Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU BASSIN D'AURILLAC

(Département du Cantal)

Exercices 2012 à 2018

Observations définitives
délibérées le 4 décembre 2019

SOMMAIRE

1- PRESENTATION DE L'ORGANISME....6
2- LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET LA FIABILITE DES COMPTES 7
2.1- La qualité de l'information budgétaire et comptable....8
2.1.1- Le débat d'orientations budgétaires....8
2.1.2- L'information budgétaire....9
2.1.3- Les prévisions et la qualité du pilotage budgétaire....10
2.2- La fiabilité des comptes....14
2.2.1- La comptabilité des engagements....15
2.2.2- Le rattachement des charges et des produits à l'exercice....15
2.2.3- Le suivi du patrimoine....15
3- LA SITUATION FINANCIERE....17
3.1- La formation de la capacité d'autofinancement du budget principal....18
3.1.1- Les produits de gestion....18
3.1.2- Les charges de gestion....19
3.1.3- La capacité d'autofinancement....19
3.1.4- Le financement des investissements....19
3.1.5- La dette....20
3.1.6- Synthèse sur la situation financière du budget principal....21
3.2- La formation de la capacité d'autofinancement du budget annexe du traitement des déchets ménagers et assimilés (TDMA)....21
3.2.1- Les produits de gestion....22
3.2.2- Les charges de gestion....22
3.2.3- La capacité d'autofinancement....23
3.2.4- Le financement des investissements....23
3.2.5- La dette....24
3.2.6- Synthèse sur la situation financière du budget annexe des déchets ménagers....24
3.3- La formation de la capacité d'autofinancement du budget annexe des transports....25
3.3.1- Les produits de gestion....26
3.3.2- Les charges de gestion....26
3.3.3- La capacité d'autofinancement....27
3.3.4- Le financement des investissements....27
3.3.5- La dette....28
3.3.6- Synthèse sur la situation financière du budget annexe des transports....28
3.4- La formation de la capacité d'autofinancement du budget annexe du service de distribution d'eau potable....29
3.4.1- Les produits de gestion....29
3.4.2- Les charges de gestion....30
3.4.3- La capacité d'autofinancement et le financement des investissements....30
3.4.4- La dette....31
3.5- La formation de la capacité d'autofinancement du budget annexe du service de l'assainissement....31
3.5.1- Les produits de gestion....31
3.5.2- La capacité d'autofinancement....32
3.5.3- Le financement des investissements....33
3.5.4- La dette....33
4- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES....34
4.1- L'évolution des effectifs....34
4.2- Le suivi de la masse salariale....34
4.3- La mise en place d'une gestion prévisionnelle de l'emploi, des effectifs et des compétences....35
4.4- Le recours aux agents contractuels....35
4.4.1- Le personnel de l'aéroport....36
4.4.2- Les personnels de remplacement....37

4.5- Le régime indemnitaire 39
4.5.1- Le régime en vigueur sur la période 39
4.5.2- Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) 41
4.5.3- Le régime des heures supplémentaires 42
4.6- Le temps de travail annuel 43
4.6.1- Les dispositions applicables 43
4.6.2- La pratique de la communauté d'agglomération 43
4.6.3- La remise en cause du système 44
5- LE CONTROLE INTERNE ET LES SYSTEMES D'INFORMATION 45
5.1- L'organisation informatique 46
5.1.1- L'organisation matérielle 46
5.1.2- La mutualisation de la direction des systèmes d'information 46
5.2- La cartographie des risques 47
5.3- La remontée et le traitement des informations de pilotage 47
5.4- L'organisation du contrôle de gestion 48
5.5- Les processus de contrôle des données 48
5.5.1- Le contrôle interne des dépenses 48
5.5.2- Le contrôle interne des recettes 49
5.6- Synthèse sur le contrôle interne et les systèmes d'information 50

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac à compter de l'exercice 2012. Le contrôle a porté principalement sur la qualité de l'information financière, sur la situation financière du budget principal et des principaux budgets annexes, sur la gestion des ressources humaines ainsi que, dans le cadre d'une enquête commune à plusieurs juridictions, sur le contrôle interne et les systèmes d'information. Le contrôle est intervenu avant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire le 24 mars 2020 et l'impact de la crise n'a par conséquent pas été examiné.

La communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac regroupe 25 communes ; elle compte 53 295 habitants et représente plus du tiers de la population départementale. Pour la gestion des compétences qu'elle exerce en régie directe (eau, assainissement, collecte et traitement des déchets, gestion de l'aéroport d'Aurillac Tronquières, campings communautaires, centre aquatique, zones d'activités économiques, etc.) elle dispose de neuf budgets annexes dont les masses financières représentent la moitié des dépenses réelles de fonctionnement de la communauté.

Alors que l'exécution de son budget principal pour 2018 fait état de dépenses d'investissement de près de 24,8 M€, leur suivi ne permet pas d'interpréter clairement l'écart important constaté sur toute la période entre la prévision et l'exécution des dépenses et des recettes. De même, le patrimoine de l'établissement public n'est pas connu et valorisé avec la précision nécessaire à la formation d'une image fidèle de la collectivité.

La situation financière de la communauté d'agglomération apparaît saine, par-delà la baisse de dotations de l'Etat évaluée à 2 M€ entre 2012 et 2017. La capacité d'autofinancement brute du budget principal s'est maintenue à un niveau permettant le remboursement de l'annuité en capital des emprunts, l'encours de la dette restant maitrisée. La situation des budgets annexes les plus importants est également correcte, hormis celle du budget annexe du traitement des déchets ménagers et assimilés qui dégage une capacité d'autofinancement nette négative sur toute la période, en conséquence d'une croissance de la charge de la dette supérieure à la capacité d'autofinancement dégagée par l'activité.

La gestion des ressources humaines a conduit à une maîtrise de l'évolution des effectifs et de la masse salariale, bien que les processus de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences restent encore à formaliser. Des irrégularités graves ont été constatées en matière de recrutement d'agents contractuels de remplacement, qui font encourir des risques juridiques à la collectivité. La durée légale du temps de travail n'a pas été respectée durant toute la période contrôlée, le temps réellement travaillé présentant des écarts significatifs avec la règlementation. Le régime indemnitaire et ses modalités d'application apparaissent insuffisamment encadrés.

La communauté d'agglomération s'est investie dans des processus de dématérialisation des différentes procédures conduisant à une production de données de gestion. L'infrastructure informatique offre de fait de réelles capacités en matière de performance et de garantie de la sécurité. Toutefois, du fait de la taille somme toute réduite de l'établissement public et de la connaissance directe de l'activité par les principaux acteurs, les procédures de contrôle interne se révèlent peu formalisées, une grande confiance étant accordée aux fonctionnalités de contrôles automatiques des applications informatiques de gestion et au professionnalisme des équipes.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Fiabiliser le suivi des immobilisations de manière à assurer une adéquation des données comptables avec la réalité

Recommandation n° 2 : Délibérer sur les modalités de prise en charge des dépenses d'exploitation des budgets annexes de services publics à caractère industriel et commercial, par versement de subventions du budget principal selon les conditions et les modalités prévues par l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 3 : Développer la démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, de manière à anticiper les besoins en effectifs et en compétences des différentes activités développées par la communauté d'agglomération**.**

Recommandation n° 4 : Mettre en œuvre le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans le respect des dispositions légales.

Recommandation n° 5 : Veiller à établir les décisions individuelles d'attribution des différentes primes et indemnités préalablement à leur mise en paiement et en conformité avec les dispositions retenues par l'assemblée délibérante quant à leur modalité de calcul.

Recommandation n° 6 : Mettre fin au régime particulier des autorisations spéciales d'absence qui méconnait le cadre légal défini par la loi modifiée du 26 janvier 1984.

Recommandation n° 7 : Fixer la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac pour les exercices 2012 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 18 septembre 2018, adressée à M. Michel ROUSSY, président de l'établissement public depuis le 26 juin 2017. M. Jacques MEZARD, son prédécesseur en exercice durant la période contrôlée, en a également été informé le 18 septembre 2018.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- la qualité de l'information budgétaire ;
- la situation financière du budget principal et des principaux budgets annexes ;
- les ressources humaines ;
- le contrôle interne et les systèmes d'information.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 15 avril 2019 avec M. Michel ROUSSY. Il a également eu lieu le même jour avec M. Jacques MEZARD.

Lors de sa séance du 23 mai 2019, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 2 septembre 2019 à M. Michel ROUSSY ainsi que, pour celles le concernant, à M. Jacques MEZARD et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites et procédé à l'audition demandée, la chambre, lors de sa séance du 4 décembre 2019, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRESENTATION DE L'ORGANISME

Dès 1965, un premier syndicat intercommunal a réuni les communes d'Aurillac et d'Arpajon-sur-Cère ; il s'est transformé en district en 1990 avec l'adhésion de nouvelles communes, au nombre de treize en 1999.

La communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac a été créée avec effet au 1er janvier 2000 par la transformation du district du bassin d'Aurillac et intégration de nouvelles communes. Après de nouvelles adhésions successivement intervenues en 2002, en 2007, en 2009 et en 2012, la communauté se trouvait composée de 25 communes[1] au début de la période contrôlée, périmètre n'ayant pas été remis en cause depuis, malgré la réforme de la carte de l'intercommunalité du Cantal de 2017 ayant réduit de dix-sept à neuf le nombre d'établissements publics de coopération intercommunale. Sa population est de 53 295 habitants selon le recensement de 2015.

Les compétences de la communauté d'agglomération n'ont été que peu modifiées sur la période contrôlée. La compétence facultative intéressant l'instruction des autorisations du droit des sols, exercée dans le cadre de services communs créés en application de l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales a été adjointe à compter de 2016 par arrêté préfectoral n° 2015-1583 du 11 décembre 2015. Celle relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations (GEMAPI) a été ajoutée aux compétences obligatoires à compter de 2018 par arrêté préfectoral du 25 janvier 2017.

[1] Aurillac (25 875 hab), Arpajon-sur-Cère, Ayrens, Carlat, Crandelles, Giou-de-Mamou, Jussac, Labrousse, Lacapelle-Viecamp, Laroquevieille, Lascelle, Mandailles-Saint-Julien, Marmanhac, Naucelles, Reilhac, Saint-Cirgues-de-Jordanne, Saint-Paul-des-Landes, Saint-Simon, Sansac-de-Marmiesse, Teissières-de-Cornet, Velzic, Vézac, Vézels-Roussy, Ytrac, Yolet, soit 53 295 habitants au recensement 2015.

Il en résulte qu'au titre des compétences obligatoires, la communauté d'agglomération exerce désormais les actions de développement économique (dont la gestion des zones d'activité économique et aéroportuaire), d'aménagement de l'espace (dont l'organisation des transports urbains), et celles relevant de l'équilibre social de l'habitat (dont la politique du logement) et de la politique de la ville (dont les dispositifs de développement urbain).

Les compétences communautaires dévolues sur option tiennent à la production et la distribution de l'eau potable, à l'assainissement, à la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie (dont la lutte contre la pollution de l'air et la collecte et le traitement des déchets) et à la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion des équipements sportifs et culturels d'intérêt communautaire.

Enfin, les compétences facultatives concourent au développement de l'enseignement (antenne universitaire, collège de La Ponétie) et de l'aménagement numérique (réseau très haut débit), ainsi qu'à la représentation des communes en matière de sécurité civile (versement du contingent incendie et représentation au SDIS).

Dans ce cadre, ont été déclarés d'intérêt communautaire :

- les zones d'activité de Baradel-Le Bousquet, de Baradel-Le Garric, des Quatre Chemins, de Bargues, d'Esban et de la Sablière ;
- l'aménagement et l'exploitation des campings de l'Ombrade à Aurillac, du Moulin à Jussac et de la Cère à Arpajon-sur-Cère ;
- le centre aqualudique de La Ponétie, le boulodrome de Tronquières, le stade Jean Alric, le centre de congrès des Carmes, la médiathèque communautaire, le centre de création artistique « Le Parapluie », le studio d'enregistrement pour musiques amplifiées « Le Chaudron » et la salle de spectacle « Le Prisme » ;
- la mise en place du système d'information géographique ;
- la participation à la réalisation de résidences universitaires.

Pour l'exercice de ces compétences, la communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac assure ainsi en régie directe la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés, la gestion du service de distribution d'eau potable, du service d'assainissement collectif et de contrôle des systèmes d'assainissement non collectif, de l'aéroport d'Aurillac Tronquières, des campings communautaires, du centre aquatique et des zones d'activités. L'exploitation du service des transports urbains est assurée par convention de service public avec la société publique locale STABUS. La gestion financière de ces activités est individualisée dans des budgets annexes.

La communauté d'agglomération a par ailleurs confié la gestion du centre des congrès des Carmes et du Prisme (salle de spectacles) à la SEM Aurillac développement devenue, le 16 avril 2014, société publique locale du même nom, et celle de la gestion de la salle de musiques amplifiées « Le Chaudron » à l'association Love Mi Tendeur. Le centre de création artistique « Le Parapluie » est mis à disposition de l'association Éclat, organisatrice du festival international du théâtre de rue d'Aurillac et labellisé « *Centre national des arts de la rue et des espaces publics (CNAREP)* » par le ministère de la culture.

2- LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET LA FIABILITE DES COMPTES

Sur la période examinée, le budget de la communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac comportait un budget principal et neuf budgets annexes, régis et tenus selon les dispositions des instructions budgétaires et comptables M14 (budgets communaux), M4 (services publics à caractère industriel et commercial), M43 (services publics de transports) et M49 (services

publics de distribution d'eau potable et d'assainissement), le budget annexe du centre nautique ayant été créé à compter du 1er janvier 2015 et celui des zones d'activité économique à compter du 1er janvier 2017. Rapportée aux recettes réelles de fonctionnement constatées au compte administratif 2018, l'importance relative de chacun de ces budgets est présentée ci-après.

Tableau 1 : La structure budgétaire de la CABA en 2018

Budgets	nomenclature comptable	% total CABA
Budget principal	M14	48,55 %
BA Traitement des déchets ménagers et assimilés (TDMA)	M14	14,42 %
BA Eau	M49	12,31 %
BA Assainissement	M49	8,95 %
BA Transports urbains	M43	9,57 %
BA Centre aquatique - *depuis 2015*	M14	2,60 %
BA Aéroport d'Aurillac	M4	2,24 %
BA Plan local d'insertion par l'emploi (PLIE)	M14	0,88 %
BA Campings communautaires	M4	0,49 %
BA Zones d'activité économique (ZAE) - *depuis 2017*	M14	0,00 %

Source : compte administratif

2.1- La qualité de l'information budgétaire et comptable

Le vote du budget est un élément essentiel de la vie démocratique de la communauté d'agglomération. Ne se résumant pas à l'adoption d'un document récapitulant les dépenses et les recettes prévues pour l'année en cause, il est précédé d'un débat d'orientations budgétaires présentant le cadre général dans lequel a été élaboré le budget, et doit contenir les éléments nécessaires à l'information des élus comme du public.

2.1.1- Le débat d'orientations budgétaires

Aux termes de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, le vote du budget primitif est précédé d'un débat sur les orientations budgétaires. Selon cet article, le maire présente au conseil municipal, dans le délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, sur les engagements pluriannuels envisagés, sur la structure et la gestion de la dette ainsi que sur la structure des effectifs, les dépenses de personnel et la durée effective de travail. Ce rapport fait l'objet d'un débat sans vote.

Depuis 2016, l'article R. 2312-3 du même code détermine les éléments devant figurer dans le rapport. Doivent notamment être présentés les engagements pluriannuels et les orientations en matière d'autorisations de programme. De même, les informations relatives aux effectifs et aux dépenses de personnel, comportant notamment des éléments sur la rémunération tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature, la durée effective du travail dans la commune ou l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs doivent y être développés. Ce rapport peut également détailler la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines de la commune.

Il résulte enfin de l'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 qu'à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales doit présenter ses objectifs concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, et l'évolution du besoin de financement annuel, ces éléments prenant en

compte les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes. Au regard de la date de parution du texte intervenue alors que le processus budgétaire de l'année 2018 était déjà bien engagé, ces exigences supplémentaires sont applicables à compter de l'exercice 2019.

Sur la période contrôlée, le débat d'orientations budgétaires s'est tenu régulièrement, dans un délai d'un mois et demi à deux mois précédant le vote du budget primitif.

Il apparaît toutefois que le rapport sur les orientations budgétaires transmis aux élus comportait bien un exposé développé sur le contexte économique dans lequel s'inscrivait le budget à venir, sur la stratégie financière, la gestion stratégique de la dette, les réalisations de l'année écoulée, les investissements de l'année N et des précisions sur les budgets annexes ainsi qu'un plan pluriannuel d'investissement mais qu'il était en revanche lacunaire sur les éléments relatifs à la gestion des ressources humaines.

Le rapport afférent au budget primitif pour l'exercice 2019 présente un objectif de maintien des charges à caractère général à un niveau équivalent à celui de l'année précédente, avec une marge brute prévisionnelle de 3 M€. En ce sens, il ne respecte pas expressément les dispositions de la loi du 22 janvier 2018, en ne comportant pas un objectif quantifié d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement du budget principal et des budgets annexes, et en ne traitant pas de celle du besoin de financement annuel.

2.1.2- L'information budgétaire

2.1.2.1- La présentation au conseil communautaire

Lors de la séance de vote du budget primitif, une présentation détaillée est effectuée reprenant les principales données financières d'exécution des exercices précédents et présentant les projets importants de l'exercice en question, pour le budget principal et chacun des budgets annexes.

Les élus apparaissent ainsi correctement informés de l'analyse faite par l'exécutif de la situation financière, et des actions prévues pour l'année budgétaire.

2.1.2.2- La publicité des documents budgétaires

L'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales dispose qu' *« une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux »* et « *que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 2312-1, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12, sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent* ».

L'article R. 2313-8 du même code, procédant du décret d'application du 23 juin 2016, précise que les documents mentionnés à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 2313-1 sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, dans un délai d'un mois à compter de l'adoption, par le conseil municipal, des délibérations auxquelles ces documents se rapportent.

Or, jusqu'en mai 2019, seules les informations se rapportant au budget de l'exercice 2016 étaient présentées. La chambre prend note de la mise à jour du site internet de la communauté d'agglomération intervenue récemment, après la fin de l'instruction.

2.1.3- Les prévisions et la qualité du pilotage budgétaire

Soumis au vote de l'assemblée délibérante, le budget est un document de prévision et d'autorisation des recettes et des dépenses de l'année. Selon les dispositions expresses du code général des collectivités territoriales, les recettes et les dépenses inscrites au budget doivent être évaluées de façon sincère, au sens où elles doivent correspondre aux opérations effectivement prévues pour l'année à venir et pour des montants résultant d'une estimation réaliste fondée sur des informations disponibles au jour du vote du budget.

