405 485 € à 127 793 €. Il convient de relever le recul des participations du département, en baisse de 98 %, et qui ne représentent plus en 2014 que 4 134 € contre 286 907 € l'année précédente. Le département a en effet arrêté de subventionner l'entretien (fauchage des bords de route notamment).

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

tableau 24 : Détail des ressources institutionnelles

en €	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Var. 2011/2014
Dotation globale de fonctionnement	392 886	398 462	402 220	384 522	- 0,7 %	- 2,13 %
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	0	0	0	0	N.C.	
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	392 886	398 462	402 220	384 522	- 0,7 %	- 2,13 %
Autres dotations	10 903	5 838	0	0	- 100,0 %	- 100,00 %
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	10 903	5 838	0	0	- 100,0 %	- 100,00 %
Participations	405 485	267 487	611 721	127 793	- 31,9 %	- 68,48 %
<i>Dont État</i>	0	0	0	0	N.C.	
<i>Dont région</i>	3 190	2 860	3 431	3 470	2,8 %	8,77 %
<i>Dont département</i>	281 097	136 856	286 907	4 134	- 75,5 %	- 98,53 %
<i>Dont communes</i>	38 526	72 730	113 581	64 370	18,7 %	67,08 %
<i>Dont groupements</i>	0	16 556	14 539	0	N.C.	
<i>Dont fonds européens</i>	0	0	0	0	N.C.	
<i>Dont autres</i>	82 672	38 485	193 263	55 818	- 12,3 %	- 32,48 %
Autres attributions et participations	80 787	84 525	72 295	63 419	- 7,8 %	- 21,50 %
<i>Dont compensation et péréquation</i>	80 787	84 525	66 685	63 419	- 7,8 %	- 21,50 %
<i>Dont autres</i>	0	0	5 610	0	N.C.	
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	890 061	756 312	1 086 236	575 734	- 13,5 %	- 35,32 %

Source : CRC d'après Anafi

En ce qui concerne la fiscalité reversée, la communauté verse une contribution nette au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et est attributaire du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) mis en place à compter de 2012. Sa contribution au titre du FNGIR est stable.

La fiscalité reversée par le groupement, qui représente en moyenne 300 k€ par an, a globalement diminué de 14,4 %, passant de 325 848 € à 278 891 €.

tableau 25 : Détail de la fiscalité reversée

en €	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Var. 2011-2014
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	0	3 005	30 578	49 223	N.C.	
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	- 325 848	- 299 347	- 355 922	- 328 114	0,2 %	
= Fiscalité reversée par l'État et l'interco	- 325 848	- 296 342	- 325 344	- 278 891	- 5,1 %	- 14 %

Source : CRC d'après Anafi

La part des produits rigides dans les produits de gestion décline de 27 % en 2013 à 10 % en 2014, sous l'effet du repli des participations.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

Enfin, l'augmentation des produits de gestion s'explique surtout par la comptabilisation de travaux en régie importants à compter de 2013 et qui s'établissent à 737 825 € en 2014. Ce montant inclut la valeur de travaux en régie concernant en réalité des exercices antérieurs. Si l'on retraits les travaux en régie comptabilisés en 2014, l'évolution des produits de gestion entre 2011 et 2014 n'est plus que de 22,1 % et leur variation annuelle moyenne de 6,9 %.

tableau 26 : Évolution des produits de gestion à partir des travaux en régie retraités

en €	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Var. 2011/2014
Travaux en régie retraités	43 564	97 891	444 599	386 911	107,1 %	788,1 %
Produits de gestion retraités	2 033 989	2 122 187	3 042 947	2 484 067	6,9 %	22,13 %

Source : CRC d'après Anafi

Hors travaux en régie, l'augmentation des produits de gestion est beaucoup plus modérée, de l'ordre de 5 % entre 2011 et 2014 (au lieu de 40 %), et ceux-ci subissent une très forte baisse entre 2013 et 2014.

tableau 27 : Évolution des produits de gestion hors travaux en régie

en €	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Var. 2011-2014
Produits de gestion	2 033 989	2 024 296	2 789 924	2 834 980	11,7 %	39,38 %
Produits de gestion hors travaux en régie	1 990 425	2 024 296	2 598 348	2 097 155	1,76 %	5,36 %
Charges de gestion hors travaux en régie	1 690 847	1 968 302	2 203 472	1 947 162	4,82 %	15,16 %

Source : CRC d'après Anafi

3.2.2.2. Les ressources fiscales

Les ressources fiscales propres nettes des restitutions (attribution de compensation¹⁰) ont progressé de 24,3 % pour s'établir à 1 604 230 € en 2014, soit une variation annuelle moyenne de 7,5 %.

tableau 28 : Évolution de l'attribution de compensation

	2010	2011	2012	2013	2014
739 Attribution de compensation	157 413	122 413	122 413	119 886	108 713
Dont AC versée à la commune d'Aurignac	107 141	72 141	72 141	72 141	55 915

Source : CRC d'après comptes de gestion et grands livres

Alors que selon les dispositions du 2° du V de l'article 1609 nonies C du CGI, l'attribution de compensation est recalculée lors de chaque transfert de charges, seule l'attribution de compensation de la commune d'Aurignac a été révisée après le transfert de la compétence musée en 2011.

L'exercice de la compétence périscolaire à compter de 2012 n'a ainsi pas donné lieu à révision des attributions de compensation. Si les conditions de cette révision pouvaient être fixées librement par le conseil communautaire statuant à l'unanimité, celui-ci devait tenir compte du rapport

¹⁰ La communauté de communes reverse une attribution de compensation aux communes-membres.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

de la CLECT. Or, cette commission n'a pas été saisie, contrairement aux dispositions du IV de l'article 1609 nonies C du CGI. En l'absence de révision des attributions de compensation, la CCTA a supporté l'intégralité de la charge nette que les communes ont transféré à la communauté au titre de l'exercice de cette compétence.

Outre les taxes sur les activités de service (taxes de séjour) et pour l'utilisation des services publics et du domaine (TEOM), en progression de 9,1 %, le produit des impôts locaux net de restitution a augmenté de 31,6 % entre 2011 et 2014 pour s'établir à 1 147 896 €, soit une croissance annuelle moyenne de 9,6 %.

tableau 29 : Les ressources fiscales propres de la CCTA

en €	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Var. 2011-2014
Impôts locaux nets des restitutions	871 923	957 891	1 128 137	1 147 896	9,6 %	31,65 %
+ Taxes sur activités de service et domaine	418 093	431 272	446 749	456 335	3,0 %	9,15 %
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	1 290 016	1 389 163	1 574 885	1 604 230	7,5 %	24,36 %

Source : CRC d'après Anafi

3.2.2.3. Une hausse des taux de fiscalité directe de 65,5 % entre 2011 et 2015

tableau 30 : Évolution du produit des impôts locaux

	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Var. 2011-2014
Impôts locaux	994 336	1 080 304	1 248 023	1 260 301	8,2 %	26,75 %
- Restitution et reversements sur impôts locaux (hors péréquation)	122 413	122 413	119 886	112 405	- 2,8 %	- 8,18 %
= Impôts locaux nets des restitutions	871 923	957 891	1 128 137	1 147 896	9,6 %	31,65 %
<i>Dont, à partir de 2012 :</i>						
Taxes foncières et d'habitation	880 279	1 029 903	1 198 442	1 203 767	N.C.	
+ Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	0	39 096	39 952	43 647	N.C.	
+ Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	0	0	0	878	N.C.	
+ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	0	8 988	9 629	9 753	N.C.	
+ Autres impôts locaux ou assimilés	0	2 317	0	2 256	N.C.	

Source : CRC d'après Anafi

Les taxes foncières et d'habitation¹¹ constituent la principale composante de la fiscalité directe locale, l'EPCI percevant également depuis 2012 la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) et la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

¹¹ Le compte 73111 enregistre le produit des taxes d'habitation, taxes foncières sur les propriétés bâties, taxes foncières sur les propriétés non bâties, taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la cotisation foncière des entreprises perçu au titre de l'exercice.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

La hausse du produit des taxes foncières et d'habitation, soit près de 17 % entre 2012 et 2014, provient de la croissance des bases qui connaissent, d'une part, une progression physique et, d'autre part, une évolution forfaitaire annuelle, combinée au relèvement des taux.

Sur la période, le conseil communautaire a décidé d'augmenter les taux d'imposition à deux reprises, en 2012 et en 2013. En 2015, sur proposition de la chambre régionale des comptes, le préfet de la Haute-Garonne a augmenté la fiscalité directe de 45 % par rapport à 2014. Globalement, les taux de fiscalité ont augmenté de 65,5 % entre 2011 et 2015.

tableau 31 : Évolution des taux d'imposition

	2011	2012	2013	2014	2015
Taxe d'habitation	14,42 %	14,71 %	16,47 %	16,47 %	23,88 %
Taxe foncière (bâti)	6,43 %	6,56 %	7,34 %	7,34 %	10,64 %
Taxe foncière (non bâti)	33,11 %	33,77 %	37,81 %	37,81 %	54,82 %

Sources : CRC d'après les délibérations de la CCTA

tableau 32 : Évolution des produits fiscaux : effet base / effet taux

		2011	2012	2013	2014	Variation 2011-2014	Effet base	Dont effet base forfaitaire	Dont effet base non forfaitaire	Effet taux
TH	Bases	4 032 740	4 173 120	4 383 584	4 411 241	378 501				
	Taux	14,42 %	14,71 %	16,47 %	16,47 %	2,05 %				
	Produits TH	581 521	613 866	721 976	726 531	145 010	54 580 €	29 547 €	25 033 €	90 430 €
	Coefficient forfaitaire d'évolution des bases	2 %	1,80 %	1,80 %	0,90 %					
	Variation des bases		140 380	210 464	27 657					
	Dont variation forfaitaire		72 589	75 116	39 452					
	Effet base forfaitaire		10 678	12 372	6 498					
TFB	Bases	2 993 649	3 146 484	3 277 207	3 350 563	356 914				
	Taux	6,43 %	6,56 %	7,34 %	7,34 %	0,91 %				
	Produits TFB	192 492	206 409	240 547	245 931	53 440	22 950 €	9 857 €	13 093 €	30 490 €
	Variation des bases		152 835	130 723	73 356					
	Dont variation forfaitaire		53 886	56 637	29 495					
	Effet base forfaitaire		3 535	4 157	2 165					
TFNB	Bases	320 950	327 484	332 656	335 947	14 997				
	Taux	33,11 %	33,77 %	37,81 %	37,81 %	4,70 %				
	Produits TFNB	106 267	110 591	125 777	127 022	2 0755	4 966 €	5 312 €	-346 €	15 790 €
	Variation des bases		6 534	5 172	3 291					
	Dont variation forfaitaire		5 777	5 895	2 994					
	Effet base forfaitaire		1 951	2 229	1 132					
Total des produits supplémentaires						219 205	82 495	44 716	37 779	136 710
Part des produits supplémentaires						100 %	38 %	20 %	17 %	62 %

Source : CRC d'après les états 1259 et les délibérations de la CCTA

3.3. L'investissement et son financement

3.3.1. Le financement propre disponible

Le financement propre disponible de la communauté de communes représente en cumulé un montant de 1 927 924 € entre 2011 et 2014.

Ce montant est grevé par l'épargne nette négative qui atteint un cumul de - 400 k€. La situation de la CAF nette, négative depuis 2012, révèle une dégradation structurelle durable des équilibres financiers de la collectivité.

Le financement propre disponible est composé pour l'essentiel du FCTVA et de subventions d'investissement reçues. Les subventions d'équipement reçues en 2013 et 2014, d'un montant de 1,58 M€, concernent essentiellement le musée forum de l'Aurignacien, le *pool* routier et le centre médical. Ces ressources n'apparaissent pas pérennes, puisqu'elles sont liées à des investissements passés dont le portage financier pèse sur les comptes de l'EPCI.