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement des budgets annexes sont importantes comme l'illustre le tableau ci-après.

Tableau 2 : Le budget primitif 2018 de la CABA (en €)

	Dépenses réelles de fonctionnement		Dépenses réelles d'investissement (y.c. RàR)	
Budget principal	24 063 010	48,4 %	23 530 849	49,3 %
BA traitement des déchets ménagers et assimilés	7 453 799	15,0 %	6 291 554	13,2 %
BA eau	5 710 866	11,5 %	5 507 045	11,5 %
BA transports urbains	4 745 094	9,5 %	1 102 903	2,3 %
BA assainissement	3 745 313	7,5 %	9 068 415	19,0 %
BA centre aquatique	1 416 388	2,8 %	884 528	1,9 %
BA aéroport	1 350 768	2,7 %	554 957	1,2 %
BA plan local pour l'insertion et l'emploi	510 649	1,0 %	12 945	0,0 %
BA zone d'activités économiques	469 700	0,9 %	21 288	0,0 %
BA campings communautaires	255 983	0,5 %	745 526	1,6 %
Total	**49 721 570**	**100,0 %**	**47 720 000**	**100,0 %**

Source : CABA

L'exécution des principaux budgets annexes (traitement des déchets ménagers et assimilés, transports urbains, eau et assainissement) intervient donc directement dans la qualité globale de la prévision budgétaire, en rapport avec leur importance budgétaire.

2.1.3.1- Le taux de réalisation budgétaire d'investissement

Si les dépenses et les recettes de la section de fonctionnement du budget principal et des budgets annexes sont exécutées conformément aux prévisions, celles de la section d'investissement ont été réalisées pour un montant très inférieur aux réalisations.

Les restes à réaliser à la fin de l'exercice concerné, dépenses engagées mais non mandatées ou recettes certaines n'ayant pas donné lieu à émission d'un titre de recettes, ont été pris en considération dans l'analyse du taux d'exécution car ne traduisant pas un retard voire un report d'exécution budgétaire, mais reflétant fidèlement le rythme de réalisation effective des travaux et de versement des subventions se rattachant aux opérations engagées.

Tableau 3 : Taux d'exécution d'investissement du budget principal (en k€)

Section d'investissement		**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Dépenses réelles d'investissement	Crédits ouverts de l'année	21 856	22 074	22 147	20 743	20 087	28 152	24 157
	Total dépenses réelles	11 818	13 582	14 703	9 508	6 137	11 527	9 203
	Restes à réaliser	5 764	3 836	2 719	2 493	5 670	5 304	5 252
	Dépenses / crédits ouverts	54%	62%	66%	46%	31%	41%	38%
	Dépenses (yc RAR) / crédits	80%	79%	79%	58%	59%	60%	60%
Recettes réelles d'investissement	Crédits ouverts de l'année	16 705	16 846	17 170	16 058	15 395	21 035	19 612
	Total des recettes réelles	9 977	8 767	9 506	7 439	5 930	6 554	6 571
	Restes à réaliser	3 168	4 447	3 202	1 166	3 436	6 122	4 273
	Recettes / crédits ouverts	60%	52%	55%	46%	39%	31%	34%
	Recettes (yc RAR) / crédits	79%	78%	74%	54%	61%	60%	55%

Source : comptes administratifs

Tableau 4 : Taux d'exécution des budgets annexes les plus importants

Section d'investissement		**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
BA traitement des déchets ménagers	DRI/crédits ouverts	52%	51%	45%	55%	28%	44%	47%
	RRI/crédits ouverts	66%	51%	35%	40%	36%	48%	44%
BA transports urbains	DRI/crédits ouverts	94%	94%	90%	65%	22%	84%	83%
	RRI/crédits ouverts	70%	73%	92%	99%	30%	80%	105%
BA eau	DRI/crédits ouverts	35%	55%	42%	39%	67%	54%	66%
	RRI/crédits ouverts	51%	32%	48%	38%	49%	60%	65%
BA assainissement	DRI/crédits ouverts	49%	54%	44%	51%	32%	39%	70%
	RRI/crédits ouverts	58%	29%	31%	53%	31%	48%	73%

Source compte administratif

Le taux d'exécution des recettes réelles d'investissement du budget principal a fluctué de 60 % à 79 % au regard du montant prévisionnel porté au budget, et les dépenses réalisées n'ont pas excédé de 50 % à 80 % des crédits ouverts.

La situation des budgets annexes est plus contrastée ; les taux d'exécution relevés pour le budget annexe des déchets ménagers et assimilés, et pour celui de l'eau et celui de l'assainissement ont été faibles sur toutes la période tandis que celui observé pour le budget des transports urbains s'avère plus satisfaisant, à l'exception de l'année 2016 atypique.

S'agissant des dépenses d'investissement de l'exercice 2016 du budget principal pour lesquelles le taux d'exécution a été particulièrement faible, l'analyse du compte administratif révèle une très faible réalisation des dépenses d'immobilisations incorporelles et plus particulièrement le poste des frais d'études (17,80 %). La prise en compte de restes à réaliser chiffrés à plus de 750 000 € en fin d'exercice ne permet pas d'expliquer l'annulation importante de crédits à hauteur de 700 000 €. Les immobilisations corporelles présentent également un taux de réalisation très faible (17,60 %) concentré sur les aménagements de terrains (9,18 %), les installations générales et aménagement des constructions (16,92 %) ainsi que les autres constructions (aucune dépense mandatée). La faiblesse du taux d'exécution n'est que partiellement atténuée par la prise en considération de restes à réaliser conséquents de 583 000 €, les crédits ouverts étant annulés en fin d'exercice pour un montant de 3 415 000 €. En vis-à-vis, les recettes d'investissement constatées au compte administratif 2016 ont également enregistré un faible taux d'exécution.

Celui de 28,41 % des subventions d'équipement semble toutefois résulter du report ou de l'abandon des opérations d'équipement associées, ou du retard dans leur exécution. Il est à rapprocher du faible taux d'exécution des dépenses d'investissement constaté. Ainsi, les

subventions d'équipement attendues pour l'opération relative au stade Jean Alric n'ont été concrétisées (montants perçus et restes à réaliser) que pour un total de 1 025 k€ sur les 1 550 k€ inscrits (soit 66,13 %) alors que les dépenses ont été engagées à hauteur de 90 %.

Ce constat d'ensemble souffre cependant d'une incohérence en matière de recours à l'emprunt. En effet, malgré une faible exécution des dépenses d'investissement, conduisant nécessairement à un besoin de financement réduit, les recettes d'emprunt constituées du produit des emprunts mobilisés et des restes à réaliser résultant de contrats signés en 2016, restent proches des prévisions budgétaires, le taux d'exécution du chapitre budgétaire correspondant s'établissant à 95 % du montant prévisionnel porté au budget primitif.

2.1.3.2- Le suivi par opérations d'équipement

La communauté d'agglomération a décidé de voter les crédits relatifs aux principales dépenses d'équipement au niveau de l'opération. Cette solution, conduisant à cumuler les dépenses relevant de différentes imputations budgétaires sur un même chapitre d'opération, permet d'identifier plus précisément les crédits afférents à ces opérations et ainsi de les inscrire pour leur montant probable. Ces opérations lourdes étant amenées à s'exécuter sur plusieurs exercices, leur suivi spécifique et individualisé doit permettre de corriger les inscriptions budgétaires en fonction de l'exécution réelle. Si le suivi par opération n'a pas pour vocation d'améliorer le taux d'exécution des dépenses d'investissement, il devrait conduire à une meilleure information précisant les opérations en cause.

Sur la période examinée, les dépenses suivies par opérations ont été exécutées comme suit :

Tableau 5 : Opérations d'équipement du budget principal

Opérations d'équipement		**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
n° 1006	Aires d'accueil des gens du voyage	90 %	84 %	65 %	100 %	0 %		
n° 1008	Arborétum	13 %	100 %					
n° 1009	Rénovation de la médiathèque	91 %	100 %					
n° 1032	Espace de cultures urbaines	0 %	13 %	100 %	8 %	103 %		
n° 1038	Aires d'évènementiels de la Ponétie	107 %	13 %	97 %	93 %	0 %		
n° 1040	Bâtiment de stockage du Prisme	86 %	59 %					
n° 1041	Aménagement du Puech des Ouilles	100 %	94 %	71 %	21 %	49 %	26 %	24 %
n° 1042	Stade Jean Alric	98 %	100 %	100 %	18 %	91 %	99 %	40 %
n° 1044	Pôle échange intermodal				11 %	11 %	3 %	32 %
n° 1046	Station Pleine Nature						52 %	94 %

Source Comptes administratifs

Tableau 6 : Opérations d'équipement du budget annexe de l'assainissement

Opérations d'équipement		**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
n° 1016	Assainissement Vallée de l'Authre	98 %	100 %	53 %	38 %	10 %	0 %	0 %
n° 1031	Assainissement secteur sud (Plantade, Sablière, Salavert)	91 %	80 %					
n° 1035	Mise aux normes système assainissement de Souleyrie	19 %	12 %	36 %	27 %	27 %	77 %	99 %
n° 1037	Assainissement Vallée de Cère (aval)	78 %	10 %	6 %	100 %	0 %		
n° 1039	Réseau de chaleur Souleyrie	92 %	92 %	64 %				
n°1043	Incinérateur de Souleyrie		139 %	89 %	70 %	77 %	74 %	57 %

Source Comptes administratifs

Tableau 7 : Opérations d'équipement du budget annexe de l'eau

Opérations d'équipement		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
n° 029	Renforcement distribution AEP secteur sud Aurillac-Ytrac-Sansac	94 %	99 %	2 %	90 %	88 %	18 %	70 %
n° 030	Renforcement distribution AEP secteur Ouest (Jussac-Vallée de l'Authre)	0 %	89 %	100 %	31 %	0 %		

Source : comptes administratifs

Paradoxalement le taux d'exécution des dépenses suivies par opération n'est pas moins atypique que celui des dépenses d'investissement totales, variant de 0 % sur certaines opérations, quand aucune dépense n'est engagée, à 100 % sur d'autres après prise en considération de restes à réaliser.

Les informations figurant au budget permettent parfois d'éclairer la situation réelle. En 2016, l'opération n° 1042 du stade Jean Alric examinée précédemment, n'apparaît ainsi réalisée qu'à hauteur de 16,90 % en se référant aux seuls mandats émis, mais ce taux s'établit à 90,6 % après prise en compte des restes à réaliser. La faiblesse apparente de l'exécution apparaît relever, non d'une mauvaise évaluation des crédits nécessaires, mais du rythme d'engagement opérationnel des marchés de travaux. En effet, si la règlementation relative à la comptabilité des engagements[2], impose, pour tout engagement de dépenses, que les crédits nécessaires au paiement soient inscrits au budget, les marchés correspondants ne donnent lieu qu'à peu de paiements la première année et s'inscrivent alors en restes à réaliser.

En revanche, l'analyse des différentes opérations ouvertes au titre du budget annexe de l'assainissement n'atteste pas d'une extrême fiabilité des prévisions. Ainsi, une des opérations importantes inscrite sur la période, concerne la mise au norme de la station d'épuration de Souleyrie. Ces mises aux normes apparaissent récurrentes sur toute la période et doivent se poursuivre les prochaines années avec de nouveaux travaux. De 2014 à 2017, des crédits importants ont été inscrits au budget mais l'exécution budgétaire n'a que rarement dépassé les 27 % même après prise en compte des restes à réaliser. La faiblesse de ceux-ci en fin d'exercices conduit à estimer que les crédits ont été inscrits prématurément, ou que les reports d'exécution de l'opération n'ont pas donné lieu à actualisation du budget alors que, selon l'a collectivité, son lancement a subi de nombreux contretemps en retardant l'exécution. Au contraire, l'opération n° 1043 relative à l'incinérateur de la station de Souleyrie présente un taux d'exécution supérieur à 100 % en 2013 après mise en compte des restes à réaliser, reflet selon la collectivité, d'une inscription en reste à réaliser d'une dépense déjà mandatée.

La chambre invite en conséquence la communauté d'agglomération à veiller à l'actualisation régulière des inscriptions budgétaires relatives aux opérations d'équipements, afin de fiabiliser le suivi de leur exécution dans le respect des dispositions règlementaires en la matière.

2.1.3.3- Les autorisations de programme/crédits de paiement

L'article L. 2311-3 du code général des collectivités territoriales, applicables aux établissements publics de coopération intercommunale par effet de l'article L. 5211-36 du même code dispose que *« Les dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiement. / Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit précédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées. / Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre d'investissement s'apprécie en tenant compte des seuls*

[2] Arrêté du 26 avril 1996 relative à la comptabilité de l'engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics.

crédits de paiement ». L'article R. 2311-9 du même code définit l'autorisation de programme comme correspondant *« à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées par la commune, ou à des subventions d'équipement versées à des tiers ».* Cet article précise que chaque autorisation de programme comporte la répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiement correspondants.

Dans cette hypothèse, l'assemblée délibérante arrête le montant total des dépenses prévues pour l'opération et devant se dérouler sur un nombre d'années déterminé, les dépenses relevant de chacun des exercices durant lesquelles l'opération s'exécute étant présentées corrélativement. Logiquement, les autorisations de programmes doivent être actualisées régulièrement de l'évolution du coût prévisionnel du programme et des glissements se révélant en cours d'exécution tandis que le montant des crédits de paiement est révisé en fonction des paiements effectivement réalisés.

Des autorisations de programme ont été ouvertes sur le budget principal, sur le budget annexe de l'assainissement et sur celui du traitement des déchets ménagers et assimilés. Elles sont, pour l'essentiel, liées à une des opérations d'équipement examinées précédemment, permettant ainsi d'établir un lien pour le suivi de la double contrainte budgétaire relative aux crédits de paiement et aux chapitres budgétaires.

La programmation des dépenses selon la règle des autorisations de programmes et des crédits de paiement permet une inscription au budget des seuls crédits devant être consommés dans l'année, et ainsi une limitation du niveau des restes à réaliser, notamment pour les marchés engagés et devant s'exécuter sur plusieurs années.

Sur l'exercice 2019, le rapprochement entre crédits de paiement et opérations d'équipement correspondantes portées au budget primitif, apparaît cohérent. Toutefois, les dépenses d'intervention donnant lieu à participation financière et non à des travaux ou à des acquisitions d'équipement, qui sont suivies selon la procédure des autorisations de programme et crédits de paiement, n'ont pas donné lieu à création de chapitres budgétaires d'opérations spécifiques, rendant ainsi très aléatoire l'exercice de rapprochement entre crédits ouverts au budget sur chaque chapitre budgétaire et crédits de paiement inscrits au titre de l'exercice. Le suivi de la participation au financement de la RN 122 a pu être cependant opéré, dès lors que les crédits afférents étaient ouverts à un seul article budgétaire correspondant à son objet. En revanche, la consommation des crédits de paiement se rapportant à l'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) et au nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) n'a pu être identifiée que par analyse de la présentation budgétaire croisée par fonctions, ce qui interdit de facto de procéder au contrôle de l'exécution des dépenses dans le respect de l'enveloppe des crédits autorisés (de caractère limitatif).

La chambre invite en conséquence la communauté d'agglomération à veiller à présenter les dépenses qu'elle suit selon la règle des autorisations de programmes et crédits de paiement en cohérence avec les chapitres budgétaires faisant ressortir les chapitres d'opérations individualisés.

2.2- La fiabilité des comptes

La comptabilité, en tant que système d'organisation de l'information financière permettant de saisir, classer et enregistrer les données de base chiffrées, doit permettre de présenter des états reflétant une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat à la clôture de l'exercice.

2.2.1- La comptabilité des engagements

L'engagement de la dépense procède de l'acte ou du fait par lequel la collectivité contracte une obligation ou une dette ; il en va notamment ainsi, lorsqu'elle passe commande auprès d'un fournisseur, s'engageant alors à recevoir le bien ou la prestation et à en payer le prix.

Selon l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales, « *le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses (…)* », l'arrêté du 26 avril 1996 précisant que « *la comptabilité des dépenses engagées concerne l'ensemble des crédits votés de l'exercice ; elle est tenue au minimum au niveau de vote des crédits budgétaires déterminé par l'assemblée délibérante* ».

La communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac suit les engagements par son application de gestion financière et comptable. Les engagements y sont inscrits dès la commande avec un contrôle corrélatif de la disponibilité des crédits. En l'état des fonctionnalités des applicatifs de gestion, le suivi des engagements est correctement assuré ; il permet de fiabiliser l'évaluation des restes à réaliser de l'exercice correspondant aux dépenses engagées par la communauté d'agglomération, mais non encore mandatées avant la clôture de l'exercice, dont le solde doit être pris en compte en correction du résultat comptable de l'année, en vue de présenter une image fidèle de la situation financière de la communauté.

2.2.2- Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Sur la période de 2012 à 2017, les charges rattachées ont représenté en moyenne 4 % du total mandaté, les produits rattachés n'ayant jamais excédé 1 % du montant total des produits. Le solde des rattachements (produits-charges) constitue une part importante du résultat de l'exercice 2017 (22,2 %). Au vu des contrôles effectués, la pratique de la communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac n'appelle pas d'observation particulière.

2.2.3- Le suivi du patrimoine

Le guide des opérations d'inventaire, établi par le Comité national de fiabilité des comptes locaux se réfère à l'article 56 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, aux termes duquel les règles de comptabilité générale applicables aux collectivités territoriales et leurs établissements publics ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de l'action de ces personnes morales. En conséquence les principes comptables applicables prennent en compte les normes comptables issues des normes IAS/ IFRS[3] sur la manière dont sont évalués les actifs et les passifs.

Le patrimoine d'une collectivité est retracé dans son bilan comptable. Celui-ci doit donner une image fidèle, complète et sincère de la situation patrimoniale de la collectivité. L'ordonnateur, qui a connaissance de l'ensemble des opérations de nature patrimoniale dès leur conception, doit être en mesure de fournir toutes les informations nécessaires à leur correct enregistrement comptable (exhaustivité, valorisation notamment). Une tenue rigoureuse de l'inventaire permet donc de fiabiliser un élément important du bilan des collectivités.

2.2.3.1- L'inventaire et la comptabilisation des éléments d'actif

L'inventaire physique des biens meubles et immeubles a pour objet de recenser les biens de la collectivité, d'en justifier l'existence et de permettre de connaître la teneur des différents

[3] Les normes IFRS (International financial reporting standards) sont les normes internationales d'informations financières destinées à standardiser la présentation des données comptables. Elles remplacent les normes labellisées IAS (Internationel accounting standards) depuis 2005.

éléments des immobilisations. Il présente le détail de chacune des immobilisations sur laquelle la collectivité exerce son contrôle. Il recense en particulier les biens amortissables, ayant vocation à être intégrés dans l'actif de la collectivité, et ne peut donc comporter des éléments en cours de réalisation ou constitution (immobilisations en cours).

Il permet également de s'assurer de la sincérité des dotations aux comptes d'amortissements, au titres des biens effectivement en service, participant ainsi à la sincérité de la prévision budgétaire et à la détermination du prix des prestations. Son importance n'est donc pas contenue au seul enjeu de la qualité comptable.

L'instruction budgétaire et comptable M14 dans son tome 2 indique dans ses principes généraux que : « *La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification. […] Le comptable est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan* ». Elle précise que « *les immobilisations comprennent tous les biens et valeurs destinés à rester durablement sous la même forme dans le patrimoine de la collectivité ou de l'établissement* » et que « *les immobilisations entièrement amorties demeurent inscrites au bilan et donc à l'inventaire tant qu'elles sont utilisées (…) Les immobilisations détruites ou hors d'usage sont sorties de l'actif pour leur valeur nette comptable* ».

Or, l'état des amortissements de 2017 intéressant le budget principal comporte des biens de très faible valeur, dont la qualification d'immobilisation est critiquable. Il en est ainsi d'une clé USB acquise pour 26,18 €, d'un câble de réseau de 26,58 €, d'un adaptateur basic DD de 7,08 €, d'un micro-casque à 10,56 €... Même si ces « immobilisations » sont amorties sur un an, et sont déduites rapidement de la valeur comptable nette de l'actif immobilisé, elles devraient être suivies à l'inventaire physique des biens et à l'inventaire comptable jusqu'à leur destruction ou leur cession, la valeur des biens inventoriés devant être conforme à l'actif brut. L'immobilisation de tout bien, même de faible valeur et pour autant qu'il représente réellement un bien susceptible d'être inscrit de la sorte, emporte un enregistrement précis et un suivi de sa localisation, ce qui n'est pas apparu être le cas des éléments cités en exemples.

La communauté d'agglomération n'ignore pas les dispositions privilégiant une imputation en charge des biens d'une valeur inférieure à 500 €, et permettant d'éviter une gestion lourde sans rapport avec la valeur réelle des biens. Elle justifie la prise en compte de tels biens en section d'investissement par des motifs budgétaires, dans la mesure où la totalité des dépenses d'investissement sont intégrées dans l'assiette de calcul des dotations du Fonds de compensation pour la TVA. Ce choix, confirmé par l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires, risque toutefois d'alourdir sensiblement les opérations d'inventaire qui doivent être engagées, selon cette même réponse, à partir de 2020.

Par ailleurs, les immobilisations doivent être intégrées à l'actif, soit à la date d'acquisition pour celles enregistrées directement sur un compte du chapitre 21 des immobilisations corporelles, soit, pour les opérations complexes, à la date de mise en service de l'équipement et de son transfert corrélatif à un compte d'imputation définitive du même chapitre 21, pour l'ensemble des dépenses enregistrées durant la phase de réalisation, aux chapitre 20 des immobilisations incorporelles (études, conduite d'opération, …) et 23 des immobilisations en cours (acomptes sur marchés, …).

Or l'examen de l'état des amortissements afférent au budget annexe de l'assainissement retrace de simples acomptes sur marchés, pour les travaux de réalisation de la station d'épuration de Souleyrie. Il n'a pas été possible, dans le cadre du contrôle, de déterminer si ces acomptes ont été enregistrés sur un compte 23 et ainsi amortis irrégulièrement, avant d'être rattachés à des biens amortissables, identifiables à l'inventaire et intégrés au bilan par transfert sur un compte d'immobilisation corporelle, ou si les acomptes ont été tout aussi irrégulièrement enregistrés directement sur un compte 21 d'immobilisation corporelle. Le bilan

du budget annexe de l'assainissement comporte, au demeurant, des immobilisations et éléments d'actifs transférés des communes membres dont la consistance est mal connue et la valorisation peu fiable.

En l'état, même si un effort certain a permis à la collectivité, selon l'ordonnateur, de rapprocher ses inscriptions comptables des valeurs ressortant des comptes tenus par le comptable public, la qualité de la comptabilité patrimoniale de la communauté d'agglomération est largement perfectible, exigeant un travail rigoureux et systématique d'identification des biens, et de fiabilisation des modalités d'enregistrement comptable.

La chambre prend note de l'information de l'ordonnateur selon laquelle la collectivité a investi dans un logiciel dédié à la gestion physique et comptable des immobilisations et qu'elle s'engage dans un processus d'inventaire physique de ses biens afin de disposer de données fiables.

2.2.3.2- Le transfert des immobilisations en cours

L'instruction codificatrice M14 dispose « *qu'en fin d'exercice, le compte 23 immobilisations en cours, fait apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas achevées […] Lorsqu'une immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231 et 232 sont virées au compte 21 immobilisations corporelles, par opération d'ordre non budgétaire* ».
L'examen des comptes de gestion montre que ces opérations de transfert ne sont pas réalisées avec régularité, dont il résulte un actif immobilisé sous-valorisé et un différé de constitution des dotations aux comptes d'amortissement. À la fin de l'exercice 2017, le solde du compte 231, représentant l'ensemble des opérations comptablement considérées comme étant en cours de réalisation, représente ainsi l'équivalent de seize ans de dépenses budgétaires de l'année, sans rapport donc de toute évidence avec les délais réels d'exécution des opérations d'équipement.

Or, quel que soit le retard pris à l'enregistrement comptable en immobilisation corporelle, par transfert du chapitre 23 vers le chapitre 21, la durée de vie réelle de l'équipement ne s'en trouve en rien modifiée ou prolongée. La période durant laquelle l'immobilisation donnera lieu à amortissement se trouvant différée, elle sera amputée du retard pris, conduisant à devoir enregistrer in fine des amortissements exceptionnels pour rendre conforme le plan d'amortissement à la durée de vie réelle des équipements, avec un ressaut des dotations annuelles venant alourdir les charges ordinaires.

La chambre invite en conséquence la communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac à procéder régulièrement, dès la mise en service ou la réception des équipements, au virement des dépenses comptabilisées aux comptes 23 des immobilisations en cours aux subdivisions idoines du chapitre 21 des immobilisations corporelles, de façon à permettre la constitution immédiate de dotations aux comptes d'amortissement. Elle prend note de la réponse de l'ordonnateur apportée aux observations provisoires indiquant la prise en considération par la collectivité des remarques formulées par la chambre.

3- LA SITUATION FINANCIERE

Sur toute la période examinée, les charges de gestion des seuls budgets annexes du traitement des déchets ménagers et assimilés (TDMA), des transports, de l'eau et de l'assainissement représentent plus de 50 % du total.

Tableau 8 : Charges de gestion - Budget principal et budgets annexes

	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	k€	%	k€	%	k€	%	k€	%	k€	%	k€	%
Budget principal	12 898	*42%*	13 138	*42%*	13 383	*41%*	13 224	*39%*	12 893	*39%*	13 355	*39%*
BA TDMA	6 544	*21%*	6 563	*21%*	6 876	*21%*	6 782	*20%*	6 728	*20%*	6 991	*20%*
BA Transports	3 642	*12%*	3 534	*11%*	4 313	*13%*	4 196	*12%*	4 230	*13%*	4 339	*13%*
BA Eau	3 445	*11%*	3 601	*12%*	3 639	*11%*	3 713	*11%*	3 641	*11%*	3 606	*10%*
BA Assainissement	2 858	*9%*	3 048	*10%*	3 115	*10%*	3 389	*10%*	2 976	*9%*	2 968	*9%*
BA PLIE	424	*1%*	434	*1%*	361	*1%*	406	*1%*	439	*1%*	453	*1%*
BA Aéroport	808	*3%*	799	*3%*	744	*2%*	813	*2%*	918	*3%*	891	*3%*
BA Camping	183	*1%*	192	*1%*	179	*1%*	173	*1%*	165	*0%*	192	*1%*
BA Centre nautique							1 255	*4%*	1 245	*4%*	1 302	*4%*
BA ZA économique											289	*1%*
TOTAL	**30 803**	***100%***	**31 308**	***100%***	**32 609**	***100%***	**33 952**	***100%***	**33 235**	***100%***	**34 386**	***100%***

Source : comptes de gestion

Compte tenu de leur importance, la situation financière sera examinée pour le budget principal et ces quatre budgets annexes.

3.1- La formation de la capacité d'autofinancement du budget principal

3.1.1- Les produits de gestion

Pour permettre l'analyse de leur évolution, les produits de gestion tels qu'ils figurent dans les documents comptables et budgétaires ont nécessité divers retraitements. En effet, la contribution au redressement des finances publiques supportée par la communauté, de 1 150 665 € en 2016 puis 1 373 978 € en 2017, a donné lieu sur ces exercices à mandatement sur le compte 73916 « Prélèvements au titre de la contribution pour le redressement des finances publiques » et à réinscription en dotation. Il en est résulté une réduction apparente du produit fiscal, conjuguée à une stabilité faciale de la dotation globale de fonctionnement, qui ne correspondent pas à la réalité.

Une fois ces diverses données corrigées, il apparaît que, malgré la baisse des dotations de l'État de plus de 2 M€, le total des produits de gestion du budget principal est resté relativement stable du fait notamment d'une progression des produits de la fiscalité de plus de 2,7 M€ et d'une baisse des reversements au titre de l'attribution de compensation de près de 0,5 M€.

Tableau 9 : Produits de gestion – Budget principal (en €)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dotations de l'État	8 143 432	7 982 055	7 596 295	7 090 200	6 327 823	6 111 537
Autres dotations et participations	927 201	1 057 122	1 054 039	1 095 716	864 516	1 046 380
Ressources fiscales nettes totales	10 588 515	11 436 869	11 796 553	12 078 914	12 397 396	13 364 958
Fiscalité reversée par l'interco	-2 720 040	-2 612 662	-2 482 365	-2 323 031	-2 198 182	-2 236 500
Ressources d'exploitation	993 613	967 077	1 167 234	600 112	544 893	572 940
Travaux en régie	20 212	3 893	0	0	0	0
Total des produits de gestion	**17 952 933**	**18 834 353**	**19 131 755**	**18 541 911**	**17 936 446**	**18 859 314**

Source comptes de gestion

L'évolution des ressources d'exploitation intègre, à compter de 2014 de nouvelles ressources, comme la vente de produits photovoltaïques à EDF, la redevance sur l'utilisation du domaine public facturée à des opérateurs de téléphonie mobile ou la location à la SAOS stade Aurillacois Cantal Auvergne des infrastructures sportives du stade Jean Alric et, à la baisse, le transfert à compter de 2015 des revenus du centre aquatique au budget annexe créé cette même année.

3.1.2- Les charges de gestion

Tableau 10 : Charges de gestion – Budget principal (en €)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Charges à caractère général	2 591 304	2 764 884	2 781 495	2 245 909	2 120 877	2 368 433
Autres charges de gestion	2 810 380	2 654 527	2 653 299	2 659 450	2 658 068	2 697 497
Charges totales de personnel	4 403 522	4 419 658	4 563 902	4 006 941	4 058 409	4 231 373
Subventions de fonctionnement	3 093 279	3 298 550	3 384 659	4 311 911	4 056 051	4 058 134
Charges de gestion	**12 898 484**	**13 137 619**	**13 383 355**	**13 224 211**	**12 893 405**	**13 355 437**

Source comptes de gestion

Les charges de gestion ont augmenté légèrement entre 2012 et 2014.

La diminution des charges à caractère général et des charges de personnel, constatée en 2015, est consécutive au transfert des charges correspondantes vers le budget annexe du centre aquatique. Elle est compensée par le versement d'une subvention de 860 000 € au bénéfice du nouveau budget annexe.

3.1.3- La capacité d'autofinancement

Pour apprécier l'évolution de la capacité d'autofinancement nette de la communauté d'agglomération sur l'ensemble de la période, le montant de l'annuité de la dette de l'exercice 2017 a dû être corrigé d'une régularisation d'écriture comptable liée à une opération de crédit-bail réalisée en 2008, pour laquelle seul le solde est pris en compte.

Tableau 11 : Capacité d'autofinancement brute et nette du budget principal (en €)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Produits de gestion BP	17 952 933	18 834 353	19 131 755	18 541 911	17 936 446	*18 859 314*
Charges de gestion BP	12 898 484	13 137 619	13 383 355	13 224 211	12 893 405	*13 355 437*
Excédent brut de fonctionnement BP	5 054 449	5 696 734	5 748 401	5 317 700	5 043 041	*5 503 877*
CAF brute BP	**4 564 703**	**4 986 899**	**5 165 502**	**4 782 397**	**4 465 127**	***4 975 814***
Annuité en capital de la dette	1 696 319	2 385 892	1 829 734	2 173 113	2 255 954	*2 655 323*
CAF nette ou disponible BP	**2 868 385**	**2 601 007**	**3 335 768**	**2 609 283**	**2 209 173**	***2 320 491***

Source comptes de gestion

Les produits de gestion permettent de couvrir les charges de gestion de 2012 à 2017.

Dès lors la capacité d'autofinancement (CAF) brute est positive sur l'ensemble de la période, assurant la couverture de l'annuité en capital de la dette.

3.1.4- Le financement des investissements

Tableau 12 : Le besoin de financement du budget principal (en €)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CAF nette ou disponible	**2 868 385**	**2 601 007**	**3 335 768**	**2 609 283**	**2 209 173**	**2 320 491**
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	522 446	1 000 608	1 173 364	798 418	61 793	472 597
Subventions d'investissement reçues	1 956 966	1 386 488	1 817 631	1 371 007	1 212 685	1 115 113
Produits de cession	9 227	17 764	2 578	1 060	0	0
Recettes d'inv. hors emprunt	**2 488 640**	**2 404 860**	**2 993 573**	**2 170 485**	**1 274 478**	**1 587 710**
Financement propre disponible	**5 357 025**	**5 005 868**	**6 329 341**	**4 779 768**	**3 483 651**	**3 908 201**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses d'équipement *(yc travaux en régie)*	4 863 995	7 811 830	7 510 400	2 697 885	2 309 993	6 017 503
Subventions d'équipement *(yc subv en nature)*	569 291	566 324	710 938	549 467	909 832	1 169 859
Participations et invest financiers nets	858 111	1 418 068	542 047	245 039	231 675	327 766
Variation autres dettes et cautionnements	1 189	982	1 311	506	96 975	-109 800
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**-935 562**	**-4 791 335**	**-2 435 355**	**1 286 871**	**-64 825**	**-3 497 128**

Source : comptes de gestion

Les recettes d'investissement ne présentent pas une progression régulière sur la période. De fait, la baisse des recettes tirées du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) résulte d'une baisse des dépenses d'investissement, les versements effectifs apparaissant erratiques et épisodiques sans être toujours en rapport avec l'exercice de référence. Ainsi, la variation du montant des subventions d'investissement tient pour l'essentiel à l'enregistrement en recette en 2014, puis à l'annulation en 2015, suivi d'une nouvelle inscription en 2016 d'une subvention attendue de la région au titre des réserves foncières pour la réalisation de la ZAC d'Esban.

Parallèlement, le montant des dépenses d'équipement connait également des fluctuations importantes entre 2012 et 2014 notamment liées à l'aménagement du stade Jean Alric (aménagements du parvis et de la tribune d'honneur), et du site de loisirs de Puech-des-Ouilhes sur le lac de Saint-Etienne Cantalès, la communauté d'agglomération investissant également pour acquérir des terrains en vue de l'aménagement de la future zone d'activités Esban 2.

En 2017, les dépenses d'équipement se rétractent au niveau de 2014, s'agissant de la réalisation de travaux d'aménagement et des constructions, notamment la rénovation de la tribune du Stade Jean Alric.

Le budget principal participe également au financement des investissements des budgets annexes, notamment en 2017 avec une contribution à hauteur de 450 000 € pour l'acquisition de huit autobus supportée par le budget annexe des transports, et de 200 000 € au bénéfice du budget annexe de la distribution d'eau et celui de l'assainissement pour les travaux de mises aux normes des installations

3.1.5- La dette

Tableau 13 : La capacité de désendettement du budget principal (en €)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Encours de dettes du BP au 1er janvier	**19 930 754**	**21 233 247**	**20 950 495**	**21 119 450**	**20 451 020**	**19 788 091**
Annuité en capital de la dette *(hors remboursement temporaires d'emprunt)*	1 696 319	2 385 892	1 829 734	2 173 113	2 255 954	2 655 323
Remboursements temporaires d'emprunts	0	0	0	0	0	0
Var. des autres dettes non financières *(hors remboursements temporaires d'emprunts)*	1 189	982	1 311	506	96 975	-109 800
Nouveaux emprunts	3 000 000	2 104 123	2 000 000	1 505 190	1 690 000	1 500 000
Encours de dette du BP au 31 décembre	**21 233 247**	**20 950 495**	**21 119 450**	**20 451 020**	**19 788 091**	**18 742 568**
Trésorerie nette *(hors comptes de rattachement avec les BA)*	4 322 092	1 758 988	1 138 748	3 698 307	5 375 742	3 966 841
Encours de dette du BP net de la trésorerie *(hors compte de rattachement BA)*	16 911 154	19 191 507	19 980 702	16 752 713	14 412 349	14 775 727
Montant des emprunts refinancés dans l'année	0	0	0	0	0	1 264 536
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	**4,7**	**4,2**	**4,1**	**4,3**	**4,4**	**3,8**

Source comptes de gestion

La conjugaison de la réduction de l'encours de la dette et de la stabilité de la capacité d'autofinancement brute conduit à une amélioration de la capacité de désendettement, qui recule ainsi de 4,7 années en 2012 à 3,8 en 2017.

Le refinancement d'un montant de 1 264 536,00 €, constaté en 2017, se rapporte au remboursement par anticipation d'un emprunt souscrit auprès du Crédit agricole, compensé par un nouvel emprunt réalisé auprès de la Caisse d'épargne.

La dette contractée sur la période est à taux fixe ou variable, les seuls emprunts à intérêts composés souscrits étant antérieurs à 2012 et ne présentant pas de risques particuliers, étant assis sur des devises européennes et une structure de taux usuelle.

3.1.6- Synthèse sur la situation financière du budget principal

En synthèse, la situation financière du budget principal de la communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac est demeurée stable sur la période, la capacité d'autofinancement brute dégagée étant suffisante couvrir le service de la dette et participer à l'autofinancement des investissements. Le recours à l'emprunt ayant pu être en ces termes contenu, la capacité de désendettement n'excède pas quatre ans.

Au surplus, la dette ne comporte pas d'emprunts structurés, présentant des risques de taux selon la classification en vigueur.

3.2- La formation de la capacité d'autofinancement du budget annexe du traitement des déchets ménagers et assimilés (TDMA)

Le budget annexe du traitement des déchets ménagers et assimilés (TDMA) est le plus important budget annexe de la communauté d'agglomération, représentant 15 % de l'ensemble des dépenses réelles de fonctionnement du budget communautaire, et 13,2 % des dépenses réelles d'investissement. Les charges de gestion du budget annexe pèsent à hauteur de 20 % dans les charges de gestion totales.