La part du financement propre disponible sur les dépenses d'équipement de la période (4,1 M€) est inférieure à 50 %, ce qui a obligé la communauté à avoir recours à l'emprunt ou à puiser dans son fonds de roulement.

tableau 33 : Le financement propre disponible

en €	2011	2012	2013	2014	<i>Cumul sur les années</i>
CAF nette ou disponible (C)	27 463	- 232 127	- 18 416	- 180 760	- 403 840
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	38 271	65 102	201 465	150 246	455 083
+ Subventions d'investissement reçues	223 307	8 490		889 583	1 818 013
+ Produits de cession	9 508	0	19 000	0	28 508
+ Autres recettes	0	500	1 884	27 775	30 159
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	271 086	74 092	918 981	1 067 605	2 331 764
= Financement propre disponible (C + D)	298 549	- 158 035	900 566	886 845	1 927 924
<i>Financement propre dispo / dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>102,8 %</i>	<i>-29,0 %</i>	<i>47,1 %</i>	<i>65,1 %</i>	

Source : CRC d'après Anafi

3.3.2. Les dépenses d'équipement

Les dépenses d'équipement dans leur ensemble (y compris les travaux en régie) représentent un montant cumulé de 4,1 M€ sur la période 2011-2014. Elles sont devenues importantes à compter de 2013.

Les dépenses d'équipement par habitant s'élevaient à 308 € en 2014, contre 68 € en 2011¹².

¹² À titre de comparaison, les dépenses d'équipement atteignent 276 €/hab. pour la communauté de communes du canton de Saint-Martory et 128 €/hab. pour la communauté de communes des Portes du Comminges en 2014 en 2014 (source : Bercy colloc).

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

Le ratio d'équipement a progressé de 12 à 51 % sur la période.

tableau 34 : Dépenses d'équipement et ratio d'équipement

en €	2011	2012	2013	2014
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	290 477	544 654	1 913 903	1 362 645
Dépenses d'équipement / habitant	68	125	436	308
Recettes réelles de fonctionnement	2 470 596	2 458 889	3 138 463	2 656 783
Ratio d'équipement	12 %	22 %	61 %	51 %

Source : CRC d'après Anafi

La communauté de communes a conduit deux importantes opérations d'équipement de manière quasi-concomitante, la construction du musée forum de l'Aurignacien, puis celle d'un centre médical d'un coût de 1,544 M€ TTC (cf. *infra* § 5).

Les dépenses pour la construction du musée représentent un coût global de 2,621 M€ TTC. Le projet a été financé (financements externes et emprunt) à concurrence de 2,41 M€. Il laisse donc une part à financer par la CCTA sur ses fonds propres de 0,211 M€, soit 8 % de l'opération, sans tenir compte des intérêts dus sur le prêt relais de 1 M€ souscrit dans l'attente des subventions du musée. Si l'on prend en compte ces intérêts (0,123 M€ au 31 janvier 2016), le coût de l'assurance dommage ouvrage (24 k€) et les intérêts moratoires réglés aux entreprises pour retard de paiement (3 k€), la part à financer s'élève à 362 k€.

Le financement comprend, outre un emprunt de long terme de 0,430 M€ et du FCTVA (0,403 M€), diverses subventions provenant d'un fonds européen, de l'État, de la région et du département. Sur un montant de subventions prévues de 1,723 M€, la CCTA n'a obtenu que 1,577 M€. Cet écart provient pour l'essentiel du fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) pour lequel la communauté a perçu 0,119 M€ de moins que prévu. Les retards dans le calendrier des travaux, des reports de réception, et le défaut de paiement de l'intégralité des factures à la date butoir du 30 juin 2015, après deux prorogations de délais, explique l'écart entre la subvention Feader prévue et la subvention obtenue.

3.3.3. Le besoin de financement

Sur la période, le besoin de financement s'élève au total à plus de 2,25 M€. Il a été comblé par l'emprunt à 75 % et, pour le restant, par le fonds de roulement dans lequel la communauté a puisé près de 0,590 M€.

En 2012 et 2013, la communauté a emprunté pour 1,667 M€, dont 1 M€ correspondant au prêt relais sur 24 mois, souscrit auprès du Crédit Agricole, non remboursé à son échéance en 2014. Elle n'a pas eu recours à l'emprunt en 2011 et 2014.

Hors travaux en régie, les dépenses d'équipement représentent en cumulé un montant de 3,138 M€ et le besoin de financement s'établit à 1,284 M€¹³.

L'ancien ordonnateur a répondu aux observations de la chambre que l'augmentation de ce besoin de financement s'expliquait par la baisse des subventions obtenues par le conseil départemental concernant la voirie.

¹³ Résultat obtenu en soustrayant aux chiffres du tableau 35 ceux du tableau 7.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

tableau 35 : Évolution du besoin de financement

en €	2011	2012	2013	2014	Cumul sur les années
Financement propre disponible	298 549	- 158 035	900 566	886 845	1 927 924
<i>Financement propre dispo / dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>102,8 %</i>	<i>- 29,0 %</i>	<i>47,1 %</i>	<i>65,1 %</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	290 477	544 654	1 913 903	1 362 645	4 111 678
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	0	0	0	0	0
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	0
- Participations et inv. financiers nets	400	0	0	0	400
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	17 672	18 617	17 408	12 994	66 691
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 10 000	- 721 306	- 1 030 745	- 488 794	- 2 250 845
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	- 6 453	- 2 180	2 371	- 191	- 6 453
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 16 453	- 723 486	- 1 028 374	- 488 986	- 2 257 298
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	307 500	1 360 000	0	1 667 500
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 16 453	- 415 986	331 626	- 488 986	- 589 798

Source : CRC d'après Anafi

3.3.4. Le fonds de roulement et la trésorerie

En raison de sa mobilisation pour combler le besoin de financement, le fonds de roulement est négatif depuis 2012. Il atteint - 0,512 M€ en 2014.

tableau 36 : Évolution du fonds de roulement

au 31 décembre	2011	2012	2013	2014
Fonds de roulement net global en €	60 845	- 355 141	- 23 515	- 512 500
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>12,2</i>	<i>- 62,8</i>	<i>- 3,4</i>	<i>- 66,3</i>

Source : CRC d'après Anafi

La trésorerie est également négative à la clôture de chaque exercice depuis 2012. La communauté de communes mobilise une ligne de trésorerie depuis 2011. D'un montant de 550 k€ à la clôture de l'exercice 2012, elle n'était pas soldée à la fin 2014.

Fin 2015, la CCTA devait encore rembourser un montant de 350 k€ alors que le contrat est échu depuis septembre 2014.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

tableau 37 : Évolution de la trésorerie

au 31 décembre en €	2011	2012	2013	2014
Fonds de roulement net global	60 845	- 355 141	- 23 515	- 512 500
- Besoin en fonds de roulement global	- 7 841	15 708	67 657	- 165 420
= Trésorerie nette	68 686	- 370 849	- 91 172	- 347 080
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>13,7</i>	<i>- 65,6</i>	<i>- 13,1</i>	<i>- 44,9</i>
<i>Dont trésorerie active</i>	<i>318 686</i>	<i>179 151</i>	<i>458 828</i>	<i>202 920</i>
<i>Dont trésorerie passive</i>	<i>250 000</i>	<i>550 000</i>	<i>550 000</i>	<i>550 000</i>

Source : CRC d'après Anafi

Par ailleurs, les retards de paiement de l'EPCI l'ont conduit à acquitter 14,266 k€ de charges exceptionnelles en 2015 au titre des intérêts moratoires dus aux entreprises en charge des travaux du musée et de la maison médicale.

L'insuffisance de l'épargne nette génère ainsi des tensions critiques sur le fonds de roulement et la trésorerie. Ces dernières entraînent à leur tour des surcoûts directs à court terme (intérêts de retard) et à plus long terme (coût de remboursement des lignes de trésorerie consolidées).

3.4. La dette

3.4.1. Niveau et structure de la dette (2011-2014)

La dette de la communauté de communes ne comporte pas d'emprunt à risque¹⁴.

L'encours de la dette a progressé de 50 % sur la période pour atteindre un montant de 3 049 341 € fin 2014. Si l'on y ajoute le montant du contrat relatif à la ligne de trésorerie échu et non remboursé à la fin de 2014, soit 550 k€, l'encours s'élève à 3 599 341 €.

L'annuité de la dette s'élève à 350 k€ en 2014. Sur la période, elle progresse de plus de 28 %. Le remboursement en capital est en hausse de 18 % et les charges d'intérêts de 50 %.

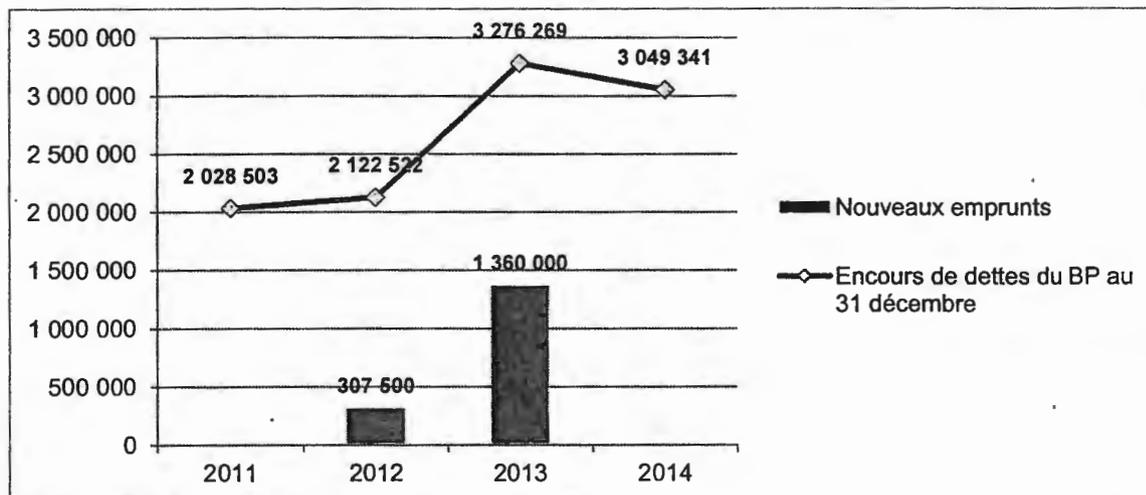
tableau 38 : Encours, nouveaux emprunts, annuité

en €	2011	2012	2013	2014	Variation 2011/2014
Encours de dette du BP au 31 décembre	2 028 503	2 122 522	3 276 269	3 049 341	50,32 %
+ Nouveaux emprunts	0	307 500	1 360 000	0	
Intérêts (y compris comptes courants)	91 234	96 565	136 102	136 868	50,02 %
Capital	181 285	194 863	188 845	213 934	18,01 %
Annuité	272 519	291 428	324 947	350 803	28,73 %

Source : CRC d'après Anafi

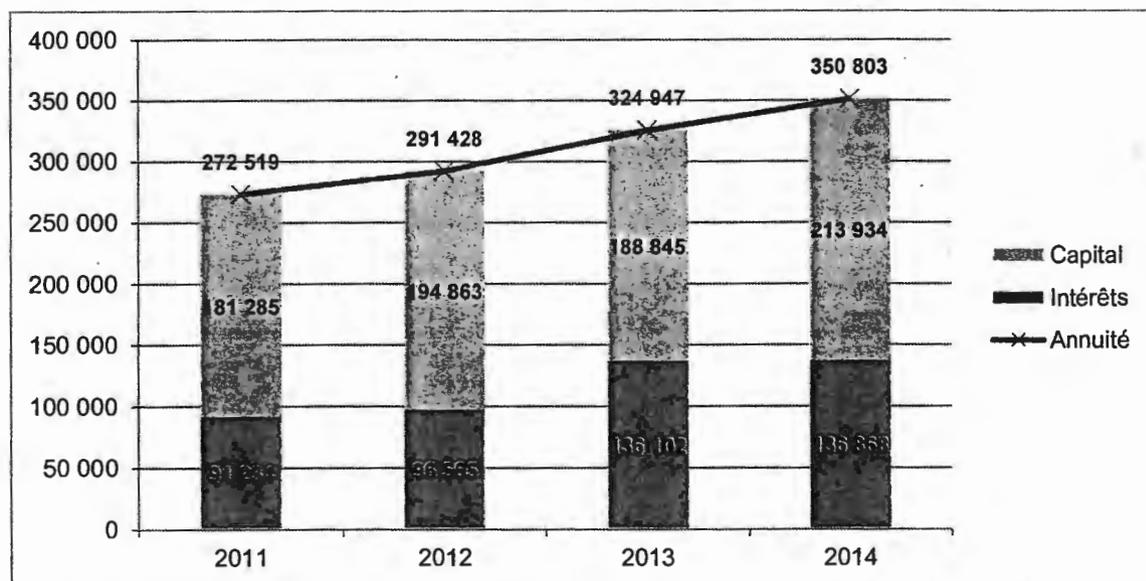
¹⁴ Tous les emprunts sont classifiés A-1 selon la charte de bonne conduite, dite Gissler.

graphique 2 : Évolution de l'encours de la dette et des nouveaux emprunts (2011-2014)



Source : CRC d'après Anafi

graphique 3 : Évolution de l'annuité de la dette (2011-2014)



Source : CRC d'après Anafi

3.4.2. Poids de la dette (2011-2014)

L'encours de la dette par habitant représente, en 2014, 688 € et l'annuité 76 €. Il est très élevé.

Le service de la dette a absorbé 13 % des recettes réelles de fonctionnement en 2014, l'encours représentant plus de la totalité de celles-ci (115 %). À titre de comparaison, pour les groupements à fiscalité propre, le ratio encours/recettes de fonctionnement était en 2013 en moyenne de 63,6 % et le ratio annuité/recettes de fonctionnement de 7,1 %¹⁵.

¹⁵ Rapport de l'Observatoire des finances locales - Les finances des collectivités locales en 2015 - Annexe 2.

tableau 39 : Taux d'endettement et taux de charge

en €	2011	2012	2013	2014
Encours de dette du BP au 31 décembre	2 028 503	2 122 522	3 276 269	3 049 341
Annuité	272 519	291 428	324 947	350 803
Recettes réelles de fonctionnement	2 470 596	2 458 889	3 138 463	2 656 783
Taux d'endettement	82 %	86 %	104 %	115 %
Taux de charge	11 %	12 %	10 %	13 %

Source : CRC d'après Anafi

3.4.3. Soutenabilité de la dette

La capacité de désendettement de la communauté de communes se situait à plus de 90 ans en 2014 contre près de 10 ans en 2011, ce qui signifie qu'elle devrait, à compter de 2014, consacrer la totalité de son épargne brute au remboursement des emprunts contractés, toutes choses égales par ailleurs, pendant plus de 90 ans, pour pouvoir rembourser sa dette.

Le ratio atteint même 108 ans en agrégeant à l'encours le montant de la ligne de trésorerie non soldée à la fin 2014 soit 550 k€. Le seuil d'alerte de 15 ans est franchi depuis 2013.

Au bout du compte, la dette de la communauté de communes n'était plus soutenable en 2014, puisqu'elle devait être remboursée en cinq ans et demi¹⁶.

tableau 40 : Évolution du ratio de désendettement

en €	2011	2012	2013	2014
Encours de dette du BP au 31 décembre	2 028 503	2 122 522	3 276 269	3 049 341
CAF brute	208 747	- 37 263	170 429	33 174
Ratio de désendettement	9,7	- 57,0	19,2	91,9

Source : CRC d'après Anafi

3.4.4. La situation de la dette à la fin 2015

Fin 2015, l'encours de dette s'élevait à 4 204 067 €, en raison notamment de la souscription auprès de la Caisse d'Épargne d'un nouveau prêt relais de 800 k€ pour la construction du centre médical et de la consolidation de la ligne de trésorerie (550 k€).

Ce montant tenait compte du remboursement en capital sur la ligne de trésorerie consolidée en emprunt (200 k€).

L'annuité était exceptionnellement élevée (899 847,66 € dont 675 090 € en capital et 224 757 € d'intérêts), en raison du remboursement partiel du capital du prêt relais souscrit auprès du Crédit Agricole (à hauteur de 452 k€ sur 1 M€ à rembourser). Ce montant ne tient pas compte du remboursement partiel de la ligne de trésorerie consolidée en emprunt (remboursée sur l'exercice à hauteur de 200 k€ sur 550 k€). En l'incluant, l'annuité atteint 1,099 M€.

La CCTA devait en outre rembourser 547 k€ en capital au Crédit Agricole pour le prêt relais du musée et 350 k€ concernant sa ligne de trésorerie consolidée en emprunt. En outre, le

¹⁶ Durée résiduelle de la dette : 5,516 selon les données du compte administratif 2014.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

nouveau prêt-relais de 800 k€ était remboursable début 2017. Cette situation a conduit la communauté à entamer une négociation avec chaque établissement bancaire visant à transformer la dette constituée par chaque prêt relais en emprunt de long terme (négociation en cours lors de l'instruction). Elle a par ailleurs obtenu de la Caisse d'Épargne la reprise de la dette de 350 k€ (ligne de trésorerie du Crédit Agricole consolidée en emprunt) sous forme de l'ouverture d'une nouvelle ligne de trésorerie.

L'amélioration de la CAF brute en 2015 a permis de retrouver un ratio de désendettement autour du seuil d'alerte de 15 ans (15,9 ans à partir d'un encours de 4,2 M€).

L'arrêté préfectoral du 21 novembre 2016, qui a institué le syndicat mixte du musée forum de l'Aurignacien, en charge de la gestion du musée et de la valorisation du site préhistorique, est venu alléger la charge de la dette de la CCTA. En application de l'article L. 5721-6-1 du CGCT, le syndicat mixte s'est substitué de plein droit à la CCTA pour ses actes et délibérations relatifs au musée, et notamment ses contrats d'emprunt. En outre, le nouveau syndicat prévoit dans ses statuts que le conseil départemental de la Haute-Garonne contribuera à hauteur de 80 % aux dépenses de fonctionnement et d'investissement en cas d'insuffisance des autres ressources statutaires.

3.5. Conclusion

Depuis 2012, la communauté de communes des Terres d'Aurignac a vu ses dépenses de fonctionnement alourdies par la nouvelle compétence liée aux activités périscolaires, dont elle a supporté l'intégralité de la charge nouvelle sans modification du versement de l'attribution de compensation aux communes-membres. Elle assume en outre le coût de fonctionnement du musée depuis son ouverture en 2014, ce qui représente un montant de l'ordre de 0,130 M€ en année pleine. En conséquence de l'augmentation de ses charges, la capacité d'autofinancement de l'établissement public est négative depuis 2012.

Dans le même temps, l'EPCI a conduit un effort soutenu d'équipement pour un total de 4,1 M€, marqué par la réalisation quasi-concomitante de deux importantes opérations d'équipement, le musée forum de l'Aurignacien et le centre médical. Cet effort a excédé manifestement les capacités financières de l'établissement public : faute d'autofinancement depuis 2012, il a été contraint de financer ces équipements par l'emprunt à hauteur de 1,66 M€ et par la baisse de son fonds de roulement à hauteur de 0,59 M€.

Il en est résulté une situation très difficile, avec fin 2014 une trésorerie négative à hauteur de 347 000 € et un encours de dette de 3,049 M€, soit 688 € par habitant. Cet endettement, dont la durée résiduelle était de 5,5 ans, apparaissait non soutenable, compte tenu d'une capacité de désendettement de plus de 90 ans. Fin 2015, si la situation de trésorerie apparaissait plus favorable, c'est au prix d'une forte croissance de l'endettement, qui s'établissait à 4,404 M€ et après que le budget 2015 arrêté par le préfet avec un déficit de 654 000 € eut acté une hausse des impôts de 45 %.

La perspective de la fusion de l'EPCI dans un ensemble plus vaste au 1^{er} janvier 2017 a facilité la consolidation de deux prêts relais arrivant à échéance en 2016 pour un montant total de 1,347 M€, de sorte que la communauté de communes a pu ramener son déficit du budget 2016 de 1,8 M€ à 0,31 M€, avec une fiscalité maintenue au niveau de 2015.

La fusion intervenue au 1^{er} janvier 2017, qui devrait pénaliser les contribuables du futur établissement public extérieurs à l'actuel périmètre de la CCTA et la création en novembre 2016 du syndicat mixte du musée forum de l'Aurignacien, dont le conseil départemental de la Haute-Garonne

garantira l'essentiel du financement, ont offert des solutions externes aux problèmes de gestion de la CCTA.

4. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1. L'absence de bilan social de l'EPCI

Un comité technique est obligatoirement créé dans chaque collectivité ou établissement employant au moins 50 agents.

Le décret n° 97-443 du 25 avril 1997 prévoit que l'autorité territoriale présente, tous les deux ans, à chaque comité technique placé auprès d'elle, un rapport sur l'état de l'établissement, document communément appelé bilan social. Disposant de plus de 50 agents depuis 2012, la CCTA devrait en conséquence disposer d'un comité technique et lui présenter un rapport sur l'état de la communauté. La chambre constate qu'elle ne dispose pas à ce jour du comité technique prévu par la réglementation et n'a pas produit de rapport ou bilan social au titre de l'année 2013.

4.2. Le personnel

4.2.1. L'effectif et le coût moyen par agent

Au 31 décembre 2014, la communauté de communes compte 57,69 agents équivalent temps-plein (ETP) dont 35,81 agents titulaires et 21,88 agents non titulaires.

L'effectif a quasiment doublé en ETP entre 2011 et 2014.

En revanche, le coût moyen par ETP diminue sur la période de 5,25 %, en raison de la progression de l'effectif non titulaire et de celle du secteur animation où la plupart des agents sont jeunes, sans ancienneté de carrière.

tableau 41 : Évolution des effectifs de la CCTA

	2011		2012		2013		2014		Variation 2011-2014	
	Agents	ETP	Agents	ETP	Agents	ETP	Agents	ETP	Agents	ETP
Titulaires	22	21,5	38	32,99	27	17,36	40	35,81	45 %	40 %
Non titulaires	10	7,38	17	10,34	38	33,85	32	21,88	69 %	66 %
Total	32	28,88	55	43,33	65	51,21	72	57,69	56 %	50 %

Source : CRC d'après les tableaux des effectifs de la CCTA

tableau 42 : Évolution du coût moyen par ETP

	2011	2012	2013	2014
Charges totales de personnel	812 513 €	1 044 983 €	1 413 018 €	1 537 737 €
Effectifs (ETP)	28,88	43,33	51,21	57,69
Coût moyen/ETP	28 134 €	24 117 €	27 593 €	26 655 €

Source : CRC d'après Anafi et les tableaux des personnels de la CCTA

4.2.2. Une masse salariale en forte progression

Les dépenses de personnel s'élèvent à 347 € par habitant en 2014.

Les rémunérations du personnel, qu'il soit titulaire, non titulaire ou en contrat d'insertion, augmentent de 85 % entre 2011 et 2014. Le poste des rémunérations du personnel titulaire, qui représente, en 2014, 72 % des rémunérations du personnel¹⁷, progresse de 72,7 % sur la période, soit un coût supplémentaire pour la communauté de 343 746 € entre 2011 et 2014. Les rémunérations du personnel non titulaire ont augmenté de 165 %, soit un coût supplémentaire de 161 360 €.