La communauté d'agglomération assure en régie la collecte des déchets ménagers sur son territoire et par conventions, pour les établissements publics de coopération intercommunale voisins (communauté de communes Cère et Goul en Carladès et communauté de communes de la Châtaigneraie cantalienne).

En conformité avec le plan départemental de prévention et de gestion des déchets, les déchets collectés ne sont plus traités sur le territoire de la communauté d'agglomération, depuis l'arrêt de l'incinérateur du centre hospitalier en 2007 et la fermeture du centre d'enfouissement de Tronquières en 2011. Ils sont désormais transférés sur le centre d'enfouissement de Montech (Tarn et Garonne).

La collecte des déchets ménagers donne lieu à la perception de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur le périmètre de la CABA, et de produits de service pour celle des communautés de communes voisines. Règlementairement, le produit de la taxe levée par la communauté d'agglomération ne peut avoir pour objet de couvrir d'autres dépenses que celles ayant trait à l'enlèvement et au traitement des déchets ménagers.

Corrélativement, l'activité d'enlèvement des déchets ménagers entraine des charges de personnel ainsi que d'amortissement et de maintenance des immobilisations qui lui sont affectées et celle de leur traitement induit des charges notamment au titre des prestations exécutées dans le cadre du marché de transport et de traitement des déchets non valorisables.

3.2.1- Les produits de gestion

Tableau 14 : Les produits de gestion du budget annexe TDMA (en €)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taxes sur activités de service et domaine	4 549 356	4 742 382	4 833 778	4 913 499	5 005 141	5 059 588
Autres taxes	26 854	2 020	0	0	0	0
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	**4 576 210**	**4 744 402**	**4 833 778**	**4 913 499**	**5 005 141**	**5 059 588**
Ventes de marchandises et de produits finis	459 222	361 272	432 825	323 319	319 396	282 394
Travaux, études et prestations de services	1 543 519	1 695 608	1 656 979	1 784 196	1 744 930	1 676 217
Autres produits de gestion courante	5 198	32 766	8 515	2 195	20 604	7 120
Ressources d'exploitation	**2 007 939**	**2 089 646**	**2 098 319**	**2 109 710**	**2 084 930**	**1 965 731**
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	**306 667**	**287 366**	**429 641**	**350 396**	**342 435**	**469 016**
Total des produits de gestion	**6 890 817**	**7 121 414**	**7 361 738**	**7 373 605**	**7 432 506**	**7 494 334**

Source CRC sur base des comptes de gestion

Le total des produits de gestion a progressé en moyenne de 1,7% sur la période, résultat d'une croissance continue du produit de la taxe sur les ordures ménagères malgré une diminution des ressources d'exploitation à compter de 2016, que ce soient les prestations de services pour l'enlèvement des ordures ménagères ou la vente de marchandises (ventes de verres, reprise papiers).

Les ressources institutionnelles proviennent, en particulier des organismes chargés de la collecte et de la valorisation des déchets (appareils électriques et électroniques, emballages et papiers).

3.2.2- Les charges de gestion

Tableau 15 : Les charges de gestion du budget annexe TDMA (en €)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Charges à caractère général	4 150 058	4 160 942	4 398 125	4 276 981	4 240 337	4 390 434
Autres charges de gestion	229 866	230 962	231 768	225 267	197 553	209 333
Subventions de fonctionnement	13 800	13 800	14 000	14 000	14 000	14 000
Charges de personnel	2 150 467	2 157 190	2 232 244	2 265 693	2 275 863	2 377 506
Total charges de gestion	**6 544 191**	**6 562 894**	**6 876 137**	**6 781 941**	**6 727 753**	**6 991 273**

Sources comptes de gestion

Les charges de gestion ont progressé de 447 000 € sur la période (+ 1,33 % en moyenne annuelle), notamment du fait de l'alourdissement des charges de personnel de 227 000 € (+ 2,03 % / an) et de l'augmentation des charges à caractère général de 240 000 € (+ 1,13 % / an).

Les autres charges de gestion ont diminué, par l'effet de la baisse de la contribution versée au syndicat mixte Ouest Cantal Environnement (SMOCE) chargé de l'animation de la filière. La dissolution du syndicat, et la reprise de ses activités (végétaux, …) par les EPCI qui étaient membres à compter du 1er janvier 2019, devrait conduire, selon la communauté d'agglomération, à une réduction nette des charges.

3.2.3- La capacité d'autofinancement

Tableau 16 : La capacité d'autofinancement nette du budget annexe TDMA (en €)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Produits de gestion	6 890 817	7 121 414	7 361 738	7 373 605	7 432 506	7 494 334
Charges de gestion	6 544 191	6 562 894	6 876 137	6 781 941	6 727 753	6 991 273
Excédent brut de fonctionnement	**346 625**	**558 520**	**485 601**	**591 665**	**704 753**	**503 061**
Résultat financier	- 135 019	- 160 344	- 145 462	- 132 677	- 129 136	- 118 046
Autres produits et charges excep. réels	- 7 148	- 1 439	- 1 143	- 11 767	- 6 971	- 5 360
CAF brute	**204 458**	**396 737**	**338 995**	**447 220**	**568 646**	**379 656**
Annuité en capital de la dette	410 185	456 828	485 661	518 570	594 911	666 286
CAF nette ou disponible	**- 205 727**	**- 60 091**	**- 146 666**	**- 71 350**	**- 26 265**	**- 286 631**

Source comptes de gestion

Sur l'ensemble de la période, la CAF brute a progressé jusqu'en 2016, puis reculé fortement en 2017 du fait de l'augmentation des charges de gestion plus rapide que celle enregistrée par les produits. Par suite, le conseil communautaire a décidé lors de l'adoption du budget primitif pour 2018 d'augmenter le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Dans le même temps, le montant de l'annuité en capital a progressé, de nouveaux emprunts ayant été contractés entre 2015 et 2017. Dans ces conditions, la capacité d'autofinancement nette a été négative sur toute la période.

3.2.4- Le financement des investissements

Tableau 17 : Le besoin de financement du budget annexe TDMA (en €)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CAF brute	204 458	396 737	338 995	447 220	568 646	379 656
Annuité en capital de la dette	410 185	456 828	485 661	518 570	594 911	666 286
CAF nette	**- 205 727**	**- 60 091**	**- 146 666**	**- 71 350**	**- 26 265**	**- 286 631**
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	141 430	204 105	42 063	92 835	52 055	184 515
Subventions d'investissement reçues	0	7 564	0	0	0	137 415
Produits de cession	4 655	0	0	10 571	0	6 600
Recettes d'invest hors emprunt	**146 085**	**211 669**	**42 063**	**103 406**	**52 055**	**328 530**
Financement propre disponible	**- 59 642**	**151 578**	**- 104 603**	**32 056**	**25 790**	**41 899**
Dépenses réelles d'équipement	953 032	872 985	268 893	761 437	486 641	1 167 094
Participations et inv. financiers nets	- 23 440	- 24 026	- 25 001	- 26 016	- 27 073	- 28 172
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**- 989 234**	**- 697 381**	**- 348 495**	**- 703 365**	**- 433 779**	**- 1 097 023**
Nouveaux emprunts de l'année (y.c. pénalités de réaménagement)	1 000 000	300 000	0	350 000	910 000	1 100 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	10 766	-397 381	-348 495	-353 365	476 221	2 977

Source comptes de gestion

Bien qu'en progression de 2012 à 2015 (à l'exception de l'année 2014 où elle a marqué le pas), la capacité d'autofinancement brute n'a pas été suffisante pour couvrir l'annuité en capital de la dette.

Au cours de cette période, le montant des attributions du FCTVA a subi de fortes fluctuations, à raison de versements chronologiquement irréguliers. Les travaux de restructuration du site

de l'Yser, centre de gestion du traitement des déchets ménagers, ont bénéficié de versement d'avances de subventions de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) en 2017, les travaux de démolition de l'ancienne station d'épuration ayant donné lieu à versement d'acomptes sur marché.

Les dépenses d'équipement ont presque triplé entre 2016 et 2017, notamment au titre des travaux d'aménagement et d'agencement. Un nouvel emprunt, réalisé auprès de la Caisse d'épargne à hauteur de 1 100 000 €, a permis de couvrir le besoin de financement. Les recettes d'investissement ont ainsi permis de pallier l'insuffisance de la CAF nette, en sorte de dégager un financement disponible durant les exercices 2015 à 2017, période d'investissement liée à la reconfiguration du site de l'Yser.

3.2.5- La dette

Tableau 18 : L'encours de dette du budget annexe TDMA

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Encours de dettes du BP au 1er janvier	4 423 721	5 013 535	4 856 707	4 371 046	4 202 475	4 517 564
Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	410 185	456 828	485 661	518 570	594 911	666 286
Nouveaux emprunts	1 000 000	300 000	0	350 000	910 000	1 100 000
Encours de dette au 31 décembre	**5 013 535**	**4 856 707**	**4 371 046**	**4 202 475**	**4 517 564**	**4 951 278**
CAF brute	204 458	396 737	338 995	447 220	568 646	379 656
Capacité de désendettement BA en années (dette / CAF brute du BA)	**24,5**	**12,2**	**12,9**	**9,4**	**7,9**	**13,0**

Source CRC base des comptes de gestion

Les investissements lourds effectués sur le site de l'Yser, accueillant la déchetterie et l'unité de centralisation (gestion des déchets valorisables et site de transfert des déchets non valorisables) ont entrainé un recours à l'emprunt important, de 350 000 € en 2015, 910 000 € en 2016 et 1 100 000 € en 2017. Pour autant, par l'effet des annuités en capital remboursées, l'encours de la dette a peu évolué entre 2012 et 2017 ; la capacité de désendettement du budget annexe reste élevée à quelque 13 années, dépassant la durée critique habituellement retenue d'une dizaine d'années.

Le budget annexe du traitement des déchets ménagers et assimilés n'est pas en situation de dégager une capacité d'autofinancement suffisante pour couvrir ses dettes, l'important effort d'investissement réalisé en 2017 fragilisant encore la capacité de désendettement.

Pour y faire face, la collectivité a décidé en 2018 d'augmenter le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères de 8,99 % à 9,20 %, mesure dont l'impact en surplus de recettes ne peut être encore évalué précisément mais paraît être insuffisant pour permettre un retour à un autofinancement stable.

3.2.6- Synthèse sur la situation financière du budget annexe des déchets ménagers

La situation financière du budget de traitement des déchets ménagers et assimilés apparaît fragile du fait de l'évolution des charges et de la stagnation des recettes. Si la gestion du budget dégage une capacité d'autofinancement brute importante, le niveau de l'endettement est élevé et la capacité de désendettement d'une durée supérieure à 10 ans. Le montant important du remboursement en capital des emprunts conduit une capacité d'autofinancement nette négative sur toute la période, et particulièrement en 2017.

L'effort d'investissement soutenu pour cette activité a conduit le conseil communautaire à relever le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) de 8,99 % à 9,20 % au budget 2018.

Mais cette augmentation, rapportée au produit de la TEOM en 2017 de 5 060 000 €, n'induira à une augmentation des recettes que de l'ordre de 120 000 €, insuffisante pour amener la CAF nette de 2017 à une valeur positive et la capacité de désendettement à une durée plus contenue.

En effet, l'exécution budgétaire de l'année 2018 met en évidence, certes un accroissement des recettes de la fiscalité de 200 000 € entre 2017 et 2018, à l'origine d'augmentation des produits de gestion de 165 000 €, mais aussi corrélativement, un alourdissement des charges de gestion de 190 000 € qui ne permet pas d'envisager un redressement de la situation. Le calendrier de hausse des taux de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) arrêté par la loi de finances du 28 décembre 2018 pour 2019, ne pourra qu'accentuer les difficultés rencontrées pour tendre à l'équilibre d'exploitation du budget annexe des déchets. Il prévoit en effet, d'ici 2025, une revalorisation importante des taux levés par tonne, de 24 € pour les installations de stockage non autorisées ou autorisées sans spécification de traitement particulier, et de 26 € à 41 € pour celles réalisant une valorisation énergétique, et en matière d'incinération, de 9 € pour les installations non autorisées ou autorisées (sans spécification), et de 5 € à 16 € pour celles assujetties à des exigences en émission de rejets gazeux.

Consciente des difficultés et tensions financières rencontrées par ce budget annexe d'importance, ainsi qu'il ressort des débats d'orientations budgétaires de 2018 (tels que consignés au rapport en traitant), la communauté d'agglomération s'est fixé – avec quelque ambition et détermination – un objectif d'accroissement rapide de l'autofinancement sur les années futures sans recours à la seule voie fiscale, par une maîtrise de l'ensemble de la chaîne de gestion de l'activité, afin de permettre la réalisation des projets d'équipements à venir sans nouvelle dégradation de la structure financière et dans le souci d'un désendettement progressif. Dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur n'a pas exclu de devoir recourir à une participation en provenance du budget principal, la chambre rappelant qu'en tel cas, il conviendra d'en expliciter le motif dans le respect des conditions légales en vigueur.

3.3- La formation de la capacité d'autofinancement du budget annexe des transports

En 1980, les élus d'Aurillac et d'Arpajon-sur-Cère ont créé la société d'économie mixte STABUS pour la gestion des transports urbains sur le territoire du syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) d'Aurillac-Arpajon-sur-Cère.

En 2014, STABUS a été transformée en société publique locale, et a conservé son nom commercial. Aujourd'hui, STABUS est exploitante du réseau Trans'cab, et dessert en lignes régulières les 25 communes de la CABA.

Dans le cadre de sa compétence sur les transports, la CABA assure sans le cadre d'un contrat d'obligations de service public, conclu avec la SA-SPL STABUS, le développement du réseau des transports collectifs.

3.3.1- Les produits de gestion

Tableau 19 : Les produits de gestion du budget annexe transport (en €)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Versement transport net des remboursements	2 340 012	2 329 797	2 458 442	2 450 965	2 654 756	2 654 992
Ventes de produits, services et marchandises	0	0	875 759	764 821	776 118	750 348
Redevances versées par les fermiers et concessionnaires	0	0	0	0	0	0
Subventions d'exploitation	912 413	921 989	892 998	887 027	886 709	881 666
Autres produits de gestion courante (hors redevances)	0	0	4 750	417	1 211	47 788
Produits financiers et gains de change (réels)	0	0	0	19	18	0
Produits de gestion courante	**3 252 425**	**3 251 785**	**4 231 949**	**4 103 248**	**4 318 812**	**4 334 793**

Source CRC d'après les comptes de gestion

Durant toute la période sous revue, la communauté d'agglomération a été autorité organisatrice des transports, puis désormais de la mobilité. C'est en conséquence elle qui perçoit le versement transport.

Jusqu'en 2013, la gestion des transports publics était confiée à la SEM STABUS par délégation de service public. Les produits de l'activité étaient de ce fait enregistrés par la société. Par suite de la transformation de la SEM en SPL et de la conclusion d'un simple contrat de service public dans le cadre duquel est exploité le réseau, la STABUS assure seulement une prestation de transport pour laquelle elle est rémunérée, le produit de la vente des titres de transports étant désormais perçu par la communauté d'agglomération. Les subventions d'exploitation proviennent de la participation des communes et du département du Cantal pour le transport scolaire.

Sur la période 2014-2017, relative à la gestion sous convention de service public, les produits de gestion courante ont été stables, évoluant en moyenne de 0,80 % par an en moyenne, à comparer à la progression du produit du versement transport de 2,60 % par an sur la même période.

3.3.2- Les charges de gestion

Tableau 20 : Les charges de gestion du budget annexe transport (en €)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Charges à caractère général	5 553	12 017	4 149 560	4 048 903	4 113 142	4 233 496
Charges de personnel	0	0	0	0	0	0
Subventions	3 537 738	3 438 474	93 607	90 896	70 363	62 383
Autres charges de gestion	0	0	373	255	2 049	2 897
Charges d'intérêt et pertes nettes de change (réelles)	98 341	83 768	69 108	56 284	44 526	39 916
Charges courantes	**3 641 632**	**3 534 258**	**4 312 648**	**4 196 338**	**4 230 080**	**4 338 691**

Source CRC d'après les comptes de gestion

À compter de l'exercice 2014, les charges à caractère général correspondent à la rémunération de la prestation assurée par la SPL. Parallèlement, la subvention versée à la SEM dans le cadre de la délégation de service public disparaît. Les charges courantes progressent ainsi en moyenne annuelle de 0,2 % sur la période 2014-2017.

3.3.3- La capacité d'autofinancement

Tableau 21 : La capacité d'autofinancement du budget annexe transport (en €)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total Produits de gestion	**3 252 425**	**3 251 785**	**4 231 949**	**4 103 229**	**4 318 794**	**4 334 793**
Total Charges de gestion	**3 641 632**	**3 534 258**	**4 312 648**	**4 196 319**	**4 230 062**	**4 338 691**
Impôts taxes et versements assimilés (hors personnel)	6 571	6 701	154 497	129 029	126 475	256 918
Excédent brut d'exploitation	**- 395 778**	**- 289 174**	**- 235 197**	**- 222 119**	**- 37 743**	**- 260 815**
Produits exceptionnels (réels, hors cessions)	653 208	745 616	777 157	911 667	729 939	802 887
CAF brute	**257 430**	**456 442**	**541 961**	**689 548**	**692 196**	**542 071**
Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	451 122	415 886	404 976	305 140	317 435	380 300
CAF nette ou disponible	**- 193 692**	**40 556**	**136 985**	**384 407**	**374 762**	**161 772**

Source : compte de gestion

L'excédent brut d'exploitation du budget annexe a été constamment négatif sur la période, la capacité d'autofinancement ne présentant une valeur positive que grâce à la participation du budget principal, qui a progressé de 650 000 € en 2012 à 900 000 € en 2015 pour revenir à 730 000 € en 2017 (hors subvention d'équipement de 450 000 € versée en 2017 pour l'acquisition de nouveaux véhicules).

L'amélioration de la CAF brute permet de couvrir l'annuité en capital de la dette depuis 2013.

3.3.4- Le financement des investissements

Tableau 22 : Le besoin de financement du budget annexe transport (en €)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CAF brute	**257 430**	**456 442**	**541 961**	**689 548**	**692 196**	**542 071**
Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	451 122	415 886	404 976	305 140	317 435	380 300
CAF nette ou disponible	**-193 692**	**40 556**	**136 985**	**384 407**	**374 762**	**161 772**
Subventions d'investissement	6 474	4 576	2 288	0	0	544 874
Produits de cession	17 874	0	0	0	0	70 200
Recettes d'inv. hors emprunt	**24 348**	**4 576**	**2 288**	**0**	**0**	**615 074**
Financement propre disponible	**-169 344**	**45 132**	**139 273**	**384 407**	**374 762**	**776 846**
Dépenses d'équipement (yc travaux en régie)	101 171	29 645	31 880	24 888	30 727	2 945 101
Dons, subventions et prises de participation en nature	-16 001	-4 858	0	0	0	0
Besoin (-) / capacité (+) de financement propre	**-254 515**	**20 345**	**107 392**	**359 519**	**344 034**	**-2 168 256**
Nouveaux emprunts de l'année (yc pénalités de réaménagement)	484 772	0	0	0	0	1 500 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	230 257	20 345	107 392	359 519	344 034	-668 256

Source : comptes de gestion

L'année 2017 se caractérise par un montant de dépenses d'équipement exceptionnel, du fait de l'acquisition de neuf autobus et deux navettes électriques pour des montants unitaires allant de 217 000 € à 270 000 € HT.