Outre le glissement vieillesse-technicité, le facteur principal d'évolution du chapitre 012 est la croissance des effectifs, liée à l'exercice de la compétence « activités périscolaires » ainsi qu'à l'embauche du personnel nécessaire au fonctionnement du musée de l'aurignacien. Entre 2011 et 2014, le nombre d'agents a doublé, passant de 32 à 72 personnes.

tableau 43 : Évolution de la rémunération du personnel

en €	2011	2012	2013	2014	Var. 2011/2014
Rémunérations du personnel titulaire	472 553	583 744	752 638	816 299	72,74 %
En % des rémunérations du personnel*	82,1 %	81,4 %	76,8 %	72,7 %	
Rémunérations du personnel non titulaire	97 614	133 264	219 173	258 974	165,30 %
En % des rémunérations du personnel*	17,0 %	18,6 %	22,4 %	23,1 %	35,99 %
Autres rémunérations (apprentis emplois d'insertion)	5 417	0	8 413	47 618	779,05 %
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges	575 584	717 008	980 224	1 122 891	95,09 %
Atténuations de charges	21 998	9 471	43 836	97 233	342,00 %
= Rémunérations du personnel	553 586	707 538	936 389	1 025 658	85,28 %

Source : CRC d'après Anafi

* Hors atténuations de charges

La CCTA n'utilisant que les subdivisions à quatre chiffres pour les comptes de rémunérations du personnel, le tableau 43 ne distingue pas la rémunération principale du régime indemnitaire. Selon les données transmises par la CCTA, le traitement indiciaire et le régime indemnitaire des agents se sont respectivement élevé à 756 657,56 € et 148 905,60 € en 2014. La part du régime indemnitaire représente 16,44 % de l'ensemble.

¹⁷ Hors atténuations de charges.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

tableau 44 : Montants du traitement indiciaire et du régime indemnitaire

	2014
Traitement indiciaire*	756 657,56 €
Régime indemnitaire	148 905,60 €
<i>Dont prime de fin d'année</i>	42 660,85 €
TOTAL	905 563,16 €

Source : CRC d'après les informations transmises par la CCTA

*Hors cotisations sociales ouvrières

Les charges liées à la rémunération du personnel (charges sociales et impôts et taxes sur rémunérations) augmentent également dans des proportions importantes : + 94 % et + 96 % entre 2011 et 2014.

La CCTA perçoit des remboursements pour son personnel mis à disposition d'autres collectivités. Les charges totales de personnel diminuées de ces remboursements progressent de 92,2 %, passant de 749 034 € en 2011 à 1 439 671 € en 2014, soit une variation annuelle moyenne de 24,3 %.

tableau 45 : Charges totales de personnel nettes des remboursements pour mise à disposition

en €	2011	2012	2013	2014	Var. 2011-2014	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	553 586	707 538	936 389	1 025 658	85,28 %	22,8 %
+ Charges sociales	242 476	293 704	393 756	470 537	94,05 %	24,7 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	13 414	16 605	23 667	26 330	96,29 %	25,2 %
+ Autres charges de personnel	3 037	10 271	4 175	2 077	-31,60 %	-11,9 %
= Charges de personnel interne	812 513	1 028 118	1 357 986	1 524 603	87,64 %	23,3 %
+ Charges de personnel externe	0	16 865	55 031	13 134		
= Charges totales de personnel	812 513	1 044 983	1 413 018	1 537 737	89,26 %	23,7 %
- Remboursement de personnel mis à disposition	63 479	108 187	159 150	98 066	54,49 %	15,6 %
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	749 034	936 796	1 253 868	1 439 671	92,20 %	24,3 %

Source : CRC d'après Anafi

4.2.3. La présence de deux agents de catégorie A pour la gestion du musée

L'article 11 des statuts de la régie du musée forum validés par la délibération du conseil communautaire du 15 mai 2014 prévoit la présence d'un directeur de la régie et d'un chef de projet scientifique.

Un agent titulaire a été recruté en mai 2014 au grade d'attaché de conservation et du patrimoine. Il assure les fonctions de direction du musée et de direction scientifique et pédagogique. Un agent contractuel a été également recruté au grade d'attaché territorial en juin 2014 en qualité de « responsable de préparation à la mise en place de la régie du musée forum ».

La chambre observe que le recrutement de deux agents de catégorie A, dont la présence pèse lourdement sur les comptes de l'établissement public, a contraint le budget principal à subventionner fortement le budget annexe de la régie du musée pour équilibrer ses comptes.

4.2.4. Un recrutement de contractuel entaché d'irrégularités

Le recrutement de l'agent contractuel mentionné au § 4.2.3 s'appuie sur les dispositions de l'article 3-3 2° de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale qui précisent que : « Par dérogation au principe énoncé à l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée et sous réserve de l'article 34 de la présente loi, des emplois permanents peuvent être occupés de manière permanente par des agents contractuels dans les cas suivants : 2° Pour les emplois du niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la présente loi ».

Dans le cas prévu au 2° de l'article 3-3, la nature des fonctions ou les besoins du service fondent le recrutement, qui ne peut intervenir que sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté.

Les raisons particulières du recours à un agent non titulaire peuvent tenir à un appel à candidature infructueux en vue du recrutement d'un fonctionnaire (voir Conseil d'État, 29 décembre 1995, n° 118654).

Au cas particulier, l'emploi a été déclaré vacant en avril 2014 au CNFPT et créé par une délibération du 15 mai 2014. Le contrat, signé le 1^{er} juin 2014, a pris effet le même jour.

Le Conseil d'État a pu juger qu'un délai de cinq semaines entre la création de l'emploi et le recrutement était insuffisant, et qu'un délai de neuf mois entre la déclaration de vacance de l'emploi et le recrutement était suffisant pour justifier l'impossibilité de recruter un fonctionnaire (CE, 12 juin 1996, n° 167514 et CE, 20 mars 1996, n° 152651). En l'espèce, l'avis de vacance est curieusement antérieur à la création de l'emploi et la procédure de recrutement a été réalisée en moins de deux mois, ce qui limitait drastiquement les chances de recrutement d'un fonctionnaire. Il est vrai qu'une première procédure de recrutement en direction de l'agent en question avait été lancée dès janvier 2014, mais avait été interrompue en l'absence de déclaration de vacance de poste.

En outre, dès le recrutement de cet agent, un écart existait entre les fonctions qui lui étaient attribuées et celles réellement exercées. Selon son contrat de travail, l'agent en cause devait intervenir à temps complet sur la mise en place de la régie du musée forum. La délibération du 15 mai 2014 ne prévoit pas un temps de travail incomplet pour ce poste. Or, la chambre a mis en évidence que, dès juin 2014, l'intéressé partageait son temps de travail entre la régie (80 %) et l'office de tourisme (20 %), son ancien employeur. Aujourd'hui, alors qu'il est officiellement responsable de la régie du musée à temps plein, il partage en réalité son temps de travail entre la régie, le service communication de la CCTA et l'OTTA, puisqu'il apparaît sur le site internet de l'office comme étant son directeur.

En application de l'article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, la mise à disposition de cet agent auprès de l'office de tourisme aurait dû être prévue par une convention entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil et donner lieu à un remboursement par l'office de tourisme.

Recommandation

2. Conclure une convention de mise à disposition auprès de l'office de tourisme des Terres d'Aurignac de l'agent contractuel responsable de la régie du musée. *Non mise en œuvre.*

4.3. Le régime indemnitaire

Les bases du régime indemnitaire des agents de la CCTA ont été définies par une délibération du 12 avril 2006. Une délibération du 17 mai 2006 a étendu son application aux agents non titulaires de droit public.

Il a été ensuite adapté par délibération du 18 septembre 2012 afin de tenir compte de l'intégration d'agents relevant des filières animation et culturelle. En dernier lieu, il a été précisé par les délibérations du 30 juin 2014 et du 29 septembre 2014.

La communauté de communes comprend en effet des agents de filières et de statuts différents, qui bénéficient de primes de diverses natures, comme le montre le tableau 46.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

tableau 46 : Récapitulatif des primes versées aux agents de la CCTA

Prime	Filière	Bénéficiaires
Indemnité d'administration et de technicité (IAT)	Administrative	Catégorie C et B jusqu'au 7 ^{ème} échelon du grade de rédacteur
	Technique	Cat. C
	Animation	Cat. C Cat. B jusqu'au 5 ^{ème} échelon du grade d'animateur
Indemnité d'exercice des missions (IEM)	Administrative	Cat. C et B
	Technique	Cat. C : agents de maîtrise qualifiés
	Animation	Cat. B jusqu'au 5 ^{ème} échelon du grade d'animateur
Prime de fin d'année	Administrative	Cat. C et B
	Technique	Cat. C + B + A
	Animation	Cat. C et B
	Culture	Cat. B et A
Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS)	Administrative	Cat. B à partir 8 ^{ème} éch. grade rédac.
	Animation	Cat. B : animateur à partir 6 ^{ème} éch.
	Culture	Cat. B : assistant qualifié 2 ^{ème} classe à partir 6 ^{ème} éch. + ass. qualif. 1 ^{ère} classe + ass. qualif. HC Attaché de conservation
Prime de fonctionnement et de résultat	Administrative	Attaché + Attaché principal
Prime de service et de rendement	Technique	Cat. A et B
Indemnité spécifique de service	Technique	Cat. A et B
Indemnité pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants	Technique	Cat. C : chauffeur et ripeur
Prime de technicité forfaitaire	Culture	Cat. A : attaché de conservation
Indemnité pour travail dominical régulier	Culture	Cat. C : adj. territorial du patrimoine
Indemnité pour service de jour férié	Culture	Cat. C : adj. territorial du patrimoine

Source : CRC d'après les délibérations des 12 avril 2006, 18 septembre 2012, 30 juin 2014 et 29 septembre 2014

Un contrôle par échantillonnage a été réalisé sur les indemnités versées aux agents en décembre 2014. Un panel de 18 agents appartenant à différents cadres d'emploi des filières technique, administrative, animation et culture, représentant le quart de l'effectif, a été sélectionné.

Ce contrôle a consisté à vérifier la conformité des délibérations avec le cadre légal et réglementaire ainsi que la conformité des primes versées aux agents avec ces délibérations.

4.3.1. La prime de fin d'année

La prime de fin d'année est attribuée à tous les agents hormis les agents de catégorie A de la filière administrative, en pratique à tout le personnel hormis la DGS. Elle est versée en décembre et correspond à 6,50 % du salaire brut total annuel, au prorata des mois travaillés.

Cette prime ne s'appuie sur aucun texte législatif ou réglementaire. Or, un tel complément de rémunération ne peut, en l'absence de texte législatif ou réglementaire le prévoyant, être légalement institué par délibération du conseil communautaire (voir CE, 20 janvier 1984, n° 45459, *Ville de Cholet aux tables* et CE, 28 novembre 1990, n° 77175).

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

Par ailleurs, cette prime ne peut être considérée comme un avantage collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération au titre de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984. Si cet article a légalisé les avantages de rémunération mis en place par les collectivités locales ou leurs établissements publics avant la publication de la loi, il ne saurait, après cette date, y avoir création de tels avantages. Or, l'EPCI a été créé postérieurement à la loi de 1984 et il n'a pas été justifié du fait que l'ancien SIVOM du canton auquel la CCTA a succédé aurait versé une prime de fin d'année à ses agents.

L'article 111-1 modifié de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 organise le maintien à titre individuel de l'avantage collectivement acquis en cas d'affectation d'un agent d'une collectivité vers un établissement rattaché et inversement. Par ailleurs, l'article 64 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 dispose que : « l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale peut décider du maintien, à titre individuel, des avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée au profit des agents affectés dans cet établissement qui bénéficiaient desdits avantages au titre de l'emploi qu'ils occupaient antérieurement dans une commune-membre de l'établissement public de coopération intercommunale ».

Toutefois, ces dispositions ne sauraient concerner la généralité des agents de la CCTA, en particulier les agents nouveaux ne provenant pas, par mobilité ou mutation, de l'ancien SIVOM ou d'une commune du groupement.

Dans ces conditions, la chambre demande qu'il soit mis fin au versement de la prime de fin d'année qui n'est ni un avantage acquis au sens de la loi, ni une indemnité prévue par les textes. La fusion de la CCTA dans un nouvel ensemble, intervenue le 1^{er} janvier 2017, devrait fournir l'occasion de revoir le régime indemnitaire des agents.

Recommandation

3. Mettre fin au versement de la prime de fin d'année. *Non mise en œuvre.*

4.3.2. Les autres primes

Les autres primes sont conformes aux textes législatifs ou réglementaires.

Par ailleurs, ont été contrôlés le versement de la prime de fonction et de résultats (PFR) dans la filière administrative au regard de son plafond annuel maximum et celui de la prime de service et de rendement (PSR) ainsi que de l'indemnité spécifique de service (ISS) dans la filière technique au regard de leurs montants individuels maximum.

Ces versements n'appellent pas d'observations.

4.4. L'attribution de la nouvelle bonification indiciaire

4.4.1. Le droit applicable

La NBI a été instituée par l'article 27 de la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales. Les décrets n° 93-863 du

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

18 juin 1993 et n° 2006-779 du 3 juillet 2006 prévoient les conditions de mise en œuvre de la nouvelle bonification indiciaire dans la fonction publique territoriale.

Elle doit être appréhendée comme une rémunération complémentaire, prise en compte pour l'établissement des droits à pension. Son versement est conditionné par l'exercice de fonctions présentant une technicité particulière ou des responsabilités particulières. Elle se traduit par l'attribution de points d'indices supplémentaires à l'indice majoré du traitement de l'agent. Elle est aussi un instrument de gestion des ressources humaines destiné à récompenser les agents occupant certains postes.

L'instauration de la NBI est de droit et ne nécessite pas de délibération de la collectivité, pas plus d'ailleurs que la consultation préalable du comité technique paritaire (CE, 23 février 2001, n° 212274, *SPAC-CFDT*). Elle doit être versée mensuellement. Les autorités locales n'ont pas compétence pour accorder la NBI en dehors des hypothèses définies par les textes (CE, 8 septembre 1999, n° 148799, *Gourdin*).

La NBI est dépourvue de caractère statutaire, elle est liée non au cadre d'emploi d'appartenance ou au grade des fonctionnaires territoriaux ou à leur catégorie hiérarchique (CE, 5 avril 2006, n° 278877, *Stephan*) mais aux emplois qu'ils occupent compte tenu de la nature des fonctions attachées à ces emplois. C'est donc l'occupation d'un emploi précis qui est déterminante. Le changement d'affectation est donc susceptible de mettre fin à la NBI que percevait l'agent sur son poste précédent. L'article 1^{er} du décret n° 93-863 du 18 juin 1993 lie le versement de la NBI à l'exercice effectif des fonctions en indiquant que ce versement cesse « lorsque l'agent n'exerce plus les fonctions y ouvrant droit ».

Bien qu'un agent placé en congé de longue durée soit réputé statutairement toujours placé en position d'activité, il n'a pas droit à percevoir la NBI car il n'est pas en mesure d'exercer effectivement ses fonctions (CE, 6 novembre 2002, *Soulier*).

La NBI peut être attribuée aux agents titulaires et stagiaires de la fonction publique territoriale, à l'exclusion des agents contractuels.

Le versement de la NBI est soumis à conditions : appartenir à un corps ou un grade donné, en raison d'une technicité, d'une responsabilité ou d'une condition d'encadrement définies par les textes législatifs. L'agent qui ne remplit plus les conditions et les critères de versement de la NBI ne peut plus la percevoir.

Le nombre de points de NBI varie de 10 à 120 points majorés selon les critères, les grades et les conditions d'octroi. Aux termes du décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale, la nouvelle bonification indiciaire est versée mensuellement aux fonctionnaires territoriaux exerçant une des fonctions figurant en annexe de ce décret.

Quatre catégories de fonctions sont énumérées :

1. les fonctions de direction, d'encadrement, assorties de responsabilités particulières (de 10 à 50 points selon la fonction) ;
2. les fonctions impliquant une technicité particulière (de 10 à 25 points selon la fonction) ;
3. les fonctions d'accueil exercées à titre principal (de 10 à 15 points) ;

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

4. les fonctions impliquant une technicité et une polyvalence particulières liées à l'exercice dans certaines collectivités ou dans leurs établissements publics assimilés (de 10 à 35 points).

4.4.2. La gestion de la NBI par la CCTA

Entre 2011 et 2014, le montant de la NBI versée aux agents est passé de 5 000,40 € à 9 724,22 € soit une hausse de 49 %.

tableau 47 : Évolution de la NBI

	2011	2014	Variation 2011-2014
Total NBI	5 000,40 €	9 724,22 €	49 %

Source : CRC d'après les données de la CCTA

Neuf agents titulaires percevaient en décembre 2014 une NBI, allant de 15 à 30 points.

Sont toutefois à relever trois cas de NBI indûment versée.

Ainsi, un premier agent percevait en décembre 2014 une NBI de 30 points en tant que chef d'établissement du musée. Placé en congé de longue durée depuis le 30 septembre 2014, il n'était pas en mesure d'exercer effectivement ses fonctions et n'avait donc pas droit à percevoir cette NBI.

Un deuxième agent, directeur des services techniques, perçoit une NBI de 25 points pour l'encadrement « d'une équipe à vocation technique d'au moins vingt agents ». Ces fonctions ne sont pas expressément prévues par le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006. Peuvent bénéficier d'une NBI de 25 points, les agents chargés de l'encadrement d'un service administratif comportant au moins vingt agents. Le bénéfice de cette nouvelle bonification indiciaire est lié à l'objet du service dont l'agent assure l'encadrement (arrêt du Conseil d'État du 26 avril 2013, *Commune d'Avignon*, n° 352 683). Ainsi son service ayant un objet technique, cet agent ne peut percevoir la NBI prévue pour l'encadrement d'un service administratif.

Un troisième agent, adjoint d'animation, perçoit une NBI pour encadrement de proximité d'une équipe à vocation technique d'au moins cinq agents alors que son statut est difficilement compatible avec celui d'encadrant. Il paraît difficile d'attribuer la NBI aux fonctionnaires dont les fonctions ne correspondent pas au niveau de responsabilité prévu par le statut particulier de leur cadre d'emploi¹⁸.

En réponse à ces observations, le dernier ordonnateur en fonction de la CCTA a fait valoir que ces anomalies ont été corrigées au cours de l'année 2016.

Les autres versements de NBI n'appellent pas d'observation.

¹⁸ Le Conseil d'État s'est prononcé en ce sens, dans un arrêt en date du 26 mai 2008, *Commune de Porto-Vecchio* : « si Mme A., agent d'entretien qualifié, qui n'avait pas vocation à occuper des fonctions d'encadrement, a, en fait, été chargée des tâches analysées ci-dessus, une telle circonstance n'était pas de nature à lui ouvrir droit à la nouvelle bonification indiciaire prévue pour les agents nommés sur des emplois auxquels sont liées des fonctions d'encadrement (...) ».

4.5. La durée et l'aménagement du temps de travail

4.5.1. Le droit applicable

Il résulte de la combinaison des dispositions de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, de l'article 1^{er} du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 et renvoyant aux conditions prévues par le décret du 25 août 2000, et de l'article 1^{er} du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 modifié relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État que la fixation de la durée et de l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique territoriale doit s'effectuer sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures (Conseil d'État, 13 décembre 2010, *Commune de St-Gely-du-Fesc*, n° 331658).

Le décompte des 1 607 heures constitue à la fois une norme « plancher » et « plafond » (CE, 9 octobre 2002, n° 238070, *Féd. personnels services dpts et régions CGT-FO, Synd. agents conseil général Saône-et-Loire* ; CE, 9 octobre 2002, n° 238461, n° 238850, *Féd. nat. Interco CFDT Pyrénées-Atlantiques*).

La délibération d'un conseil général conservant les jours de congés accordés antérieurement aux agents en plus des jours de congés légaux, sans définir une organisation des cycles de travail, excédant le cas échéant 35 heures par semaine ou la durée légale annuelle du temps de travail a ainsi été jugée illégale (CAA Paris, 31 décembre 2004, n° 03PA03671, n° 00PA03672, *Département des Hauts-de-Seine*).

4.5.2. Un écart entre la durée annuelle de travail au sein des services de la CCTA et la durée réglementaire

La durée du temps de travail effectif des agents de la CCTA a été fixée par la délibération du 10 décembre 2001 à 35 heures par semaine à compter du 1^{er} janvier 2002, le décompte étant réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 600 heures maximum. La même délibération fixe un cycle de travail hebdomadaire pour la filière administrative et par quinzaine pour la filière technique.

Le règlement intérieur de 2013 est le document le plus récent sur l'organisation de la durée du temps de travail des agents de la CCTA, approuvé par le comité technique paritaire le 29 août 2013 et par le conseil communautaire le 23 septembre 2013. Depuis 2011, cette organisation n'a pas évolué.

Le règlement intérieur prévoit une organisation hebdomadaire du travail variable en fonction des services. Pour les services administratif, culturel et technique (sauf en ce qui concerne le service des ordures ménagères), la base d'un cycle hebdomadaire de travail de 40 heures est retenue. Les agents de ces services bénéficient de 26 jours de compensation (un vendredi tous les 15 jours).

Les agents des services administratif et technique, dont l'organisation du temps de travail est basée sur 40 heures par semaine, travaillent annuellement 1 560 heures soit un écart de 47 heures par rapport à la durée réglementaire de 1 607 heures.

tableau 48 : Temps de travail annuel des services administratif et technique

	Service administratif	Service technique*	Référence légale
Horaires de travail	8h/12h- 13h30/17h30 du lundi au vendredi	8h/16h du lundi au vendredi	
Temps de travail quotidien	8	8	7
Temps de travail hebdomadaire	40	40	35
Nombre de jours de l'année	365	365	365
Nombre de jours non travaillés	170	170	137
<i>dont dimanche et samedi</i>	<i>104</i>	<i>104</i>	<i>104</i>
<i>dont congés annuels</i>	<i>25</i>	<i>25</i>	<i>25</i>
<i>dont journées du président</i>	<i>7</i>	<i>7</i>	
<i>dont jours fériés</i>	<i>8</i>	<i>8</i>	<i>8</i>
<i>dont jours ARTT</i>	<i>26</i>	<i>26</i>	
Nombre de jours travaillés	195	195	228
Temps de travail annuel	1 560	1 560	1 607 ¹⁹

Source : CRC d'après le RI de 2013

* hors aménagements exceptionnels d'horaires d'été et horaires en cas de doubles postes.

En effet, le personnel bénéficie d'un régime de congés établi sur la base de 32 jours annuels dont 7 jours alloués par l'autorité territoriale (fixés pour les fêtes de fin d'année).

Cette situation engendre un surcoût pour la collectivité. Ainsi, en rapportant les 47 heures par agent au nombre d'ETP dans les services administratif et technique, on peut évaluer que le nombre d'heures non réalisées s'établit à 950 par an²⁰, soit l'équivalent de 0,59 ETP.

Le coût moyen d'un ETP étant en 2014 de 26 655 €, on peut estimer le coût de ces avantages à 15 771 € par an *a minima*.