Ces acquisitions exceptionnelles ont été principalement financées par une subvention d'équipement du budget principal de 450 000 € et un recours à l'emprunt pour un montant de

1 500 000 €. La cession des véhicules réformés a engendré un produit contenu à seulement 70 200 €.

3.3.5- La dette

Tableau 23 : L'encours de la dette du budget annexe transports (en €)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Encours de dettes du BP au 1er janvier	2 512 456	2 546 106	2 130 220	1 725 244	1 420 104	1 102 669
Remboursement en capital de la dette (hors remboursements temporaires d'emprunt)	451 122	415 886	404 976	305 140	317 435	380 300
Nouveaux emprunts	484 772	0	0	0	0	1 500 000
Encours de dette du BP au 31 décembre	**2 546 106**	**2 130 220**	**1 725 244**	**1 420 104**	**1 102 669**	**2 222 369**
CAF brute	257 430	456 442	541 961	689 548	692 196	542 071
Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)	**9,9**	**4,7**	**3,2**	**2,1**	**1,6**	**4,1**

Source CRC d'après les comptes de gestion

En l'absence de recours à de nouveaux emprunts, la capacité de désendettement du budget annexe des transports s'est amélioré jusqu'en 2016. L'emprunt contracté en 2017 a entraîné une dégradation de la capacité de désendettement, qui demeure toutefois peu élevée.

3.3.6- Synthèse sur la situation financière du budget annexe des transports

La situation financière du budget annexe des transports urbains apparaît saine avec une CAF nette positive sur la quasi-totalité de la période et une capacité de désendettement raisonnable, malgré la dégradation enregistrée en 2017 par suite du recours à l'emprunt.

Il doit toutefois être relevé que cette situation est très tributaire en fait des financements en provenance du budget principal, dont la participation a évolué chaque année pour accompagner et couvrir le besoin prévisionnel de financement du budget annexe.

Or l'article L. 2224-1 du CGCT dispose que les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses, et l'article L. 2224-2 du même code précise que la prise en charge des dépenses de ces services par le budget communal (ou intercommunal) est interdit sauf lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ou lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs. Cet article précise que la décision « *fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement* ».

En conséquence, préalablement à tout versement, le conseil communautaire, s'il souhaite attribuer une subvention d'exploitation à un service public industriel et commercial, doit motiver sa décision et justifier son intervention en identifiant la contrainte de service public ou l'investissement dont la réalisation ne pourrait être financée par la seule tarification. Au regard de ces exigences de motivation, les règles de calcul du montant de la subvention annuelle ainsi que le nombre d'exercices durant lesquels la collectivité interviendra, doivent être indiqués pour étayer et fonder en droit les inscriptions portées au budget de chacune des années en question. Le versement d'une subvention à un service public industriel et

commercial ne saurait être ainsi justifié par le seul besoin de financement annuel du service, ce qui conduirait de fait à compenser purement et simplement les déficits prévisionnels.

Au cas particulier de la communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac, le conseil communautaire délibère chaque année sur l'attribution d'une subvention d'exploitation du budget principal au budget annexe des transports urbains au titre du budget primitif à venir, en indiquant que « *le financement de ce service ne peut être assuré par le seul produit du Versement de Transport et des dotations versées par l'État et le Département.*
À travers la présente délibération, il est proposé au Conseil Communautaire d'approuver le versement, au titre de l'année xxx et depuis le Budget Principal, d'une participation au budget annexe des Transports dont le montant est fixé à xxx € ».

La délibération du 4 juillet 2016 justifiant le versement de la subvention d'équipement de 450 000 € apparaît plus conforme à l'esprit et aux dispositions légales ; elle précise que la CABA s'est engagée dans une opération de restructuration du réseau, conduisant à renouvellement du parc d'autobus, et précisant qu' « *en raison de leur importance et au regard du nombre d'usagers, ces coûts ne peuvent être auto-financés par le seul budget annexe des transports urbains sans que cela n'engendre une augmentation des prix des titres de transport importante et peu soutenable* ». Le versement de la subvention prévu pour une seule année, intervenu effectivement en 2017, paraît mieux correspondre à l'encadrement légal de relations financières tissées avec les services de caractère industriel ou commercial.

Il est en tout état de cause recommandé à la communauté d'agglomération de veiller à ce que ses délibérations soient précisément motivées, et définissent les conditions de détermination et de versement de la participation du budget principal au bénéfice du budget annexe des transports urbains, selon dans les règles fixées à l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales. La chambre prend note de la réponse de l'ordonnateur s'engageant à respecter, à l'avenir, les dispositions légales en vigueur.

3.4- La formation de la capacité d'autofinancement du budget annexe du service de distribution d'eau potable

3.4.1- Les produits de gestion

Tableau 24 : Les produits de gestion du budget annexe de l'eau (en €)

	2 012	2 013	2 014	2 015	2 016	2 017
Ventes d'eau	3 282 896	3 228 092	3 269 412	3 321 241	3 505 215	3 717 353
Redevance pollution domestique	757 824	760 966	776 097	787 825	808 900	844 993
Redevance prélèvement	118 825	115 575	118 618	122 158	128 686	136 060
Redevance modernisation réseaux de collecte			501 306	511 221	523 656	552 891
Travaux	156 521	191 285	111 771	134 092	142 609	142 523
Locations de compteurs	1 021 050	1 032 080	1 054 925	1 085 046	1 134 003	1 244 498
Autres prestations de service	66	0	68	1 519	1 175	2 916
Remboursements de frais	0	0	0	62 853	61 262	63 709
Divers produits activités annexes	0	0	16 478	0	7 078	0
Total intermédiaire	**5 337 180**	**5 327 998**	**5 848 674**	**6 025 954**	**6 312 584**	**6 704 943**
Reversements à l'Agence de l'eau	- 699 911	- 810 000	- 1 277 315	- 1 289 900	- 1 328 534	- 1 369 775
Total vente de produits, services	**4 637 269**	**4 517 998**	**4 571 359**	**4 736 054**	**4 984 050**	**5 335 168**
Subvention d'exploitation	7 000	0	0	0	0	0
Autres produits de gestion courante	19 329	19 839	6 404	12 201	14 650	18 507
Produits de gestion courante	**4 663 599**	**4 537 837**	**4 577 763**	**4 748 255**	**4 998 700**	**5 353 675**

Source : Comptes de gestion

Entre 2012 et 2017, le produit de la vente d'eau a progressé de près de 500 000 € et le produit des locations de compteurs de plus de 200 000 €.

Les redevances perçues pour le compte de l'agence de l'eau augmentent nettement à compter de 2014, du fait de l'inscription du recouvrement de la redevance pour modernisation des réseaux de collecte, qui était jusqu'alors imputée sur le budget annexe de l'assainissement. Globalement cependant, l'effet sur les ressources du budget annexe est insignifiant, du fait du reversement à l'agence de l'eau des redevances collectes sur les facturations d'eau.

3.4.2- Les charges de gestion

Tableau 25 : Les charges de gestion du budget annexe eau (en €)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Charges à caractère général	1 138 827	1 256 592	1 208 294	1 230 208	1 173 345	1 172 223
Charges de personnel	2 276 744	2 284 449	2 347 927	2 386 193	2 332 752	2 300 652
Autres charges de gestion	11 776	12 498	22 261	11 021	21 568	20 181
Charges d'intérêt	17 688	46 984	60 512	85 590	113 224	113 060
Charges courantes	**3 445 035**	**3 600 523**	**3 638 994**	**3 713 012**	**3 640 889**	**3 606 116**

Source comptes de gestion

Les charges courantes de gestion sont demeurées remarquablement stables, seules les charges d'intérêt ayant évolué à la hausse.

3.4.3- La capacité d'autofinancement et le financement des investissements

Tableau 26 : La capacité d'autofinancement et le financement des investissements du BA de l'eau (en €)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Chiffre d'affaires	4 637 269	4 517 998	4 571 359	4 736 054	4 984 050	5 335 168
Subvention d'exploitation	7 000	0	0	0	0	0
Autres produits de gestion	19 329	19 839	6 404	12 201	14 650	18 507
Produit total	**4 663 599**	**4 537 837**	**4 577 763**	**4 748 255**	**4 998 700**	**5 353 675**
Charges à caractères générale	1 138 827	1 256 592	1 208 294	1 230 208	1 173 345	1 172 223
Charges de personnel	2 276 744	2 284 449	2 347 927	2 386 193	2 332 752	2 300 652
Autres charges de gestion	11 776	12 498	22 261	11 021	21 568	20 181
Résultat financier	17 688	46 984	60 512	85 590	113 224	113 060
Charges de gestion courantes	**3 445 035**	**3 600 523**	**3 638 994**	**3 713 012**	**3 640 889**	**3 606 116**
Impôts taxes et versements assimilés (sf personnel)	195 723	146 870	174 141	182 509	176 660	216 253
Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	- 55 216	- 23 206	- 9 054	- 30 074	- 7 832	- 14 246
CAF brute	**967 624**	**767 238**	**755 573**	**822 661**	**1 173 319**	**1 517 059**
Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	135 408	175 801	150 365	153 795	256 326	311 181
CAF nette ou disponible	**832 216**	**591 437**	**605 208**	**668 865**	**916 993**	**1 205 878**
Subventions d'investissement	10 634	8 970	248 561	157 445	125 246	1 032 600
Produits de cession	5 375	0	0	2 150	3 154	11 300
Recettes d'inv. hors emprunt	**16 009**	**8 970**	**248 561**	**159 595**	**128 400**	**1 043 900**
Financement propre disponible	**848 225**	**600 407**	**853 770**	**828 460**	**1 045 393**	**2 249 778**
Dépenses d'équipement (yc travaux en régie)	1 491 948	2 396 829	1 577 371	1 579 698	3 215 222	2 043 788
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**- 643 724**	**- 1 796 423**	**- 723 601**	**- 751 237**	**- 2 169 829**	**205 990**
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 000 000	200 000	1 000 000	700 000	1 600 000	900 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	356 276	- 1 596 423	276 399	- 51 237	- 569 829	1 105 990

Source comptes de gestion

La progression des produits de gestion, couplée à la stabilité des charges, a permis une augmentation de la capacité d'autofinancement sur l'ensemble de la période, avec une nette amélioration observée en 2016 et 2017.

Le financement propre disponible a été également alimenté en 2017 par des subventions d'investissement importantes, du fait du programme d'investissement soutenu de 2016 poursuivi sur 2017 (notamment des subventions en provenance de l'agence de l'eau Adour-Garonne pour plus de 630 000 € et du département du Cantal pour 150 000 €, à raison de travaux d'intervention sur le réseau). Cette même année, le budget principal a également versé au budget annexe une subvention d'équipement de 200 000 € justifiée par les dépenses d'investissement liées à la mise en œuvre du schéma directeur de l'eau.

En conséquence, le budget annexe de l'eau présente un fonds de roulement positif à la fin de l'exercice 2017, amélioré encore par la réalisation cette année-là d'un emprunt.

Cette situation reste cependant fragile, eu égard à la structure très capitalistique des coûts (beaucoup de dépenses d'investissement, peu de charges d'exploitation liées directement à la consommation réelle) et aux programmes d'équipement et de mise aux normes devant être poursuivis dans les années à venir.

3.4.4- La dette

Tableau 27 : L'encours de la dette du budget annexe eau (en €)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Encours de dettes du BP au 1er janvier	909 249	1 773 841	1 798 040	2 647 675	3 193 880	4 537 554
Remboursement en capital de l'année	135 408	175 801	150 365	153 795	256 326	311 181
Nouveaux emprunts	1 000 000	200 000	1 000 000	700 000	1 600 000	900 000
Encours de dette du BP au 31 décembre	**1 773 841**	**1 798 040**	**2 647 675**	**3 193 880**	**4 537 554**	**5 126 373**
CAF brute	967 624	767 238	755 573	822 661	1 173 319	1 517 059
Capacité de désendettement	**1,8**	**2,3**	**3,5**	**3,9**	**3,9**	**3,4**

Source comptes de gestion

Compte tenu de la bonne tenue de la CAF brute, la capacité de désendettement du budget annexe de l'eau n'excède pas 3,4 années en 2017, ce qui représente un endettement maîtrisé.

3.5- La formation de la capacité d'autofinancement du budget annexe du service de l'assainissement

3.5.1- Les produits de gestion

Tableau 28 : Les produits de gestion du budget annexe de l'assainissement (en €)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Redevances d'assainissement	3 766 191	3 714 218	3 841 013	3 888 680	4 036 429	4 341 897
Redevance modernisation réseaux de collecte	489 666	484 567				
Ventes de produits résiduels	40 621	72 573	63 713	90 731	65 917	72 977
Travaux	65 381	84 522	52 545	52 487	54 212	70 418
Locations de compteurs	198	198	192	268	133	81
Autres prestations de service	105 956	102 573	88 310	108 107	129 322	114 880
Remboursement de frais	0	0	0	6 256	6 355	7 686
Divers produits activités annexes	28 729	17 175	15 114	22 957	16 083	14 553

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total intermédiaire	**4 496 741**	**4 475 825**	**4 060 887**	**4 169 486**	**4 308 451**	**4 622 491**
Reversements à l'Agence de l'eau	-487 669	-483 126				
Total vente produits et services	**4 009 072**	**3 992 699**	**4 060 887**	**4 169 486**	**4 308 451**	**4 622 491**
Subventions d'exploitation	190 289	109 631	179 141	224 643	226 788	235 829
Autres produits de gestion courante	3 614	7 583	66 139	10 220	11 448	6 612
Produits de gestion courante	**4 202 976**	**4 109 913**	**4 306 166**	**4 404 349**	**4 546 688**	**4 864 932**

Source : Comptes de gestion

Les produits de gestion courante du budget annexe de l'assainissement sont essentiellement constitués des redevances d'assainissement, collectif et non collectif.

Les redevances pour modernisation des réseaux de collecte perçues pour le compte de l'agence de l'eau ont été prises en compte sur le budget annexe de l'eau à compter de l'exercice 2014, sans effet sur les produits nets participant à la couverture des charges d'exploitation du service, puisque ces redevances sont reversées à l'agence de l'eau.

3.5.2- La capacité d'autofinancement

Tableau 29 : La capacité d'autofinancement du budget assainissement (en €)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ressources d'exploitation	4 009 072	3 992 699	4 060 887	4 169 486	4 308 451	4 622 491
Subvention d'exploitation	190 289	109 631	179 141	224 643	226 788	235 829
Autres produits de gestion	3 614	7 583	66 139	10 220	11 448	6 612
Total produits	**4 202 976**	**4 109 913**	**4 306 166**	**4 404 349**	**4 546 688**	**4 864 932**
Charges à caractère générale	1 170 573	1 294 236	1 284 761	1 535 652	1 248 933	1 308 286
Charges de personnel	1 498 504	1 507 013	1 577 847	1 605 035	1 515 592	1 470 844
Autres charges de gestion	4 755	5 985	11 127	4 203	13 928	8 960
Résultat financier	184 658	240 472	241 018	244 377	197 877	180 020
Charges courantes	**2 858 490**	**3 047 706**	**3 114 752**	**3 389 267**	**2 976 330**	**2 968 110**
Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	4 747	2 554	1 334	4 363	2 617	3 563
Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	4 295	155 314	19 909	149 539	63 542	93 039
CAF brute	**1 344 034**	**1 214 967**	**1 209 989**	**1 160 258**	**1 631 283**	**1 986 299**
Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	574 849	724 133	761 359	841 854	828 807	808 114
CAF nette ou disponible	**769 185**	**490 833**	**448 630**	**318 404**	**802 475**	**1 178 185**

Source : comptes de gestion

Les produits de gestion du budget annexe assainissement ont progressé en moyenne annuelle de 3 %, alors que les charges courantes sont demeurées stables, d'où l'affichage d'une capacité d'autofinancement en hausse et d'une capacité d'autofinancement nette toujours largement positive.

3.5.3- Le financement des investissements

Tableau 30 : Le financement des investissements du budget assainissement (en €)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CAF brute	**1 344 034**	**1 214 967**	**1 209 989**	**1 160 258**	**1 631 283**	**1 986 299**
Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	574 849	724 133	761 359	841 854	828 807	808 114
CAF nette ou disponible	**769 185**	**490 833**	**448 630**	**318 404**	**802 475**	**1 178 185**
Subventions d'investissement	731 175	794 687	234 061	350 688	61 436	1 465 436
Produits de cession	3 456	700	0	0	0	5 386
Recettes d'inv. hors emprunt	**734 631**	**795 387**	**234 061**	**350 688**	**61 436**	**1 470 823**
Financement propre disponible	**1 503 816**	**1 286 221**	**682 691**	**669 091**	**863 912**	**2 649 008**
Dépenses d'équipement	3 138 105	3 035 217	1 732 649	994 689	598 753	1 093 211
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**- 1 634 290**	**- 1 748 996**	**- 1 049 958**	**- 325 598**	**265 159**	**1 555 796**
Solde des opérations pour compte de tiers	- 2 946	35 373	- 45 983	45 983	0	- 47 564
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**- 1 637 236**	**- 1 713 623**	**- 1 095 941**	**- 279 615**	**265 159**	**1 508 232**
Nouveaux emprunts de l'année	3 154 018	0	1 000 000	1 050 000	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	**1 516 782**	**- 1 713 623**	**- 95 941**	**770 385**	**265 159**	**1 508 232**

Source : comptes de gestion

L'effort d'investissement au bénéfice du réseau d'assainissement et de la station d'épuration de Souleyrie a été important sur la période d'analyse.

Les subventions d'investissement enregistrées en 2017 correspondent à un solde de subvention attendues de l'agence de l'eau Adour-Garonne, au titre de travaux exécutés sur le réseau les années précédentes.

Une subvention d'équipement de 200 000 € a été également attribuée par le budget principal, par l'effet de la même délibération que celle intéressant le budget annexe de l'eau, sur le motif de l'importance des travaux de mise aux normes devant être entrepris et ne pouvant être intégralement répercutés sur la tarification du service facturé aux usagers.

3.5.4- La dette

Tableau 31 : L'encours de la dette du budget assainissement (en €)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Encours de dettes du BP au 1er janvier	5 348 113	7 927 282	7 203 149	7 441 790	7 649 936	6 821 129
Annuité en capital de la dette (hors remboursements temporaires d'emprunt)	574 849	724 133	761 359	841 854	828 807	808 114
Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés)	0	0	0	0	0	100 000
Nouveaux emprunts	3 154 018	0	1 000 000	1 050 000	0	0
Encours de dette du BP au 31 décembre	**7 927 282**	**7 203 149**	**7 441 790**	**7 649 936**	**6 821 129**	**6 113 015**
CAF brute	1 344 034	1 214 967	1 209 989	1 160 258	1 631 283	1 986 299
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	5,9	5,9	6,2	6,6	4,2	3,1

Source comptes de gestion :

Entre 2012 et 2013, l'encours de la dette a fortement augmenté, en conséquence des emprunts contractés en 2012, puis d'un recours à l'emprunt réitéré en 2014 et 2015. Son niveau s'est ensuite tassé, en l'absence d'appel à la ressource d'emprunt en 2016 et 2017.

L'annuité en capital du remboursement des emprunts a connu une évolution similaire, avec une durée ramenée à quatre puis trois années pour la capacité de désendettement relevée en 2016 et 2017.

Toutefois, les dépenses d'investissement d'ores et déjà programmées, en vue d'une réalisation effective et opérationnelle prochaine, sont importantes, à l'instar de la mise aux normes de la station d'épuration de Souleyrie pour laquelle une autorisation de programme de 32 M€ a été ouverte et impliquera sans nul doute le recours à l'emprunt.

4- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1- L'évolution des effectifs

En 2018, la communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac employait 306 agents représentant 302 emplois équivalents temps plein (ETP) en prenant en considération les emplois contractuels.

Les effectifs sont restés globalement stables sur la période. Après une décroissance observée de 2012 à 2015, ils ont repris une courbe ascendante pour revenir en 2017 au niveau de celui de 2012, les fluctuations restant toutefois limitées. L'accroissement constaté en fin de période est en partie justifié par la reprise de l'activité de gestion des escales de l'aéroport, pour le compte de la compagnie HOP! dans le courant de l'année 2016 (4 ETP).

La répartition par catégorie est demeurée stable ; elle s'établit pour les données de 2018 les plus récentes, à 78% des emplois permanents de catégorie C, 15% de catégorie B et 7% de catégorie A.

Tableau 32 : Répartition des effectifs permanents et non permanents au 31 décembre

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Emplois permanents	269	263	262	255	258	264	274
Emplois non permanents	8	9	11	11	8	5	4
TOTAL (agents)	**277**	**272**	**273**	**266**	**266**	**269**	**278**
Emplois permanents (ETP)	266,5	260,6	259,6	252,7	255,2	261,0	270,5
Emplois non permanents (ETP)	7,4	8,6	10,3	11,0	8,0	5,0	4,0
TOTAL (ETP)	**273,8**	**269,1**	**269,9**	**263,7**	**263,2**	**266,0**	**274,5**

Source : CABA

4.2- Le suivi de la masse salariale

Selon la communauté d'agglomération, le suivi de la masse salariale est un objectif permanent de l'établissement, au même titre que la vigilance prêtée à l'évolution de l'ensemble des charges.

Pour autant, la communauté a confirmé qu'aucun tableau de bord de suivi n'était à disposition des décideurs, ceux-ci disposant d'outils et mettant en œuvre des principes et procédures établis de longue date.

De fait, l'augmentation des effectifs constatée n'a pas eu d'effet significatif en parallèle sur l'évolution des charges de personnel, l'accroissement constaté sur le budget annexe de l'aéroport ayant pour origine la prise en charge par la CABA de l'activité de gestion de l'escale, pour le compte de la compagnie HOP! qui l'a compensée financièrement.

Tableau 33 : Charges de personnel (en €)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
00 - BP	4 403 522	4 419 658	4 563 902	4 006 941	4 058 409	4 231 373	4 419 478
01 - BA Eau	2 276 744	2 284 449	2 347 927	2 386 193	2 332 752	2 300 652	2 243 965
02 - BA Assainissement	1 498 504	1 507 013	1 577 847	1 605 035	1 515 592	1 470 844	1 535 796
03 - BA TDMA	2 150 467	2 157 190	2 232 244	2 265 693	2 275 863	2 377 506	2 326 597
04 - BA PLIE	84 483	86 409	92 801	96 657	106 819	123 190	123 767
06 - BA Campings	109 748	105 987	108 959	89 341	64 623	74 977	110 390
07 - BA Transports	0	0	0	0	0	0	0
08 - BA Aéroport	353 146	408 349	352 635	356 891	467 482	506 138	464 963
09 - BA Centre aquatique				596 548	657 663	693 139	732 529
10 - BA ZAE						0	0
TOTAL	**10 876 614**	**10 969 055**	**11 276 314**	**11 403 298**	**11 479 203**	**11 777 819**	**11 957 486**

Source : CRC d'après comptes de gestion

4.3- La mise en place d'une gestion prévisionnelle de l'emploi, des effectifs et des compétences

Dans le cadre de sa compétence économique, la communauté d'agglomération a diligenté une étude sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences sur le bassin d'Aurillac. Mais pour ses propres besoins de gestion, la collectivité n'a pas mis en œuvre de procédure particulière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, jugée ne pas constituer un axe de travail majeur du fait de la diversité et de la stabilité des activités de la communauté d'agglomération, dont l'organisation et le faible effectif des personnels permettent de connaître les évolutions sans faire appel à un processus complexe.
Les contrôles conduits ont permis en tout état de cause de constater que la communauté d'agglomération disposait de fiches de postes tout à fait satisfaisantes, constituant ainsi le premier élément d'un processus de gestion prévisionnelle.

La chambre recommande en conséquence à la communauté d'agglomération de poursuivre et approfondir sa démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences déjà amorcée, en développant et formalisant les pratiques existantes en matière notamment d'identification des évolutions des différentes activités, de recensement des mouvements prévisibles du fait des départs en retraites, mobilités et promotions, sans que la collectivité n'ait nécessairement à se doter d'une batterie complète d'indicateurs et de tableaux de bords ne correspondant pas à ses besoins. Un minimum de formalisation paraît toutefois s'imposer pour permettre une vision d'ensemble nécessaire à la réflexion devant accompagner une politique de maîtrise des recrutements et de l'évolution de la masse salariale sur la durée.

4.4- Le recours aux agents contractuels

Les recrutements d'agents n'ayant pas le statut de fonctionnaires sont encadrés par les articles 3 à 3-7 de la loi modifiée n° 84-53 du 26 janvier 1984. Les collectivités territoriales peuvent ainsi recruter un agent contractuel sur un emploi non permanent pour faire face à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité, ou sur un emploi permanent pour remplacer un fonctionnaire en cas de vacance temporaire d'emploi, dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire, ou encore lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires

susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes. Pour les emplois de la catégorie A, le recrutement de non-titulaires est ouvert plus largement dès lors que les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient, mais sous la réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la loi.

L'examen des données issues des paies a permis de relever un recours à des agents non titulaires :

- pour la gestion de l'aéroport, personnel régi par le statut de droit privé des salariés des CCI puis par la convention collective nationale du personnel au sol des entreprises de transport aérien du 22 mai 1959 ;
- pour des activités saisonnières durant la période de vacances estivale ;
- pour le remplacement temporaire de personnels absents du service de collecte et de traitement des déchets ménagers ;
- pour des emplois spécifiques présentant des difficultés de recrutement.

Les conditions de recours à des agents contractuels en nombre réduit pour combler la vacance d'emplois permanents n'ont pas révélé de manquement particulier justifiant la formulation d'observation.

4.4.1- Le personnel de l'aéroport

L'aéroport d'Aurillac Tronquières est géré par la communauté d'agglomération depuis 2009, après le désengagement de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) du Cantal.

Les agents de piste et ceux chargés des services d'information de vol et d'alerte, dits agents AFIS (Airport Flight Information Service) étaient, à la date de prise en charge de l'activité par la communauté d'agglomération, des agents de la CCI. Ils ont été transférés à la communauté d'agglomération en conservant leur statut de droit privé.

Depuis 1997, la ligne aérienne Aurillac-Paris bénéficie du statut de ligne sous obligation de service public. À ce titre l'État participe au déficit de son exploitation.

À l'issue de l'appel à candidature de 2015, la compagnie HOP! a été retenue pour assurer la liaison jusqu'à fin mai 2019. Dans ce cadre, la compagnie et l'exploitant de l'aéroport ont alors négocié un contrat, dit contrat IATA (International Air Transport Association) d'assistance en escale. Jusqu'à cette date, les prestations assurées par le gestionnaire de l'aéroport étaient limitées aux activités de pistes et d'information (tour de contrôle locale), et celles d'escale (accueil des passagers, enregistrement, contrôle, …) étaient prises en charge pour le compte de la compagnie HOP! par une entreprise locale. Insatisfaite de la qualité du service et des relations tissées avec cette dernière, la compagnie HOP!, a demandé à la communauté d'agglomération de reprendre ces prestations ainsi que le personnel.

Depuis donc le 1er avril 2016, les effectifs assurant le fonctionnement de l'aéroport se répartissaient entre personnel sous contrat relevant du statut du personnel des CCI pour les agents de piste et AFIS, et personnel régi par la convention collective nationale du personnel au sol des entreprises de transport aérien pour les agents d'escale. Par délibération du 1er février 2018, le conseil communautaire a adopté un accord d'adaptation conduisant à l'application de la convention collective nationale pour l'ensemble du personnel et ce à compter du 1er janvier 2018.

Après le départ en retraite du responsable d'exploitation, son poste est resté vacant jusqu'au recrutement de son successeur en août 2018. Mais l'ancien responsable d'exploitation assurait également les fonctions d'agent AFIS en cas de nécessité. À son départ, les remplacements ponctuels à la tour de contrôle ont été désormais assurés par un autre agent

AFIS également en retraite, disposant des qualifications requises et pouvant ainsi répondre rapidement aux sollicitations de la communauté d'agglomération.

Depuis le courant de l'année 2018, le recrutement d'un nouvel agent AFIS est souhaité mais n'a pas encore été concrétisé, du moins avant le terme de l'instruction, les candidats ayant postulés ne présentant pas le niveau de qualification requis ou ne désirant pas assurer les activités tous les jours de la semaine et à des horaires fluctuants. Le recrutement du nouveau responsable d'exploitation en août 2018 n'a pas permis de revenir à la situation préexistante, dans la mesure où la certification de sécurité délivrée par la DGAC exige désormais une affectation exclusive aux fonctions d'encadrement.

Si le recrutement ponctuel de l'agent retraité constitue une solution en principe de caractère temporaire, qui permet de satisfaire les besoins d'exploitation de l'aéroport, les conditions dans lesquelles ont été conclus les contrats de travail successifs de l'intéressé prêtent le flan aux mêmes critiques que celles visant les modalités d'emploi des personnels de remplacement ci-après développées et analysées.

4.4.2- Les personnels de remplacement

Par délibération du 22 octobre 2012, le conseil communautaire a autorisé son président à recourir à des agents non titulaires en cas d'accroissement temporaire d'activité ou d'accroissement saisonnier d'activité.

Dans la première situation, le recrutement s'effectue par la voie de contrats à durée déterminée d'une durée maximale de 12 mois, avec possibilité de renouvellement sans excéder 18 mois.

Dans le second cas, la collectivité détermine les postes susceptibles d'être exposés à un accroissement saisonnier pouvant conduire au recrutement d'agents non titulaires et ce dans la limite de 76 mois de travail annuel, dont 16 au titre de la surveillance des bassins du centre nautique.

Selon les éléments figurant sur les bulletins de salaire, confirmés par les services gestionnaires de la communauté, des « pools » (ensembles de moyens) ont été constitués pour les emplois saisonniers et les remplacements, afin d'assurer la continuité du service public.
Les dépenses correspondantes sont affectées au budget principal ainsi qu'aux budgets annexes de l'eau, de l'assainissement, du traitement des déchets ménagers et assimilés, des campings communautaires, du centre aquatique et de l'aéroport, selon l'usage fait des moyens de personnels ainsi mis en commun.

Sur les budgets annexes de l'eau, de l'assainissement et des campings communautaires, le recours à des personnels contractuels temporaires est limité aux périodes estivales, au titre des besoins saisonniers. Il ne concerne que quelques agents chaque année : trois personnes en juillet et août pour les budgets annexes du service de distribution d'eau et celui de l'assainissement ; sept à dix personnes en juillet/août sur le budget annexe des campings communautaires). Les emplois saisonniers sur ces activités n'appellent ainsi pas d'observation particulière.

En revanche, la gestion du pool de remplacements et les conditions dans lesquelles il est pourvu à l'absence d'un agent AFIS de l'aéroport, examinées précédemment, sont entachées d'irrégularités récurrentes.

S'agissant du pool de remplacement, il s'avère principalement utilisé par le budget annexe du traitement des déchets ménagers et ainsi que par le budget annexe du centre nautique.

Pour des questions de sécurité et de prévention de risques de santé, les équipes de ripeurs de la collecte des déchets ménagers doivent être constituées de binômes. En cas d'absence

non programmée, la communauté d'agglomération fait appel à des remplaçants pour des contrats ponctuels.

De même, la surveillance des bassins du centre nautique nécessite un nombre minimal de maîtres-nageurs conduisant à appel ponctuel à des remplaçants pouvant justifier des qualifications requises.

Le pool de remplacement n'a pas été constitué d'une équipe d'agents titulaires, susceptibles de remplacer leurs collègues absents, mais par un vivier de personnes extérieures à la communauté d'agglomération, ayant déjà travaillé sur le même type d'activités et pouvant ainsi remplacer un agent absent sans avoir à être formées préalablement. Le recours aux personnels de remplacement s'effectue par la voie de contrats de travail à durée déterminée.

La sollicitation des différentes personnes susceptibles de venir en renfort ne se fait pas selon un rythme régulier. Certaines n'ont été appelées qu'une fois sur les deux années 2016 et 2017 d'observation, alors que d'autres apparaissent présentes de façon permanente, parfois pour assurer des interventions ponctuelles, mais aussi pour assurer des remplacements ponctuels.

Si cette organisation permet d'assurer la continuité du service public, elle a conduit la communauté d'agglomération à prendre des libertés avec la règlementation.

Tout d'abord, les contrats apparaissent généralement signés a postériori, le mois suivant la période travaillée, comme venant régulariser une activité effectuée en dehors de tout cadre légal ou règlementaire.

Par ailleurs, si certaines des personnes inscrites dans le pool n'ont été employées qu'une seule fois sur les deux années pour un faible nombre d'heures, certaines sont présentes de façon régulière et ont bénéficié de contrats de travail fondés sur des motifs divers.

Il apparaît ainsi que les personnes inscrites sur le pool de remplacement sont recrutées au jour le jour en fonction des besoins constatés la veille pour le lendemain matin, voire le jour même au moment de l'embauche. Au lieu d'établir, préalablement à la prise de service, un contrat pour chaque période de remplacement pouvant aller d'un jour pour un remplacement inopiné, à une quinzaine pour un congé de maladie, la communauté d'agglomération recense et collationne les journées effectuées et établit a posteriori un contrat récapitulant l'activité exercée durant le mois précédent.

Il apparaît encore que, dans l'hypothèse d'un remplacement d'un salarié absent pour cause de congés annuels ou de congés de maladie, l'identité du salarié remplacé n'est jamais précisée dans le contrat de travail alors que la règlementation l'impose dans ce cas particulier. Cette contrainte légale n'a été respectée que pour le remplacement d'un agent placé en congé de longue maladie puisque, dans ce cas, la durée du contrat est déterminée par celle de l'absence du titulaire, prédéfinie.

La chambre appelle l'attention de la collectivité sur la particulière gravité du défaut de respect de l'obligation de signer le contrat de travail avant toute prise de fonctions, accentuée au surplus par l'existence de nombreux jours travaillés sans contrat du fait d'une démarche de récolement purement mensuelle. Les agents assurant les fonctions de ripeurs du service de collecte des déchets ménagers exercent en effet une activité non dénuée de risques liés notamment à la manipulation de charges lourdes. De même, le personnel de surveillance de baignade, comme celui investi de fonctions de contrôle auprès de l'aéroport, sont impliqués directement dans la sécurité des personnes et des biens, non sans conséquences en termes de responsabilité pour la collectivité en cas de défaillance, défaut de vigilance ou accident.

Au demeurant, la récurrence de tels contrats et missions de remplacement met en évidence un besoin permanent devant être couvert par recours à des agents titulaires, en application des dispositions du statut de la fonction publique territoriale. L'usage de multiples contrats à durée déterminée pour de courtes périodes d'embauche, aux fin d'assurer des missions satisfaisant un besoin permanent, constitue un détournement des procédures d'emplois publics, pouvant tout à fait être comblé règlementairement par la création d'une équipe d'agents titulaires amenée à effectuer des interventions en cas de défaillance avec un recours à des agents contractuels, ou aux services d'une agence d'intérim réduit aux quelques rares situations ne pouvant être satisfaites de la sorte, et s'effectuant ainsi dans des conditions régulières et en toute sécurité.

En tout état de cause, le recours à l'intérim envisagé par la communauté d'agglomération ne saurait mettre en échec le principe de gestion des emplois publics, devant être pourvus par du personnel titulaire quand ils correspondent à un besoin permanent, et exigerait tout autant de veiller à la validation préalable de tout contrat avant la prise de service.

Dans la réponse apportée aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est prévalu des mesures prises en matière de temps de travail de nature, selon lui, à limiter le recours au personnel contractuel pour le remplacement des agents en congés de maladie ordinaire, de longue maladie ou de maladie de longue durée et d'accident du travail, et a indiqué que les contrats de travail seraient dorénavant établis par le service des ressources humaines. Pour autant, la chambre estime devoir rappeler que quelles que soient les conditions d'intervention des agents, même sollicités en urgence, la signature d'un contrat de travail ou d'un contrat de mission et de mise à disposition en cas de recours à l'intérim, en bonne et due forme, doit précéder l'embauche et a fortiori la prise de service, l'absence de contrat signé exposant la communauté d'agglomération à des risques juridiques à forts enjeux de responsabilité.

4.5- Le régime indemnitaire

Aux termes de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, il appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale de fixer le régime indemnitaire, par référence à celui existant pour les corps comparables de la fonction publique d'État, en précisant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables. Le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié précise que l'autorité investie du pouvoir de nomination détermine, dans les limites ainsi déterminées, le taux individuel applicable à chaque agent.

En application de ces dispositions, la délibération fixant le régime indemnitaire doit être suffisamment précise dans sa définition des conditions d'attribution pour permettre à l'ordonnateur de l'exécuter en déterminant le taux applicable à chacun des agents, élément indispensable à la liquidation.