L'ancien ordonnateur souligne que le passage à une durée hebdomadaire de travail de 35 heures au 1^{er} janvier 2002 avait fait l'objet de négociations difficiles avec le personnel. Toutefois, la chambre constate que les pratiques de l'établissement public méconnaissent les dispositions réglementaires relatives à la durée annuelle de travail et qu'elles engendrent un surcoût, et demande l'alignement de la durée annuelle de travail au sein des services administratif et technique sur celle fixée par la réglementation.

Recommandation

4. Aligner la durée annuelle de travail sur la durée de 1 607 heures prévue par la réglementation. *Non mise en œuvre.*

4.6. Les heures supplémentaires

En application de l'article 2-2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires « est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils

¹⁹ 228 j x 7 h = 1 596 h arrondies à 1 600 h + journée de solidarité = 7 h, soit un total horaire annuel de travail pour le droit commun fonction publique de 1 607 heures.

²⁰ 20,23 ETP x 47 h = 950 h.

auront accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10 ».

L'article 4 du même décret, par référence par ailleurs aux dispositions du décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail des agents de la fonction publique de l'État, précise en outre que « sont considérées comme heures supplémentaires les heures effectuées à la demande du chef de service dès qu'il y a dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail ». Enfin, en application de l'article 6 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, le nombre d'heures supplémentaires accomplies ne peut dépasser un contingent mensuel de 25 heures.

La CCTA a recours à la pratique des heures supplémentaires. Leur décompte repose sur un système déclaratif difficilement contrôlable. La communauté assure le suivi des heures supplémentaires « payées ». En revanche, elle ne centralise pas l'information pour les heures supplémentaires « récupérées », dont le suivi relève du chef de service concerné.

En 2014, 258,20 heures supplémentaires ont été payées aux agents, ce qui représente un coût de 3 896 € pour la communauté. Depuis 2011, cette pratique s'est développée. Elle concernait à l'origine uniquement des agents techniques (piscine et collecte des déchets). En 2014, un agent administratif et un agent du service périscolaire ont bénéficié d'heures supplémentaires rémunérées.

tableau 49 : Évolution des heures supplémentaires payées

	2011	2014
Nombre d'heures	121,5	258,2
Coût pour la collectivité	1 759,06 €	3 896,81 €

Source : CRC d'après les extractions du logiciel RH de la CCTA

4.7. Le suivi des absences

La communauté de communes assure un suivi des absences des agents.

Entre 2011 et 2014, le nombre de jours d'absence a augmenté de 74 %. Cette hausse s'explique en partie par l'augmentation de l'effectif de la communauté, celui-ci passant de 32 à 72 agents. Toutefois, le nombre moyen de jours d'absence par agent et par an augmente également. Il est passé de 15 jours en 2011 à 26 jours en 2014.

Les jours d'absence pour maladie ont augmenté de 79 % entre 2011 et 2014. Les modalités de comptabilisation de ce type d'absence par la communauté ne précisent pas la nature de l'arrêt maladie : ordinaire, longue maladie ou longue durée.

En 2014, la CCTA a comptabilisé 1 413,5 jours d'absence pour maladie, ce qui représente, en temps de travail, six ETP²¹. Cette hausse importante s'explique principalement par l'augmentation de la durée des absences. Ainsi, en 2014, quatre agents cumulaient plus de 1 000 jours d'absence en raison de leur état de santé.

²¹ 6,1 ETP = (1 413,5 jours d'absence x 7 h quotidien de travail) / 1 607 h.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

Le dernier ordonnateur en fonction explique également la hausse des absences pour maladie par le transfert des agents du service périscolaire à la CCTA. Ces agents feraient l'objet d'arrêts maladie de courte durée, mais plus fréquents en raison de leur intervention auprès des enfants.

Les jours d'absence pour congés maternité ou parental ont également connu une hausse significative passant de 160 jours en 2011 à 406 jours en 2014.

27 jours d'absence ont été comptabilisés à la suite d'accidents du travail en 2014.

tableau 50 : Variation et répartition des jours d'absence

Absences	2011		2014		Variation 2011-2014 du nombre de jours d'absence
	Nombre de jours	Nombre d'agents concernés	Nombre de jours	Nombre d'agents concernés	
Arrêts maladie	297,5	21	1 413,5	26	79 %
Accidents du travail	0	0	27	4	
Maladie professionnelle	22	1	26	1	15 %
Congés maternité ou parental	160	1	406	3	61 %
TOTAL jours d'absence	479,5		1 872,5		74 %
Nombre d'agents CCTA	32		72		
Nombre moyen de jours d'absence par agent	15		26		42 %

Source : CRC d'après « les tableaux récapitulatifs des arrêts maladies, accidents du travail, maladies professionnelles et congés maternité » de la CCTA

5. LA RÉALISATION D'UN CENTRE MÉDICAL ET PARAMÉDICAL

La CCTA a assuré la maîtrise d'ouvrage d'un projet immobilier important sur son territoire et consistant en la réalisation d'un centre médical et paramédical. Il a été conduit sur deux ans (2013-2015).

L'ensemble immobilier est la propriété de la communauté, qui en loue les cabinets et les locaux spécifiques à des professionnels de santé médicaux et paramédicaux.

5.1. Une communauté incompétente pour réaliser un équipement de santé

Aucune compétence statutaire de la communauté ne recouvre la construction d'un centre médical. Le projet ne relève ni de la compétence « développement économique » déclinée par les statuts, ni de la compétence sur les équipements sportifs, socio-culturels, culturels et scolaires. En particulier, la construction d'un équipement de santé ne saurait être rattachée, comme le soutient la communauté de communes, à la compétence de « réalisation et gestion des zones d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale ou touristique ».

La chambre souligne dès lors que la réalisation d'un équipement de santé relevait de la compétence communale et que la communauté de communes était dépourvue de base juridique pour se lancer dans la réalisation d'un tel équipement, quand bien même il existait un risque de

désertification médicale sur le territoire de l'établissement public intercommunal, comme s'en prévaut l'ancien ordonnateur de la CCTA.

5.2. Les évolutions du projet et de son financement

Le projet de maison médicale a été évoqué pour la première fois lors du conseil communautaire du 15 avril 2013, décidant à cette occasion la réalisation d'une étude de territoire, préalable nécessaire à la réalisation d'un tel projet. Le coût total de cette réalisation, à construire sur un terrain appartenant à la CCTA, initialement estimé entre 500 et 600 k€ (conseil communautaire du 4 juillet 2013), a finalement été porté à 1,544 M€ TTC au 31 décembre 2015.

Le dernier ordonnateur en fonction de la CCTA souligne que cette augmentation est liée au redimensionnement du projet, visant à intégrer davantage de professionnels de santé sur le territoire.

5.3. Un conseiller communautaire, président de l'association Aurignac Santé

M. Jean-Pierre Vallière est président de l'association Aurignac Santé, créée en octobre 2013 et déclarée le 4 novembre 2013, dont l'objet social est de fédérer les professionnels de santé et assimilés intervenant sur le territoire de la communauté de communes du canton d'Aurignac. Il est également co-gérant de la SNC Plegat et Vallière, qui gère une officine de pharmacie. En tant que président de l'association, M. Vallière a signé le 8 juillet 2015 un protocole d'accord ayant pour objet de fixer le cadre dans lequel seront établis les contrats de location entre la CCTA et chaque professionnel de santé exerçant au sein du centre médical et de définir le rôle de l'association Aurignac Santé.

Or, parallèlement à ses activités professionnelles et associatives, M. Vallière a assumé les fonctions de conseiller communautaire en tant que délégué de la commune d'Aurignac entre 2008 et 2014. S'il n'est plus conseiller communautaire depuis les élections de 2014, la chambre observe qu'il a participé aux réunions du conseil communautaire dans lesquelles la question de la construction de la maison médicale a été débattue. Il s'agit notamment des conseils communautaires des 4 mars 2013, 15 avril 2013, 4 juillet 2013, 23 septembre 2013 et 13 novembre 2013. Lors du conseil communautaire du 13 novembre 2013, il a même présenté l'avant-projet sommaire de l'architecte.

La chambre souligne les risques juridiques liés à sa participation aux délibérations du conseil communautaire, au regard de sa profession de pharmacien et de sa fonction de président de l'association Aurignac Santé. Celle-ci pourrait en effet avoir une incidence sur la validité desdites délibérations prises ces jours-là au regard des dispositions de l'article L. 2131-11 du CGCT, qui dispose que « sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel soit comme mandataires ».

En effet, est regardé comme « intéressé », au sens des dispositions de l'article L. 2131-11 du CGCT, l'élu ayant un intérêt particulier distinct des intérêts de la commune ou de « la généralité des habitants de la commune » (décision CE, 16 décembre 1994, *Commune d'Oullins c/*

Association « Léo Lagrange », n° 145370, au recueil ; cf. aussi 26 octobre 2012, Département du Haut-Rhin, n° 351801, aux tables)²².

Au cas d'espèce, la profession de pharmacien est susceptible de conférer à l'intéressé un intérêt particulier à la construction du centre médical ne se confondant pas avec celui de la généralité des habitants, de même que l'intérêt de l'association Aurignac Santé, qui représente des professionnels de santé, est susceptible d'être au moins en partie distinct de celui de la généralité des habitants.

Cette question apparaît d'autant plus sensible qu'en se lançant dans la construction de cet équipement en plus du musée, ce qui était manifestement au-dessus de ses moyens, la communauté de communes a agi en dehors de sa compétence et s'est mise dans une situation financière très difficile (cf. *supra* § 3.5).

M. Vallière indique dans sa réponse à la chambre qu'il a agi de bonne foi, et que toutes les délibérations communautaires relatives à cette opération ont été votées à l'unanimité. Selon lui, la création d'une maison médicale sur le territoire de la communauté de communes, confronté à un risque de désertification médicale, correspondait à une nécessité et cet équipement est aujourd'hui plébiscité par la population. Pour que le projet soit avalisé par l'ARS, il indique qu'il devait être porté par une association de professionnels de santé, qui a donc été créée pour l'occasion et qui a joué un rôle de fédérateur. M. Vallière précise enfin qu'il n'a eu aucun intéressement personnel, puisque « les deux derniers bilans de notre société sont en baisse malgré l'ouverture de la maison de santé. »

5.4. Un pilotage du projet insuffisamment maîtrisé

Le projet de maison médicale a fait l'objet d'une mise en œuvre rapide.

Son pilotage a manqué de maîtrise tant en matière d'évaluation des besoins que de financement.

²² Pour caractériser l'existence d'un intérêt personnel, l'intérêt doit être suffisamment spécifique au conseiller municipal mis en cause au regard des intérêts des habitants de la commune. Si l'intérêt se rattache à une vaste catégorie de personnes, il n'y a pas de conflit d'intérêts. Ainsi, dans le cas d'une commune dans laquelle une activité économique est prépondérante (viticulture), les membres d'un conseil municipal exerçant une profession en lien avec cette activité économique, n'ont pas un intérêt distinct de celui de la généralité des habitants (CE, 26 décembre 2012, Département du Haut-Rhin, n° 351801). Il est aussi jugé que l'article L. 2131-11 du CGCT n'interdit pas par principe à des conseillers municipaux membres d'une association d'opinion opposée à l'implantation de certaines activités sur le territoire de la commune de délibérer sur une modification du PLU ayant pour objet de restreindre ces activités (CE, 22 février 2016, Société entreprise routière du Grand Sud, n° 367901).

En revanche, le Conseil d'État a jugé qu'un periculateur ne peut siéger dans l'assemblée de Polynésie française lorsqu'elle accorde une mesure fiscale favorable aux periculateurs dès lors que l'intérêt en cause se rapporte à un groupe professionnel réduit qui ne peut se confondre avec celui de la généralité des habitants (CE, 1^{er} juillet 2009, K...et autres, n° 324206).