4.5.1- Le régime en vigueur sur la période

Le régime indemnitaire, en vigueur durant la période de contrôle, a été régi successivement par les délibérations des 16 décembre 2011 et 16 décembre 2013.

La délibération du 16 décembre 2011 indique reprendre, sans les préciser, les principes fixés par une précédente délibération en date du 20 décembre 2006. Après avoir rappelé que les dispositifs règlementaires mobilisés ne peuvent être que ceux qui sont ouverts au bénéfice des personnels de la fonction publique d'État et que les montants individuels ne peuvent excéder les plafonds applicables à ces mêmes agents de l'État, le conseil communautaire a retenu trois critères d'attribution du régime indemnitaire individuel :

- une part « statutaire » forfaitaire en fonction du grade détenu ;
- une part « fonction » liée au poste de travail ;
- une part « manière de servir ».

Elle précise que, faute d'accord avec les représentants syndicaux sur les critères individuels d'éligibilité, la troisième part n'avait pas connu d'application concrète jusqu'alors mais est introduite à compter de 2011.

Pour les deux premières parts, des grilles communes à tous les cadres d'emplois sont instaurées, et assorties d'un principe de revalorisation annuelle. Les modalités de calcul de la troisième part ne sont pas explicitées.

En mention finale, la délibération confie au président la mise en œuvre des dispositions et, dans le respect des principes ainsi édictés par le conseil communautaire, le soin de fixer les montants individuels attribués à chaque agent.

Il en ressort que le régime indemnitaire ainsi défini est fondé sur les dispositifs règlementaires applicables au bénéfice des agents de l'État : indemnité d'administration et de technicité [IAT] ; indemnité d'exercice des missions des préfectures [IEMP] ; indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires [IFTS] ; prime de fonctions et de résultats [PFR] ; la détermination des montants individuels étant adaptée selon un régime de parts.

Toutefois, si le document annexé à la délibération récapitule les diverses primes bénéficiant à chaque filière et cadre d'emploi, éligible ou non, au sein de la communauté d'agglomération, il ne détermine pas les règles d'attributions des différentes primes identifiées, montants de références et taux d'attribution possibles.

La délibération du 16 décembre 2013 a eu pour objet d'arrêter les valeurs de la part statutaire pour les années 2013 à 2016, montant forfaitaire fixe pour chacun des grades. Par la suite, aucune délibération de référence n'a établi les montants de la part statutaire applicables aux exercices 2017 et 2018, au motif selon l'administration de la CABA que lesdits montants auraient été tacitement reconduits.

Les montants indemnitaires alloués au titre, de la part « fonction » sont fixés pour chaque emploi de la collectivité dans le respect de valeurs plancher et plafond. La délibération du 16 décembre 2013 précise que les montants individuels sont déterminés, par référence aux fourchettes pré-établies, par l'autorité d'emploi.

Dans les faits, il ressort de l'examen des feuilles de paie de 2017 qu'elles ne détaillent pas les montants de primes allouées selon les parts définies par les délibérations précitées fixant le régime indemnitaire, mais reprennent les intitulés des différentes primes des (anciens) régimes indemnitaires applicables aux agents de l'État (IAT, IEMP, IFTS, PFR, …).

Or, afin de permettre le contrôle de la liquidation des compléments de rémunération, les décisions individuelles d'attribution devraient combiner les deux régimes d'octroi des primes définies par délibérations du conseil communautaire :

- part statutaire, part liée à la fonction et part liée à la manière de servir ;
- puis conversion pour correspondance avec le régime des primes des agents de l'État retenu pour la liquidation et mentionné sur les bulletins de salaires, étant rappelé que si la collectivité est libre de déterminer son propre régime indemnitaire, celui-ci ne doit pas être plus avantageux que celui bénéficiant aux agents de l'État.

Les attributions individuelles sont déterminées chaque année par décision du président de la communauté d'agglomération. Conformément à la délibération traitant du régime indemnitaire, le président de la communauté d'agglomération fixe le montant alloué à chacun des agents.

Les décisions individuelles d'attribution du régime indemnitaire prennent la forme de tableaux annuels uniques annexés aux arrêtés du président de l'EPCI et indiquent, pour chaque agent,

un montant au regard des différents codes de primes relevant du régime indemnitaire des agents de l'État.

Or, si la dernière colonne mentionne le montant total attribué pour l'année, la ventilation de ce montant total entre part statutaire, part fonctionnelle et part variable, suivant les règles retenues par le conseil communautaire n'y figure pas, de sorte qu'il n'est pas possible de vérifier si le montant effectivement attribué est conforme aux dispositions de la délibération.

Par ailleurs, les décisions annuelles d'attribution portant effet durant les exercices 2017 et 2018 ont été prises, respectivement le 22 février 2018 et le 28 février 2019 soit donc après l'exécution du budget de l'exercice concerné. La décision attributive doit être préalable à la mise en paiement en ce qu'elle ouvre des droits individuels et justifier des montants effectivement versés. Au cas présent, étant signées a postériori par le président de la communauté d'agglomération, les décisions individuelles annuelles visent simplement à entériner les montants alloués versés l'année précédente.

Au surplus, le rapprochement entre arrêté attributif et fiches de paie de l'exercice 2017 a révélé des écarts, dus le plus souvent au règlement de rappels indemnitaires mais aussi parfois à l'octroi d'autres compléments non mentionnés.

L'attention de la communauté d'agglomération est en conséquence appelée sur la nécessité de lier les primes et indemnités effectivement versées au régime indemnitaire tel que défini par l'assemblée délibérante, l'ordonnateur devant par ailleurs décider des modalités particulières et individuelles des montants indemnitaires alloués avant leur mise en paiement et règlement aux agents.

4.5.2- Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)

Instauré pour la fonction publique de l'État par décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) doit être également déployé par les collectivités territoriales, au plus tard au 1er janvier 2017, pour les cadres d'emplois, correspondant aux corps équivalents de la fonction publique d'État d'ores et déjà assujettis au RIFSEEP.

Selon les informations mentionnées dans le rapport présenté à l'appui du débat d'orientations budgétaires (DOB) de 2018, le régime indemnitaire du personnel de la communauté d'agglomération du Bassin d'Aurillac fait l'objet d'un accord salarial triennal négocié avec les représentants du personnel.

Le dernier accord salarial est arrivé à échéance en 2016, les rapports afférents aux débats de 2017 et 2018 annonçant la réforme à venir du régime selon le nouveau dispositif de la RIFSEEP. De fait cependant, la communauté d'agglomération a privilégié le règlement des questions relatives au temps de travail, différant la réforme du régime indemnitaire pour laquelle une assistance extérieure a été sollicitée début 2019.

La chambre invite la communauté d'agglomération à mettre en œuvre, dans les meilleurs délais, les dispositions légales relatives à l'instauration d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Les irrégularités constatées dans l'examen des dispositions prises pour l'application du régime indemnitaire en vigueur doivent conduire l'établissement public à étudier particulièrement la compatibilité de son prochain régime indemnitaire avec les exigences légales et règlementaires en disposant.

4.5.3- Le régime des heures supplémentaires

La collectivité s'est dotée d'un système de contrôle automatisé du temps de travail, ainsi que le prévoit l'article 2-I-2° du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 qui subordonne le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires aux fonctionnaires à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé, permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies.

Selon les propres constats des ordonnateurs successifs, ce dispositif de contrôle n'est pas encore généralisé à tous les agents dans l'attente de la refonte des logiciels de gestion des ressources humaines. Il en résulte qu'aussi longtemps que le contrôle automatisé du temps de travail ne sera pas étendu à l'ensemble des services, le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires est susceptible d'être irrégulier pour les agents des services non encore couverts, sauf à pouvoir se prévaloir des exceptions prévues règlementairement.

Selon la communauté d'agglomération, le principe général en vigueur privilégie la compensation des heures supplémentaires et non leur indemnisation.

En application des dispositions retenues dans le cadre des négociations avec les organisations syndicales, consignées au règlement intérieur du 2 juillet 2018, les heures supplémentaires récupérées donnent lieu à la même bonification que celle retenue pour liquider le niveau de leur indemnisation.

Dans les faits, au vu des contrôles diligentés, l'indemnisation des heures supplémentaires concerne principalement les agents d'astreinte, ou ceux soumis à des contraintes d'ouverture de service tels que les agents de la médiathèque.
Les agents de l'aéroport bénéficient plus régulièrement d'heures supplémentaires rémunérées qui doivent toutefois être réparties entre heures complémentaires et heures supplémentaires, certains agents étant recrutés sous contrat à temps incomplet. Les bénéficiaires en sont majoritairement les agents d'escale, sujets aux aléas des horaires d'arrivée et de départ des avions. Les retards fréquents, non programmables, imposent la présence effective des agents en question sur l'aéroport au-delà des heures normales de service. Le faible effectif, conséquence de la faible activité, ne permet pas d'absorber ces aléas ; il conduit ainsi à la réalisation d'heures supplémentaires, le plus souvent indemnisées, puisque la récupération est de fait délicate à organiser sans induire des absences préjudiciables à la continuité de service.

En méconnaissance des dispositions du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, pris en application de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale, le conseil communautaire n'a pas fixé la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires. La délibération du 26 septembre 2019, prise suite au contrôle de la chambre, ne satisfait pas aux obligations légales. En effet, le conseil communautaire a précisé les conditions d'octroi des heures supplémentaires mais a confirmé l'ouverture du droit à leur indemnisation à tous les agents de la collectivité en recensant, non pas les emplois dont les missions entrainent l'exercice effectif d'heures supplémentaires, mais l'ensemble des cadres d'emplois ouverts dans la collectivité.

Il est rappelé à la communauté d'agglomération que, pour que des indemnités horaires pour travaux supplémentaires puissent être versées aux agents titulaires d'un grade leur permettant règlementairement d'en bénéficier et relevant d'un des cadres d'emplois ouverts dans la collectivité, il est nécessaire que le conseil communautaire ait préalablement déterminé les emplois de l'établissement public dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux IHTS, cette décision ne relevant pas du champ de compétences dévolues au chef de l'exécutif.

4.6- Le temps de travail annuel

4.6.1- Les dispositions applicables

Le décret n° 2000-815 du 25 août 2000, relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État, prévoit en son article 1 que « *la durée du travail effectif est fixée à trente-cinq heures par semaine dans les services et établissements publics administratifs de l'État ainsi que dans les établissements publics locaux d'enseignement. Le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures maximum, sans préjudice des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées* ».

Le décret subséquent n° 2001-623 du 12 juillet 2001, traitant de l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale a fixé la durée du travail effectif à trente-cinq heures par semaine, le décompte du temps de travail étant réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 600 heures maximum. Il précise que l'organe délibérant de la collectivité peut, après avis du comité technique compétent, réduire la durée annuelle de travail pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux. Les régimes de travail, mis en place antérieurement à la loi du 3 janvier 2001, pouvaient être maintenus par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail (article 7.1 de la loi du 26 janvier 1984).

4.6.2- La pratique de la communauté d'agglomération

En 1981, la commune d'Aurillac avait signé avec l'État un contrat de solidarité aux termes duquel elle s'engageait à réduire le temps de travail à 36 heures hebdomadaires au 1er septembre 1983. À cette date, la seule intercommunalité existante était le syndicat intercommunal à vocation multiple associant les communes d'Aurillac et d'Arpajon-sur-Cère, le district d'Aurillac n'ayant été créé qu'en 1990. Par alignement sur le régime de la commune-centre, le temps de travail du personnel a suivi depuis lors les dispositions de ce contrat de solidarité soit 36 heures hebdomadaires sans cependant que l'existence d'un texte étendant le bénéfice du contrat de solidarité au personnel du SIVOM ait pu être établie. L'entrée en vigueur de la loi emportant réduction du temps de travail n'a eu dans ces conditions, que peu d'incidence sur la durée (théorique) du temps de travail.

Par délibération du 19 décembre 2001, conformément à l'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, le conseil communautaire a validé, après avis du comité technique paritaire du 19 décembre 2001, le protocole d'accord signé avec la seule organisation syndicale représentative.

Ce protocole d'accord prend acte, dans son article 1, de la situation existante de 1 641 heures travaillées sur 228 jours (soit 36 heures par semaines). Il indique, dans son article 2, que le temps de travail hebdomadaire de référence est fixé, à compter du 1er janvier 2002, à 35 heures hebdomadaires pour tous les agents de la communauté d'agglomération. Il est précisé à l'article 3 que les agents effectueront leur semaine de 35 heures sur la base du nombre de jours actuellement travaillés, soit 228 jours en se référant à l'article 1. Enfin selon l'article 4 du protocole d'accord, la mise en place de l'aménagement et de la réduction du temps de travail se traduira par la création de six nouveaux postes.

Le conseil communautaire n'a pas pris d'autres délibérations sur l'aménagement et la réduction du temps de travail. Il n'a ainsi pas expressément décidé, après avis du comité

technique paritaire, de maintenir des régimes de travail mis en place antérieurement au 5 janvier 2001, comme le permettait le décret précité du 12 juillet 2001.

En conséquence, le régime de temps de travail arrêté par le conseil de la communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac apparaît conforme à celui résultant de l'application du décret du 12 juillet 2001, modifié par le décret n° 2004-1307 du 26 novembre 2004 instituant la journée de solidarité, soit 1607 heures annuelles.

Une note de service, en date du 26 avril 2005, dresse en annexe l'inventaire des droits à congés et des autorisations d'absence procédant de dispositions légales ou d'autres mesures négociées localement.

Les droits à congés annuels y sont fixés à 25 jours annuels, quel que soit le nombre effectif de jours travaillés (4,5 jours, 5 jours ou 6 jours) la durée effectivement décomptée pour une semaine d'absence étant de 5 jours. Des jours de fractionnement sont accordés si les congés sont pris hors période. Des jours complémentaires sont en outre accordés, à raison de 3 jours pour les agents travaillant sur 4,5 jours, et de 5 jours pour ceux travaillant sur 5 ou 6 jours. Enfin, des congés sont consentis selon l'ancienneté, à raison un jour de congé supplémentaire pour cinq ans d'activité professionnelle révolue, à partir de la date de nomination comme stagiaire, les années d'activité continue en qualité de contractuel (avant titularisation) étant également prises en compte.

Ainsi, un agent travaillant sur un cycle de 5 jours hebdomadaire et ayant 40 ans d'ancienneté bénéficie de 38 jours de congés annuels auxquels viennent s'ajouter quasi automatiquement les deux jours de fractionnement, dans la mesure où les 13 jours supplémentaires consentis peuvent difficilement être pris durant la période du 1er mai au 31 octobre.
Il résultait ainsi de ces dispositions un droit à congés variant de 28 jours pour les agents travaillant sur 4,5 jours et ne fractionnant pas, à 40 jours pour un agent travaillant sur 5 jours, ayant 40 ans d'ancienneté et fractionnant ses congés, très éloigné de la règlementation fixant ce droit à 25 jours annuels.

4.6.3- La remise en cause du système

En fin d'année 2017, la communauté d'agglomération a décidé de reprendre son régime de congés en vigueur, en vue de le rendre conforme à la situation réglementaire de 1607 heures annuelles.

Pour ce faire, un nouveau protocole d'accord a été négocié avec l'organisation représentative du personnel, et signé le 2 juillet 2018.

Tel qu'adopté, ce protocole rappelle que la durée annuelle « théorique » du travail pour un agent à temps complet est fixée à 1 607 heures. La durée effective de travail pour un agent à temps plein est de 36 heures par semaine sur 4,5 jours (9 demi-journées), durée qui pourrait passer à 38 heures hebdomadaires. Des jours de congés compensateurs, dits jours d'ARTT, sont alloués annuellement à raison de 6 jours pour un cycle de 36 heures hebdomadaire, 12 jours pour 37 heures hebdomadaires et 18 jours pour 38 heures hebdomadaires.

En plus des autorisations spéciales d'absence prévues par la règlementation (exercice du droit syndical et événements familiaux), le protocole prévoit également l'attribution d'autorisations d'absence le lundi de Pentecôte, les veilles de Pâques, Noël et Jour de l'an ainsi qu'une journée dite d'ancienneté, par tranche de cinq années d'activité professionnelle depuis celle de la nomination en qualité de stagiaire.

Ces dispositions ont été intégrées dans le règlement intérieur validé par délibération du conseil communautaire du 20 septembre 2018, applicables à compter du 1er janvier 2019.

Il en résultait ainsi que, si les trois ou cinq jours complémentaires avaient bien été supprimés, les autres jours de congés extra-légaux (ancienneté, Pentecôte, veilles de jours fériés) réapparaissent sous la catégorie des autorisations spéciales d'absence.

Le régime des autorisations spéciales d'absence donnant lieu à rémunération dans des conditions ordinaires, pouvant être octroyées par une collectivité territoriale ou un établissement public local est encadré par l'article 59 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 qui dispose que des autorisations spéciales d'absence sont accordées aux représentants dûment mandatés des syndicats, pour assister aux congrès professionnels syndicaux et aux fonctionnaires, à l'occasion de certains événements familiaux.

Il résulte ainsi de ces dispositions légales que les autorisations spéciales n'entrant pas dans le décompte des jours de congés, et donnant lieu à versement du traitement, ne peuvent être accordées que dans les conditions précisées à l'article 59.

Sur recours du préfet du Cantal, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a annulé, par jugement du 4 juillet 2019, les dispositions litigieuses relatives aux autorisations spéciales d'absence accordées en dehors de tout cadre légal et réglementaire.

5- LE CONTROLE INTERNE ET LES SYSTEMES D'INFORMATION

Le contrôle interne, objet du contrôle, est entendu ici au sens d'un dispositif organisé, permanent et documenté, mis en place par la collectivité en vue de maîtriser son fonctionnement et ses activités, à s'assurer de la réalisation et de l'optimisation de ses opérations, à garantir la protection de ses actifs et de ses ressources financières, ainsi que la qualité des informations qu'elle produit (en particulier comptables) tout en veillant à la conformité aux lois et règlements. Il ne se confond ainsi pas avec l'audit interne, activité de contrôle confié à une structure organique, qui a pour fonction de donner une assurance sur le degré de maîtrise des opérations et apporter des conseils pour l'améliorer.

En conséquence, ont été examinés dans le cadre de l'analyse du dispositif de contrôle interne de la communauté d'agglomération du Bassin d'Aurillac, les moyens et processus mis en place afin de garantir la fiabilité des informations comptables.

Dans la même optique, le contrôle des systèmes d'information n'a porté que marginalement sur l'organisation informatique, pour autant que l'organisation des différentes applications informatiques utilisées, leurs interfaces et les contrôles de cohérence des informations saisies ou intégrées automatiquement présentent des garanties de fiabilité. Au même titre que les opérations de certification, seules les données significatives ont été examinées.

La communauté d'agglomération du Bassin d'Aurillac exerce des compétences entraînant des flux financiers très importants, tant en recettes qu'en dépenses.