S'agissant de l'intérêt lié à l'exercice de mandats au sein de personnes morales, le rapporteur public Gilles Pellissier indique dans ses conclusions sous l'arrêt n° 354044 du 10 décembre 2012 : « votre jurisprudence, comme le montre le président Martin dans ses conclusions sur votre décision de section du 16 décembre 1994, Commune d'Oullins c/Association Léo Lagrange Jeunesse et tourisme (Rec. p. 559, concl. Ph. Martin), est très nuancée, mais repose toujours sur la comparaison entre l'intérêt du groupement et celui de la commune. Dès lors que l'intérêt du groupement ne se confond pas avec celui de la commune, même s'il s'agit d'un intérêt général, le conseiller est susceptible d'être intéressé. »

5.4.1. Une évaluation initiale des besoins approximative

L'article 5 du code des marchés publics (CMP) rappelle que la définition des besoins est une phase essentielle pour tout achat, dont l'absence ou la mauvaise qualité peut être sanctionnée par le juge²³.

En ce qui concerne les travaux, il convient de prendre en compte la valeur globale des travaux se rapportant à une opération portant sur un ou plusieurs ouvrages ainsi que la valeur des fournitures nécessaires à leur réalisation que le pouvoir adjudicateur met à disposition des opérateurs.

Au cas particulier, l'évaluation des besoins n'a reposé au départ que sur l'estimation d'une personne désignée comme experte dans le domaine de la santé, qui avait présenté une étude préalable du territoire. Cette évaluation oscille dans une fourchette entre 500 et 600 k€ sans qu'il soit précisé s'il s'agissait d'un montant HT ou TTC²⁴. Elle ne semble pas étayée par des éléments ou des documents précis.

L'estimation n'a été affinée qu'au stade de l'avant-projet sommaire, après le choix du maître d'œuvre. Elle apparaît alors en augmentation de 66 % par rapport à l'estimation initiale du coût des travaux puisque le devis estimatif des travaux du maître d'œuvre du 13 novembre 2013 s'élève à 1 008 900 € HT. En février 2014, l'estimation sera encore revue à la hausse au stade de l'avant-projet définitif, soit un montant de 1 299 800 €.

Le dernier ordonnateur en fonction a indiqué que le projet ne concernait au départ que six à sept professionnels, puis le double six mois plus tard. Cette évaluation initiale très approximative n'est pas sans conséquence sur la régularité du marché de maîtrise d'œuvre.

Dans l'acte d'engagement de ce marché en date du 24 septembre 2013, les honoraires du groupement attributaire comprenant le cabinet Llop, mandataire, et deux cotraitants, la société EBM (bureau d'études) et l'ingénieur conseil J Viard (BET ESI), sont fondés sur un montant de travaux de 600 k€ HT. À ce montant a été appliqué un taux de rémunération de 9,98 %, soit un prix des prestations de 59 880 €.

L'acte d'engagement a été complété par un avenant du 6 juillet 2014 faisant apparaître un nouveau montant des honoraires fixé à 113 599 €, calculé en appliquant au montant des travaux résultant de l'appel d'offres du marché de construction du centre médical (1,138 M€ HT) le même taux de rémunération de 9,98 %. L'avenant fait état de plusieurs motifs. Certains sont extérieurs au maître d'ouvrage comme l'étude de sols ayant engendré des profondeurs de fondations supplémentaires. Cependant, il apparaît aussi que lors des études, le maître d'ouvrage a demandé de prévoir un local de rangement de 109 m² au sous-sol, un local chaufferie avec une chaudière bois, des accès et parkings supplémentaires et des aménagements intérieurs.

Ainsi, le montant des honoraires a augmenté entre l'acte d'engagement et l'avenant de 53 719 €, soit de 89 %. Or, il est généralement admis que le montant d'un marché public ne peut

²³ Le guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics issu de la circulaire du 14 février 2012 rappelle en outre que « la définition des besoins est la clef d'un achat réussi. Une définition précise du besoin est la garantie de la bonne compréhension et de la bonne exécution du marché. Elle permet de procéder à une estimation fiable du montant du marché. Le choix de la procédure à mettre en œuvre est déterminé en fonction du montant et des caractéristiques des prestations à réaliser. C'est pourquoi il est indispensable de procéder, en amont, à une définition précise des besoins. De cette phase préalable essentielle dépend le choix de la procédure et la réussite ultérieure du marché. Ont été, par exemple, considérés comme des manquements à la définition des besoins : la sous-estimation des quantités du marché, le renvoi de la définition de certains besoins à un dispositif ultérieur, la possibilité pour les candidats de proposer des services annexes non définis. Une bonne évaluation des besoins et, par suite, une définition très précise de ces besoins dans les documents de la publicité ne sont pas uniquement une exigence juridique. Elles sont, d'abord, une condition impérative, pour que l'achat soit effectué dans les meilleures conditions ».

²⁴ Procès-verbal du conseil communautaire du 4 juillet 2013.

être augmenté de plus de 15 à 20 % sans risques juridiques²⁵. À l'évidence, l'avenant du 6 juillet 2014 est venu bouleverser l'économie de ce contrat, comme l'indiquait le comptable à l'ordonnateur par courriel du 30 janvier 2015. Au regard du dépassement d'enveloppe par rapport au marché signé, il n'était pas envisageable de recourir à un avenant : un marché complémentaire ou un nouveau marché aurait dû être passé avant la réalisation des travaux²⁶.

5.4.2. Un pilotage à vue du financement du projet

Le tableau de financement de l'opération au 31 décembre 2015 fixe le coût total du projet à 1,288 M€ HT, soit 1,544 M€ TTC.

Les différentes versions de ce plan montrent que l'EPCI a insuffisamment maîtrisé le financement de l'opération. Les financements extérieurs obtenus s'élèvent à 1,343 M€, dont 400 k€ de subventions, 252 k€ de FCTVA et 691 k€ de prêt CDC.

Il laisse à la CCTA une part à financer de 201 k€ (hors intérêts du prêt-relais et intérêts moratoires dus en raison des retards de paiement d'entreprises), alors que dans les premières versions du plan de financement, les dépenses du projet étaient couvertes par les financements envisagés.

La CCTA n'a au final perçu que 56 % des subventions prévues à l'origine (400 k€ / 710 k€). Au fil des plans de financement, la demande de fonds ministériels a été réduite de 300 à 150 k€ pour se transformer, après refus ministériel, en demande de DETR complémentaire de 150 k€, qui n'a pas davantage été obtenue.

En outre, la négociation du prêt relais de 800 k€ nécessaire pour assurer le paiement des entreprises du chantier n'a débuté qu'après le démarrage des travaux.

Enfin, si le bilan financier de l'opération montre que l'annuité du prêt de la CDC (37 274 € en 2016) est inférieure aux loyers à verser par les professionnels de santé (39 357 €, montant déterminé à partir d'un loyer de 10,17 € le m² par mois et d'un taux d'occupation de 86 % sur une surface louable de 375 m²), la couverture de l'annuité par les loyers ne serait plus vérifiée en cas de consolidation du prêt relais de la Caisse d'Épargne, hypothèse qui s'est vérifiée en juillet 2016.

5.5. Le marché de construction du centre médical

5.5.1. L'analyse de la procédure de passation

La CCTA a conclu un marché de travaux ayant pour objet la construction du centre médical et paramédical.

La procédure suivie a été la procédure adaptée prévue à l'article 28 du CMP alors applicable.

²⁵ Voir les conclusions de M. Piveteau sous l'arrêt *Commune de Lens*, CE, 30 juillet 2003, n° 223 445 (« pour que la jurisprudence permette l'hésitation, il faut que l'augmentation ne dépasse pas 10 à 20 % »).

²⁶ CE, 11 juillet 2008, *Ville de Paris*, n° 312354 ; sauf sujétion technique imprévue ; CAA Paris, 25 février 2012, *Ville de Paris*, n° 12PA00638.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

La chambre a contrôlé des lots qui représentent environ 66 % du montant HT du marché : lots n° 1 (VRD/terrassements généraux/clôture/espaces verts), n° 2 (gros-œuvre), n° 4 (isolation plâtrerie et faux plafonds) et n° 10 (plomberie/sanitaire/VMC/chauffage).

Le contrôle a porté sur le respect des mesures de publicité et des éléments formels de passation. Ont ainsi été contrôlées la présence des pièces (règlement de consultation, actes d'engagement, attestations sociales et fiscales...), la mention des critères d'attribution des offres et de leur pondération, et l'existence de l'information des candidats non retenus.

En matière de publicité, la CCTA a justifié de la publication de l'avis d'appel public à la concurrence sur son profil d'acheteur. Si la justification de celle-ci dans un journal habilité à recevoir des annonces légales fait défaut dans le dossier du marché consulté sur place, l'AAPC du marché a été retrouvé sur internet avec l'indication d'une date de parution au 6 mai 2014 dans le journal La Dépêche du Midi.

Alors que l'avis mentionne que les entreprises groupées ne sont pas admises (sans que cette restriction ne soit d'ailleurs reprise par le règlement de consultation), les attributaires des lots n°s 2 et 10 sont des groupements de sociétés.

Cette mention erronée a pu restreindre sans motifs le champ de la concurrence.

L'information des candidats non retenus a été assurée. L'article 83 du CMP impose que le pouvoir adjudicateur communique à tout candidat écarté les motifs du rejet de sa candidature ou de son offre dans les quinze jours de la réception d'une demande écrite à cette fin. Il impose également la communication au soumissionnaire dont l'offre a été classée des caractéristiques de l'offre retenue ainsi que du nom des attributaires du marché. Un candidat évincé pour le lot n° 1 a écrit le 4 juillet 2014 à la CCTA pour lui demander de faire application de ces dispositions. La communauté a satisfait le 8 juillet suivant aux obligations de communication imposées par cet article.

5.5.2. L'analyse des offres des candidats

Le marché bénéficie d'un rapport d'analyse des offres, intitulé rapport de présentation.

L'examen de ce rapport montre, pour les quatre lots concernés, que chacune des offres reçues a été analysée critère par critère, ceux-ci étant énoncés dans l'avis d'appel public à la concurrence et le règlement de consultation. Pour le critère technique, la CCTA a eu recours à l'utilisation de sous-critères permettant une analyse plus précise des offres.

Les analyses reposent sur les informations et documents transmis par les entreprises.

Toutefois, l'examen du rapport d'analyse des offres appelle les observations suivantes.

En la forme, le rapport ne contient, pour l'ensemble des lots, aucune analyse littérale relative à la valeur technique des offres. Ainsi, pour chaque sous-critère participant à la détermination de la valeur technique d'une offre, le rapport ne permet pas d'identifier les raisons qui ont pu conduire à l'attribution d'une notation inférieure à un candidat. À titre d'exemple, pour le lot n° 1, la note reçue pour le sous-critère des moyens techniques et matériels par la société attributaire Lefebvre est de 5/5 et celle obtenue par le candidat dont l'offre est classée en seconde position, de 4/5.

Or, à l'examen des mémoires techniques de ces deux candidats, la différence d'appréciation qui a conduit à la différence de notation ne va pas de soi et il aurait été utile que le

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

rapport d'analyse explicite cette différence d'appréciation et les éléments qui ont emporté la conviction de la commission.

Au fond, deux irrégularités ont été constatées pour les lots n° 1 et n° 4. Alors que le pouvoir adjudicateur n'avait pas prévu de négociation pour ce marché, ce qui excluait toute dérogation au principe d'intangibilité des offres²⁷, les entreprises attributaires de ces lots ont modifié la teneur de leurs offres, les rendant de ce fait irrégulières.

Au cas particulier, en effet, le pouvoir adjudicateur n'a pas choisi de recourir à la négociation dès le lancement de la procédure et ne s'est pas réservé la possibilité d'y recourir. Les offres des candidats devaient donc être considérées comme intangibles.

Pour le lot n° 1, marché notifié le 17 juillet 2014 à l'entreprise Lefebvre pour un montant HT de 169 727,45 €, la teneur de l'offre a pourtant été modifiée par cette entreprise, en méconnaissance du principe d'intangibilité des offres. En conséquence, son offre aurait dû être déclarée irrégulière.

Au dossier, on trouve en effet, en date du 13 juin 2014, deux bordereaux des prix unitaires de l'entreprise Lefebvre, l'un d'un montant de 172 679,32 € HT, l'autre, joint à la notification du lot et revêtu de la signature du président de la CCTA avec la mention « bon pour accord », d'un montant de 169 727,45 €. Leur comparaison montre des différences de tarifs sur plusieurs lignes tarifaires, qui excèdent le cadre de la simple erreur matérielle.

Pour le lot n° 4, marché notifié le 17 juillet 2014 à l'entreprise Berges pour un montant HT de 75 917,62 €, la teneur de l'offre a, de la même manière, été modifiée par cette entreprise, en méconnaissance du principe d'intangibilité des offres. En conséquence, son offre aurait dû être déclarée irrégulière.

Au dossier, on trouve en effet, en date du 10 juin 2014, deux devis de l'entreprise Berges, l'un d'un montant de 78 136,82 € HT, l'autre, joint à la notification du lot, d'un montant de 75 917,62 €. Leur comparaison montre des différences de tarifs sur deux lignes tarifaires, qui excèdent le cadre de la simple erreur matérielle.

Le rapport d'analyse des offres du 27 juin 2014 présente un premier tableau d'analyse des offres reçues : dans ce tableau, l'offre de l'entreprise Lefebvre pour le lot n° 1, à 172 679,32 € HT est plus élevée que celle de l'entreprise S... à 170 043,60 €, et l'offre de l'entreprise Berges pour le lot n° 4, à 78 136,82 € HT est plus élevée que celle de l'entreprise E... à 76 173,57 €.

Un deuxième tableau « récapitulatif des offres après analyse » est présenté dans le même rapport. Les nouveaux tarifs appliqués permettent à l'entreprise Lefebvre et à l'entreprise Berges de devenir les moins chères.

Alors que le critère prix comptait pour 50 % de la note finale, la chambre observe que ces deux entreprises ont été *in fine* attributaires des deux lots, alors que l'application du tarif initial était susceptible d'inverser l'ordre de classement des entreprises.

²⁷ Dans le cadre de la procédure adaptée, si le pouvoir adjudicateur a décidé de faire usage de sa faculté de négocier, il doit en informer les candidats dès le lancement de la procédure. Il peut aussi se borner à informer les candidats, lors du lancement de la procédure qu'il se réserve la possibilité de négocier (CE, 18 septembre 2015, n° 380821, *Sté Axcoss*). À défaut du choix du recours à la négociation dès le lancement de la procédure ou à défaut pour le pouvoir adjudicateur de se réserver la possibilité de ce recours lors du lancement de la procédure, les offres doivent être considérées comme intangibles.

6. DES ACHATS DE FOURNITURES ET SERVICES HORS MARCHÉ

La communauté a procédé en 2013 et 2014 à divers achats de fournitures (carburants et matériaux du *pool* routier) et de services (locations mobilières).

Ces achats, qui dépassaient les seuils de publicité (15 000 € HT sur la période concernée), n'ont pas donné lieu à la conclusion d'un marché sous forme écrite et n'ont pas été précédés d'une publicité et d'une mise en concurrence préalable, en contrariété avec les dispositions des articles 28 et 40 du CMP alors applicables. Si l'ancien ordonnateur soutient que ces procédés étaient liés aux contraintes d'approvisionnement, cette réponse ne saurait justifier de telles pratiques.

tableau 51 : Récapitulatif des achats hors marché (2013-2014)

Année	Compte	Tiers	Objet	Montant HT
2013	60622	A	carburants	22 463,22
2014	60622	A	carburants	21 449,89
2013	60622	B	carburants	21 990,93
2014	60622	B	carburants	20 129,80
2013	60628	C	matériaux <i>pool</i>	39 372,16
2014	60628	C	matériaux <i>pool</i>	22 320,59
2013	6135	D	location <i>pool</i>	56 101,36
2014	6135	D	location <i>pool</i>	51 376,23

Source : CRC d'après les grands-livres

Recommandation

5. Mettre un terme à la pratique des achats de fournitures et services hors marché. Non mise en œuvre.

7. L'USAGE D'UNE CARTE DE CARBURANT PAR L'ANCIEN ORDONNATEUR

Il ressort de documents transmis par le comptable public que M. Guilhot, ordonnateur jusqu'au 10 décembre 2015, a utilisé une carte carburant de la CCTA pour faire le plein sur son véhicule personnel. Ces faits sont évoqués également dans un procès-verbal du conseil communautaire du 4 mars 2015, qui souligne que cet usage serait venu compenser divers frais de déplacements avancés par l'intéressé.

Le montant de ces frais a été chiffré à 12 800 € entre janvier 2012 et janvier 2014. La communauté de communes a décidé de recouvrer ces sommes et a émis un titre de recettes à l'encontre de l'ancien ordonnateur le 14 août 2015 sur la base des factures du fournisseur de carburant.

À la date du 22 mars 2016, sur le montant de 12 800 €, un solde de 7 615,44 € reste dû après imputation d'un montant de 5 184,56 € au titre de frais de déplacement admis par le comptable public sur présentation de justificatifs. Pour un certain nombre de déplacements pour lesquels l'ancien ordonnateur n'a produit que des invitations à des réunions, le comptable public a demandé

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

des pièces complémentaires telles que convocations ou méls de confirmation d'inscription. Faute de présentation de celles-ci, les remboursements correspondants n'ont pas été effectués.

L'ancien ordonnateur a répondu aux observations de la chambre en se prévalant des difficultés qu'il a rencontrées à retrouver les justificatifs sollicités par le comptable, deux voire trois ans après l'utilisation de la carte de carburant. Il a indiqué qu'il était en train de procéder aux remboursements des sommes en litige.

Le dernier ordonnateur en fonction de l'établissement public a confirmé que ce remboursement était en cours.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

ANNEXES

annexe 1 : Les opérations d'ordre

	2011	2012	2013	2014
Amortissements				
Dotation aux amortissements des immobilisations (charge)	102 997	122 944	135 814	143 081
Amortissement des immobilisations (compte de bilan)	102 997	122 944	135 814	143 081
Écart	0	0	0	0
Charges à répartir				
Dotation aux amortissements des charges à répartir	0	0	0	0
Charges à répartir	0	0	0	0
Écart	0	0	0	0
Charges à répartir	0	0	0	0
Transferts de charges	6 892	0	0	0
Écart	-6 892	0	0	0
Provisions				
Dotations aux provisions (charge)	0	0	0	0
Provisions (compte de bilan)	0	0	0	0
Écart	0	0	0	0
Dotation aux provisions pour risques et charges (charge)	0	0	0	0
Provisions pour risques et charges (compte de bilan)	0	0	0	0
Écart	0	0	0	0
Reprises de subventions				
Subventions transférées (compte de bilan)	14 463	19 118	10 719	10 146
Quote-part des subventions transférées (produit)	14 463	19 118	10 719	10 146
Écart	0	0	0	0
Intérêts courus non échus (ICNE)				
ICNE contrepassés	0	0	0	0
ICNE	0	0	0	0
Écart	0	0	0	0
Cessions d'immobilisations				
Valeur comptable des immobilisations cédées + diff. positive	9 508	0	19 000	0
Produit des cessions d'immobilisations + diff. négative	9 508	0	19 000	0
Écart	0	0	0	0
Différence sur réalisation positive	5 691	0	19 000	0
Différence sur réalisation	5 691	0	19 000	0
Écart	0	0	0	0

annexe 2 : La réglementation des travaux en régie

La collectivité peut, par l'intermédiaire de ses services techniques, réaliser au cours de l'exercice des travaux donnant lieu à la création d'une immobilisation pour elle-même. Il s'agit de restituer à la section de fonctionnement le montant des charges qu'elle a supportées au cours de l'année pour des travaux effectués par les agents des services techniques de la collectivité et ayant un caractère d'investissement.

En fin d'exercice, l'ordonnateur évalue les travaux réalisés et émet un titre de recettes au compte 722 en contrepartie d'une inscription de ce même montant au bilan. Cette procédure permet d'éviter que les charges imputées sur les comptes de classe 6 (personnel, matériel et fournitures) pour la création de cette immobilisation ne grèvent les résultats de l'exercice.

Le comité national de fiabilité des comptes locaux a publié une fiche sur les bonnes pratiques en matière de travaux en régie. Cette fiche en adéquation avec l'instruction M14 (tome 1 - annexe 25 et tome 2 - titre 3 - chapitre 3) préconise :

1. La tenue d'une comptabilité spécifique

Afin d'être en mesure d'évaluer de façon sincère les différentes charges qui ont contribué à la réalisation de l'immobilisation, la collectivité doit tenir une comptabilité analytique précise, notamment au niveau des frais de personnel (décompte du nombre d'heures, tarifs horaires des différents agents). La collectivité doit mettre en place une procédure permettant d'identifier parmi les charges, celles qui se rattachent à des travaux en régie et à quelle opération ou immobilisation les charges sont à rattacher.

2. L'état des travaux d'investissement réalisés en régie

En fin d'exercice, l'ordonnateur dressera un « état des travaux d'investissement effectués en régie ». Ce document est établi avant la clôture des opérations. L'ordonnateur établit un état distinct par nature de travaux ou par opération ; l'état ventile pour chaque bien, le coût des matières premières, des frais de personnel et des autres charges indirectes. L'état est arrêté en toutes lettres et signé par l'ordonnateur. Chaque état est dressé en trois exemplaires dont un est adressé au comptable à l'appui du mandat (le titre émis fait référence au mandat correspondant).

Il complète l'annexe IV-A10 du compte administratif relatif à l'« état des travaux en régie ».

3. La mise à jour de l'inventaire

L'ordonnateur attribuera un numéro d'inventaire physique et/ou comptable au bien créé et complètera son inventaire physique et comptable.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

GLOSSAIRE

AAPC	avis d'appel public à la concurrence
AC	attribution de compensation
ANV	admission en non-valeur
ARS	agence régionale de santé
ARTT	aménagement et réduction du temps de travail
BA	budget annexe
BP	budget primitif
BP	budget principal
CAA	cour administrative d'appel
CAF	capacité d'autofinancement
CCAS	centre communal d'action sociale
CCTA	communauté de communes des Terres d'Aurignac
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CE	Conseil d'État
CG	compte de gestion
CGCT	code général des collectivités territoriales
CGI	code général des impôts
CIAS	centre intercommunal d'action sociale
CMP	code des marchés publics
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CRC	chambre régionale des comptes
DETR	dotation d'équipement des territoires ruraux
DGS	directrice générale des services
DM	décision modificative
EBF	excédent brut de fonctionnement
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
ETP	équivalent temps-plein
FCTVA	fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FPIC	fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
HT	hors taxes
ICNE	intérêts courus non échus
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo euros = millier d'euros
M€	million d'euros
MAD	mise à disposition
NBI	nouvelle bonification indiciaire
OTTA	office du tourisme des Terres d'Aurignac
PLU	plan local d'urbanisme
RH	ressources humaines
RI	régime indemnitaire
SIVOM	syndicat intercommunal à vocation multiple
SPA	service public administratif
SPIC	service public industriel et commercial
TEOM	taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TFB	taxe sur le foncier bâti
TFNB	taxe sur le foncier non bâti
TH	taxe d'habitation
TTC	toutes taxes comprises
VMC	ventilation mécanique contrôlée
VRD	voirie et réseaux divers

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes des Terres d'Aurignac (31)

Réponses aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières : aucune réponse écrite destinée à être jointe au présent rapport n'a été adressée à la chambre régionale des comptes.