Il en est ainsi de la distribution d'eau potable, de l'assainissement collectif, de la collecte et du traitement des déchets ménagers, des transports urbains. L'activité du centre aquatique donne lieu à des encaissements pris en charge par une régie de recettes. Il en est de même du budget annexe des transports, dont l'exploitation est confiée à une société publique locale, la STABUS, sous forme de convention de service public. Dans le cadre de cette convention, la SPL exploite le réseau mais ne perçoit pas les recettes de la tarification. En revanche, les titres de transports sont vendus par l'exploitant et par des revendeurs agréés, constituant autant de régies de recettes.

Dans ce cadre ont été examinées les opérations préalables au contrôle interne de détermination des facteurs de risques de gestion, devant faire l'objet d'un suivi particulier, et les processus mis en place pour assurer la prise en compte des valeurs réelles des données entrées dans les outils de gestion des différentes activités et conduisant à enregistrement en comptabilité de recettes ou de dépenses.

5.1- L'organisation informatique

5.1.1- L'organisation matérielle

Les systèmes informatiques de la communauté d'agglomération sont organisés sur une architecture centralisée, deux serveurs « cœur de réseau » accueillant les différentes applications de gestion. L'accès à ces applications depuis les différents postes de travail est effectué par l'intermédiaire d'une réseau local virtuel. La sécurité d'accès est garantie par un réseau sous fibre optique privé.

Les sauvegardes sont effectuées chaque jour selon une logique incrémentielle. Périodiquement, une sauvegarde des informations est effectuée sur un disque dur ou sur des cartouches de bandes magnétiques, le premier système permettant une récupération rapide des données, le deuxième une capacité de stockage supérieure.

La duplication des serveurs « cœur de réseau » permet ainsi d'assurer la continuité du service en cas, de défaillance d'une des deux unités, par redondance des applications et des données.

Ces serveurs hébergent également les systèmes de gestion de différents satellites de la communauté d'agglomération tels que l'office de tourisme du Pays d'Aurillac ou de la SPL STABUS.

L'efficacité de l'implantation des applications métiers sur un site centralisé a pu être testée le 11 juillet 2018, un incendie criminel ayant détruit une partie des locaux de la communauté d'agglomération. Les services impactés ont alors pu reprendre leur activité, dès le lendemain, dans des locaux extérieurs sans perte de données.

Les moyens nécessaires à une sécurisation optimale des échanges de données et de garantie de conservation par sauvegardes planifiées, indépendantes des utilisateurs sont mis en place.

5.1.2- La mutualisation de la direction des systèmes d'information

Par convention du 20 février 2015 la communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac et la commune d'Aurillac ont validé la création d'une direction des systèmes d'information commune à la collectivité et son EPCI. Aux termes de cette convention, ladite direction des systèmes d'information s'avère constituée d'un seul directeur, de fait le directeur en poste à la communauté d'agglomération, les services informatiques restant du ressort de chaque collectivité. Après le départ du titulaire, un nouveau directeur a été recruté le 1er juillet 2017.
Si la nomination d'un unique directeur des systèmes d'information commun à la CABA et à la ville a marqué la volonté politique de s'inscrire progressivement dans une démarche souhaitée d'intégration de cette fonction, les ambitions initiales n'ont cependant pas pu être conduites à bien dans les délais espérés, du fait des mouvements de personnel qu'a connu ce poste et des différences salariales existant entre les deux collectivités. Le rapport de bilan de 2017 et les perspectives pour 2018 intéressant les mutualisations de service, présenté dans le cadre du débat d'orientations budgétaires de 2018, constate en effet que « *le départ du directeur de (la DSI) avait suspendu en 2016 l'avancée des travaux de rapprochement des procédures et des équipes. Néanmoins, sur le plan plus technique des infrastructures et des outils, le plan de marche et les rapprochements se sont poursuivis en 2017, en particulier dans le domaine de la téléphonie et de la structuration des salles de serveurs, et le poste de DSI a été pourvu au 1er juillet 2017* ».

Selon le président de la CABA, plusieurs réunions entre les responsables et services ont contribué à relancer la dynamique au début de l'année 2019.

5.2- La cartographie des risques

Le contrôle interne, ayant pour objectif de sécuriser les données produites, implique par essence une approche hiérarchisée en fonction des risques identifiés. Les différents processus conduisant à la remontée d'informations pour l'établissement des comptes et l'affichage d'une image fidèle de la collectivité, même en dehors de toute démarche de certification des comptes, doivent en particulier être évalués et donner lieu à établissement d'une cartographie des risques.

La communauté d'agglomération n'a pas conduit ce processus, mais a identifié des éléments de risques qu'elle estime maitriser. Il en est ainsi des risques liés à la dette, l'ensemble des emprunts contractés relevant de catégories sécurisées, des garanties d'emprunts accordées aux offices publics de l'habitat et à la société d'équipement du bassin d'Aurillac (SEBA15) qui respectent les règles prudentielles et font l'objet d'un suivi régulier, des participations aux associations qui donnent lieu à suivi, le contrôle des deux sociétés publiques locales dont la communauté d'agglomération est actionnaire majoritaire (STABUS et Aurillac Développement) ainsi que l'office du tourisme (créé sous statut d'établissement public) étant considéré comme assuré dans le cadre des comptes rendus.
Il doit toutefois être relevé que ces actions ne relèvent pas d'une cartographie des risques, identifiés comme devant donner lieu à attention particulière, mais de cas dans lesquels des contrôles sont effectués selon les modalités prévues par la règlementation.

S'agissant par ailleurs de l'opération de crédit-bail de rachat/location des locaux de la société ABEIL dont la communauté d'agglomération se prévaut comme exemple de contrôle efficient, la chambre observe que si l'intervention de la communauté se révèle pour l'instant profitable, avec 80 emplois sauvegardés, cet exemple ne relève pas d'une prise en considération d'un risque externe identifié mais bien plutôt d'une prise de risque, certes totalement assumée.

Il doit être noté en revanche que la communauté d'agglomération, qui a, depuis sa création été amenée à prendre en charge l'exercice de compétences nouvelles, conduisant à transferts de patrimoines des communes membres, n'a pas effectué de démarche d'« état des lieux », malgré les enjeux financiers et de sécurité s'attachant notamment à la gestion des réseaux d'assainissement, des « équipements sportifs ou culturels d'intérêt communautaire de zones d'activités.

De façon générale et organisée, la communauté d'agglomération du Bassin d'Aurillac n'a pas encore même d'action visant à identifier les risques de gestion sur lesquels une attention particulière devrait être apportée.

5.3- La remontée et le traitement des informations de pilotage

La maîtrise de la gestion nécessite la mise à disposition des responsables des données de gestion représentatives de l'activité.

Dans le domaine des ressources humaines, les actions entreprises pour maîtriser la masse salariale doivent ainsi conduire à un examen périodique des données des systèmes d'information de gestion, en terme d'évolution de la masse salariale et des items la déterminant (effectifs, …) comparée à la prévision. Dans le domaine financier, l'examen de la situation par rapport aux prévisions doit aussi s'effectuer en dehors des grands rendez-vous obligatoires (vote du budget primitif, du compte administratif). Dans les autres domaines de compétences, il s'agit de disposer des données techniques à même d'apporter une information et une appréciation sur les prestations rendues.

Selon la communauté d'agglomération, le suivi de la masse salariale comme celui de l'ensemble des autres charges est un objectif permanent de la collectivité, mais il n'est pas tenu de tableau de bord. Les élus et services de la CABA utilisent les divers outils et applications à leur disposition, et mettent en œuvre les principes et procédures établis de longue date. Elle estime que la production d'états, de tableaux de bords et autres schémas ou rapports, en sus de ceux déjà très nombreux qu'exige le droit, n'est pas de nature à accroître la qualité ou la transparence de la gestion publique.

5.4- L'organisation du contrôle de gestion

Du fait de la multiplicité des activités gérées par la communauté d'agglomération du bassin d'Aurillac, l'organigramme est organisé par grands domaines de compétence. Mais, eu égard à la dimension retreinte de ses services, l'établissement public ne dispose pas d'un service dédié à la centralisation des données de gestion, à leur analyse et à la formulation de propositions de corrections, comme il peut en aller d'unités de contrôle de gestion et d'inspection générale. Elle ne dispose pas non plus d'un contrôleur de gestion, personne placée auprès de l'ordonnateur ou du directeur général des services, chargé de la mise à disposition des informations de gestion nécessaires au pilotage.

En réponse aux questionnements de la chambre, orientés vers la qualité comptable, la communauté d'agglomération a indiqué ne pas s'être engagée dans un processus de certification des comptes qui lui est apparu incompatible avec ses propres objectifs de maîtrise de gains de productivité et d'économies. Elle estime pouvoir s'appuyer sur les dispositions relatives au contrôle externe (séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, contrôle de légalité) qui lui paraissent tout à fait efficientes et conduisent à peu d'injonctions correctives, indice d'une bonne qualité de la gestion locale.

Nonobstant la posture réservée de l'agglomération, la chambre estime qu'il y a sans doute lieu de mener une réflexion plus aboutie sur la question de l'importance de la fiabilité des données comptables et, en amont, du contrôle de la fiabilité des sources, aussi bien en matière de dépenses (comme a pu le démontrer la situation patrimoniale et la fiabilité des immobilisations donnant lieu à amortissement) ou de recettes.

5.5- Les processus de contrôle des données

5.5.1- Le contrôle interne des dépenses

Pour assurer le contrôle interne des dépenses, les services ordonnateurs s'en remettent aux déroulements de la procédure d'achat et aux contraintes des applications informatiques de gestion (notamment CIRIL Gestion et CIRIL RH) pour garantir la sécurité des données et de la gestion.

Un circuit de validation des commandes et de visa des factures est établi, séparant clairement la responsabilité de la commande et celle de la certification du service fait. Sur l'application de gestion, les bons de commande sont ainsi établis et validés par le chef de service, contrôlés sur l'aspect budgétaire et comptable par le service des finances, puis validés par un directeur général en responsabilité (directeur général des services ; directeur général adjoint, directeur général des services techniques). À la réception des factures, le service fait est validé par un agent du service destinataire, différent de celui ayant passé commande, puis la dépense est validée par le chef de service qui est à même de faire le lien entre la commande et la facture.

Par ailleurs, le passage à la version PES-V2 de l'application de gestion comptable Hélios a conduit la collectivité à nettoyer le fichier des fournisseurs de son application de gestion (doublons, tiers sans objet, SIRET, RIB) permettant de fiabiliser les paiements au bénéfice du véritable créancier. Toutefois, la collectivité reconnaît que la situation en matière de

ressources humaines doit être améliorée, la dématérialisation n'ayant pas encore été développée, objectif en cours de mise en œuvre, par mobilisation de moyens informatiques.

Si les procédures mises en œuvre ne relèvent pas de véritables procédures mises en place afin d'assurer la sécurité des données produites, mais plutôt de l'utilisation des contraintes imposées par les différents applicatifs de gestion, les contrôles effectués n'ont cependant pas conduit à la mise en évidence de risques particuliers, à l'exception notable toutefois des incertitudes relevées plus haut, quant à l'ouverture de droits préalablement à la mise en paiement d'indemnités, pour le coup liquidées sans décisions attributives individuelles.

5.5.2- Le contrôle interne des recettes

Au-delà de la nécessité liée à la garantie de la qualité de l'information comptable, un processus clair de contrôle interne est nécessaire pour assurer la qualité des prestations rendues. Les facturations de services doivent correspondre à la réalité des prestations effectuées, la comptabilisation n'en étant que l'aboutissement.

L'automatisation des tâches contribue à sécuriser les pratiques et ainsi éviter des erreurs de saisie.

Les budgets annexes enregistrant un montant de recettes élevé, un examen des différents modes d'acquisition de données et des dispositifs de contrôle a été effectué sur place.

Le service de distribution d'eau potable est géré en régie directe. La facturation aux usagers repose ainsi sur la qualité du relevé des compteurs et de la retranscription dans l'application de gestion. Selon la communauté d'agglomération, de l'ordre de 90 % des compteurs sont équipés pour permettre le télé-relevé, amenant l'agent releveur à effectuer des tournées programmées de passage à proximité des compteurs, enregistrant automatiquement les index. Le chargement des index ainsi enregistrés dans l'application de gestion s'effectue sans saisie manuelle, évitant les erreurs de retranscription. De fait, l'installation de compteurs électroniques a permis de fiabiliser les données de consommation, les compteurs enregistrant les consommations journalières permettant de fiabiliser les consommations anormales.

La communauté d'agglomération collecte les déchets ménagers sur son territoire, ainsi que sur celui des communautés de communes voisines. Les ordures ménagères collectées par les équipes de la communauté d'agglomération sont centralisées sur le site de l'Yser puis transférées sur le centre de traitement de Montech dans le Tarn-et-Garonne, conformément au plan départemental pour l'élimination des déchets ménagers et assimilés du 11 mai 2007. À leur arrivée sur le site de l'Yser, les camions sont pesés puis leur contenu est versé dans les camions de l'entreprise chargée du transfert vers le site de Montech, pesés une nouvelle fois à vide établissant ainsi le tonnage de déchets. Les camions de transfert ne sont pas pesés au départ d'Aurillac mais le sont à l'arrivée sur le site de Montech, hors donc toute intervention d'un agent de la communauté d'agglomération. Les pesées sur le site de l'Yser à Aurillac font l'objet d'un enregistrement identifiant le camion concerné, ainsi que l'origine de la collecte afin de séparer l'activité propre de la communauté d'agglomération et celle effectuée pour le compte des communautés de communes voisines.

L'assiette des factures de traitement des ordures ménagères est ainsi comparée aux enregistrements. La sécurisation de la séparation des collectes est assurée par un calendrier, qui distingue les jours de collecte intéressant le territoire de la CABA et ceux concernant les autres communautés de communes.

Les entrées au centre nautique sont enregistrées par une régie de recettes sous la responsabilité d'un agent de la communauté d'agglomération. Les tickets d'entrée sont édités après acquittement du droit d'entrée. Il n'y a ainsi pas de tickets gérés en valeurs inactives,

les tickets magnétiques n'ayant pas de valeur faciale avant validation.
Le centre nautique dispose d'un système de caisse gérant les types d'entrées selon leurs tarifs et comptabilisant les encaisses selon leur typologie. En fin de journée, le régisseur arrête sa caisse et la dépose en sécurité dans les locaux du centre nautique. Périodiquement, les encaisses sont déposées chez le comptable public, seul un fonds de caisse étant conservé. Chaque mois, les remises de caisse donnent lieu à émission d'un titre de recettes récapitulatif et global.

Les différents moyens de paiement évoluent au profit des cartes bancaires qui enregistrent ainsi 60 % des recettes, les espèces n'en représentant qu'un peu plus du quart. Le paiement par carte bancaire évite le maniement de fonds, les sommes enregistrées étant versées automatiquement dans la caisse du comptable. Les produits sont intégrés dans le montant du titre de recettes, les compte rendus de versement sur carte bancaires étant joints en justificatif.

De fait le contrôle de la correspondance entre les entrées enregistrées et les recettes encaissées s'effectue par le biais de l'applicatif de gestion de caisse, qui enregistre et permet de faire le lien de manière sécurisée entre les différents types d'entrée, leur tarif et les montants encaissés.

Le service des transports collectifs est confié à la société publique locale STABUS, dans le cadre d'une convention de service public. En 2017, le produit de la vente des titres de transport a atteint 750 000 € HT ; il a donné lieu à l'émission de plus de 7 000 titres de recettes, se rapportant aux prélèvements automatiques relatifs aux abonnements annuels (d'un montant global de 165 815,08 € HT). Les abonnements payés par prélèvement sont enregistrés directement dans les comptes tenus par le comptable public. La conformité des montants prélevés avec les titres émis est assurée par l'application de gestion, mise à disposition de la STABUS par la communauté d'agglomération.

Les principales recettes encaissées le sont toutefois par l'intermédiaire d'une régie de recettes instituée à la communauté d'agglomération. Le total des mandats émis à ce titre (hors rattachement) a ainsi atteint un montant de 638 779,90 € (583 903,78 € HT) sur ce même exercice. Les recettes enregistrées proviennent pour près de la moitié de la caisse de la STABUS, puis des contrôleurs et enfin des dépositaires. La vente de tickets unitaires sur factures, notamment aux établissements scolaires et à la compagnie locale de taxi ne représente que 5 % des recettes de la régie. Il est à noter que la gestion du Pass festival, permettant de circuler sur l'ensemble du réseau durant la durée du festival international du théâtre de rue se tenant dans la deuxième quinzaine du mois d'août, n'a donné lieu à remise au comptable public qu'en décembre 2017

Les titres de transports vendus par les contrôleurs sont des tickets unitaires (dits tickets solo) numérotés. Le contrôle de concordance des recettes et des billets vendus est ainsi aisé.

Les titres de transports vendus par les dépositaires sont des tickets « Fréquence » (carnets de 10 tickets), ou des abonnements mensuels ou annuels. Ils sont également numérotés en permettant le suivi.

5.6- Synthèse sur le contrôle interne et les systèmes d'information

En synthèse, il apparaît que la communauté d'agglomération prête une attention particulière à l'organisation matérielle des systèmes d'information, au sens des équipements et applications de gestion informatisée. La structure directionnelle, partagée avec la commune d'Aurillac, est en cours de déploiement. Les systèmes informatiques semblent sécurisés, bien assistés par le développement des réseaux très haut débit sur l'agglomération.

En revanche, la gestion et l'exploitation des données de gestion conduisant à l'information interne (pilotage) comme externe (comptabilité) s'en remettent aux procédures automatisées et aux différents contrôles s'opérant dans la chaîne de traitement, le développement de la dématérialisation limitant les risques d'erreur de saisie manuelle.

Ce mode d'organisation est très lié à la taille, finalement réduite, de la communauté d'agglomération, qui permet d'établir des circuits courts entre direction et services opérationnels, et donne la sensation de connaître et maîtriser les risques sans en formaliser le recensement, d'en connaître les évolutions en termes de ressources humaines et financières sans avoir besoin d'un suivi rigoureux périodique.

Il résulte ainsi du contrôle effectué que le contrôle interne ne présente pas le minimum de formalisation que nécessiterait la parfaite garantie de la maîtrise des sources d'information de gestion. Toutefois le pilotage des activités et les données comptables qui en résultent semblent de bonne qualité, hormis en ce qui concerne les immobilisations. Les services gérés en régie directe n'affichent pas de difficultés de gestion, et la situation financière qui en découle apparaît saine.

La chambre invite la collectivité à formaliser davantage ses pratiques et à développer les processus de contrôle de gestion (connaissance des risques et tableaux de bord de pilotage) afin de ne pas être exagérément tributaire des contraintes des outils informatiques, et de pouvoir identifier les sources de risques en vue de disposer de processus pérennes conduisant à leur maîtrise.

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
https://www.ccomptes.fr

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr