

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Communauté d'agglomération du Grand Dax (Département des Landes)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Chambre le 11 février 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	5
1 PROCEDURE	6
2 PRESENTATION DE L'ORGANISME CONTROLE ET CHAMP DU CONTROLE	6
3 LE SUIVI DU CONTROLE PRECEDENT DE LA CHAMBRE	7
4 LA GOUVERNANCE	7
4.1 La représentation des communes rurales	7
4.2 Le projet de territoire	9
4.3 Le pacte fiscal et financier	10
5 LES COMPETENCES DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION	14
5.1 Vue d'ensemble sur les compétences exercées par la communauté d'agglomération..	14
5.2 Le développement économique	14
5.3 La compétence « eau et assainissement »	16
5.4 Les financements accordés aux clubs sportifs	18
6 LA MUTUALISATION DES SERVICES ET L'EVOLUTION DES DEPENSES DE PERSONNEL DU BLOC COMMUNAL	18
7 LA GESTION DE L'ESPACE	21
7.1 Les objectifs en termes de consommation d'espace fixés au niveau national et régional	21
7.2 Les enjeux de la consommation d'espace sur le territoire de la communauté d'agglomération	23
7.3 Comparaison entre la consommation d'espace et les objectifs fixés par le SCOT du Grand Dax	24
7.4 La compatibilité entre le SCoT du Grand Dax et le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Nouvelle-Aquitaine	24
7.5 La consommation d'espaces prévue par le plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu programme local de l'habitat (PLUi-H)	25
8 LE PERIMETRE DE LA CAGD	27
8.1 Le périmètre actuel	27
8.2 La vision de l'intercommunalité dans le département des Landes du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI)	28
8.3 La vision de la planification régionale (SRADDET)	29
8.4 L'éventualité d'une fusion avec la communauté de communes (CC) Côte Landes Nature	30
9 LA FIABILITE DES COMPTES	30
10 L'ANALYSE FINANCIERE	31
10.1 Le contrôle précédent	31
10.2 Méthodologie de l'analyse	32

10.3 Le budget principal	33
10.3.1 Evolution de l'autofinancement.....	33
10.3.2 Evolution des dépenses de fonctionnement	34
10.3.3 Evolution des recettes de fonctionnement	38
10.3.4 Le financement des équipements et l'endettement de la communauté d'agglomération	41
10.4 Les budgets annexes.....	43
10.4.1 L'impact des budgets annexes sur le budget principal	43
10.4.2 Les budgets des zones d'activités économiques	44
10.4.3 Le quartier d'affaires de la gare LGV.....	46
10.4.4 Le budget « transport de personnes »	47
10.4.5 Les budgets annexes relatifs à l'immobilier d'entreprise	49
10.4.6 Les budgets annexes relatifs à l'eau et à l'assainissement.....	50
11 L'AUDIT DU SYSTEME D'INFORMATION.....	51
11.1 La gouvernance du système d'information	52
11.1.1 L'organisation de la gouvernance.....	52
11.1.2 La comitologie	53
11.1.3 Le contrôle interne.....	54
11.1.4 Le pilotage du budget	55
11.2 La sécurité du système d'information	55
11.2.1 La politique de sécurité des systèmes d'informations	56
11.2.2 La sécurité physique de l'architecture matérielle	56
11.2.3 La sécurité logique.....	57
11.2.4 Définition d'une politique de sauvegarde	57
11.3 Le règlement général sur la protection des données (RGPD).....	57
11.3.1 La nomination du délégué à la protection des données (DPO).....	58
11.3.2 Le registre des activités de traitement.....	58
11.3.3 Le degré d'appropriation des dispositions du RGPD par l'organisme	59

SYNTHÈSE

La communauté d'agglomération du Grand Dax (CAGD) est un établissement public intercommunal qui regroupe 20 communes pour une population de près de 57 500 habitants.

La chambre régionale des comptes constate d'abord que 21 recommandations sur les 22 qu'elle avait formulées dans son rapport précédent ont été suivies d'effet, soit un taux d'exécution de plus de 95 %. Il appartient encore à l'EPCI de procéder à l'apurement régulier du solde du compte 23 afin de tenir compte de l'achèvement des travaux. Si la CAGD doit constituer une provision pour dépréciation des comptes de tiers, les contrôles réalisés par la chambre régionale des comptes aboutissent à ne pas remettre en cause la fiabilité de ses comptes et ces derniers ne sont pas de nature à altérer son appréciation sur la situation financière de la structure.

L'analyse financière a porté sur la période 2016-2020. La capacité d'épargne brute doit être confortée mais l'endettement reste maîtrisé. La capacité de désendettement du budget principal, qui rapporte l'encours de la dette à l'épargne brute de la collectivité est en effet, en 2020, de 5,5 années, pour un seuil d'alerte fixé à 12 ans. La Chambre attire cependant l'attention de la collectivité sur le budget annexe du quartier d'affaires de la gare qui lui fait courir un risque financier significatif puisqu'à sa clôture, le budget principal pourrait avoir à supporter une charge de près de 4 M€. En réponse, il est précisé que ce risque a été identifié et qu'il appartiendra à la CAGD de prendre les mesures permettant de solder le déficit de cette opération inachevée, sans détériorer la situation financière de l'agglomération.

Il est à noter que les dépenses de personnel du « bloc communal », qui regroupe l'EPCI et les communes qui le constituent, ont été globalement maîtrisées. Un effort de mutualisation des services a été accompli mais il est possible d'aller encore plus loin dans ce domaine, en particulier en ce qui concerne les services en charge du système d'information ou les services techniques.

Le code de l'urbanisme dispose que l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise, notamment, à lutter contre l'étalement urbain et contre l'artificialisation des sols. La consommation d'espaces a été très importante sur le territoire du Grand Dax au cours des dernières décennies en raison de la prévalence du schéma « pavillon + auto », pour reprendre les termes du rapport de présentation du schéma de cohérence territoriale (SCoT). Le rythme de consommation annuelle d'espaces naturels, agricoles et forestiers a toutefois eu tendance à diminuer au cours des dernières années, mais plus en raison d'une moindre dynamique démographique que d'un volontarisme politique.

La CAGD a récemment adopté un projet de territoire à l'horizon 2035 qui devra être articulé avec le SCoT déjà existant. Il lui appartiendra également d'adopter un pacte fiscal et financier, comme elle s'y était engagée lors de la signature du contrat de ville en 2015.

Si la question de l'extension du périmètre n'est pas explicitement évoquée dans le projet de territoire, le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) se prononce toutefois en faveur d'une diminution du nombre d'EPCI dans le département des Landes. A cet égard, une fusion entre la CAGD et la communauté de communes « Côte Landes Nature » pourrait être envisagée. Dans sa réponse, l'ordonnateur écrit qu'il prend acte de la suggestion de la chambre régionale des comptes et qu'il va prendre l'attache de son homologue afin d'engager une discussion sur une possible fusion de ces deux intercommunalités au cours du mandat.

S'agissant de la sécurité informatique, les mesures prises par la CAGD paraissent adéquates au regard de la taille de la collectivité. Certains points de la gestion du système d'information demandent toutefois une vigilance particulière de la part de la collectivité, comme se doter d'une cartographie applicative.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Adopter un pacte financier et fiscal conformément à l'article L. 5211-28-4 du code général des collectivités territoriales.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 2 : Renforcer la mutualisation des services, en particulier celle des services chargés du système d'information et des services techniques.

[Non mise en œuvre]

Recommandation n° 3 : Présenter au conseil communautaire les indicateurs de suivi du PLUi-H, en particulier ceux relatifs à la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, au nombre de logements construits et à l'évolution de la population sur le territoire de la CAGD dans le cadre du rapport sur l'artificialisation des sols prévu par l'article L. 2231-1 du CGCT.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 4 : Procéder, dès l'achèvement des opérations d'équipement, aux écritures comptables de transfert du compte 23 « immobilisations en cours » au compte 21 « immobilisations corporelles », conformément à l'instruction M14.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 5 : Elaborer une cartographie applicative qui recense les applications et les interfaces.

[En cours de mise en œuvre]

Recommandation n° 6 : Mettre à jour le registre des traitements, en particulier les durées de conservation des données.

[En cours de mise en œuvre]

1 PROCEDURE

Le présent contrôle de la communauté d'agglomération du Grand Dax (CAGD) à compter de l'année 2016 s'inscrit dans le cadre des travaux prévus au programme de contrôle de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine (CRC) pour l'année 2021.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à Mme Elizabeth Bonjean, ordonnatrice entre le 1^{er} janvier 2016 et le 10 juillet 2020, et à M. Julien Dubois, ordonnateur depuis cette date, par lettres du président de la chambre régionale des comptes en date du 3 février 2021.

L'entretien préalable de fin d'instruction, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est déroulé le 30 juin 2021 avec Mme Elizabeth Bonjean et le 9 juillet 2021 avec M. Julien Dubois.

Lors de son délibéré du 13 octobre 2021, la chambre régionale des comptes a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées par courrier en date du 8 novembre 2021 à l'ordonnateur actuel. Ce dernier a répondu par lettre en date du 4 janvier 2022, enregistrée au greffe de la chambre régionale des comptes le 22 janvier 2022. Un extrait du rapport d'observations provisoires a été adressé, en tant qu'ancienne ordonnatrice, à Mme Elizabeth Bonjean, qui n'a pas répondu. Un extrait du rapport d'observations provisoires a également été envoyé aux maires des communes de Dax, qui n'a pas répondu, et de Saint-Paul-lès-Dax, qui a répondu par lettre en date du 21 janvier 2022, enregistrée au greffe le 24 janvier 2022, ainsi qu'au président de la communauté de communes Côte Landes Nature, qui n'a pas répondu.

Lors de sa séance du 11 février 2022, la chambre régionale des comptes a formulé les observations définitives qui figurent au présent rapport.

2 PRESENTATION DE L'ORGANISME CONTROLE ET CHAMP DU CONTROLE

La communauté d'agglomération du Grand Dax (CAGD) est un établissement public intercommunal (EPCI) qui regroupe 20 communes pour une population de près de 57 500 habitants, ce qui en fait la deuxième intercommunalité du département des Landes, derrière la communauté de communes Marenne Adour Côte Sud (MACS) (68 600 habitants). Les dépenses de fonctionnement du budget principal se sont élevées à 39,8 M€ en 2020 et celles d'investissement à 20,5 M€. L'EPCI dispose d'un effectif de 307 agents.

Le contrôle de la chambre régionale des comptes a porté sur les points suivants : le suivi du contrôle précédent, la gouvernance, l'exercice des compétences de la communauté d'agglomération, la mutualisation des services, la gestion de l'espace, son périmètre, la fiabilité des comptes et l'analyse financière et l'audit des systèmes d'information.

3 LE SUIVI DU CONTROLE PRECEDENT DE LA CHAMBRE

Le contrôle précédent a donné lieu à l'envoi d'un rapport d'observations définitives (ROD) le 24 novembre 2015, assorti de 22 recommandations, dont 21 ont été suivies d'effet, soit un taux d'exécution de 95 %.

Ne seront examinées dans cette partie du rapport que les suites données aux recommandations de la Chambre relatives à la gestion des ressources humaines, ce point n'y étant pas abordé. La mise en œuvre des autres recommandations de la Chambre sera évoquée dans la suite du rapport, au sein des développements consacrés aux différents domaines concernés.

Dans son ROD de 2015, la Chambre avait souligné la nécessité de respecter les règles applicables en matière de création d'emplois territoriaux et de recrutement d'agents publics, notamment pour le recrutement, dérogatoire par rapport au statut de la fonction publique territoriale, d'agents contractuels destinés à occuper des emplois permanents. Cette recommandation a été mise en œuvre. La CAGD ne compte aujourd'hui qu'un seul agent contractuel de catégorie A et 5 agents de catégorie B, embauchés à la suite de procédures infructueuses de recrutements de fonctionnaires.

Il appartenait également à l'EPCI de fixer par délibération les régimes indemnitaires applicables à ses agents, ce qui a été fait. Une délibération relative aux diverses indemnités versées aux agents de la CAGD, qui intègre le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), a été votée par le conseil communautaire le 16 décembre 2015. Des délibérations ont ensuite été prises au fur et à mesure de la parution des textes applicables¹.

La chambre régionale des comptes avait aussi recommandé à la CAGD de mieux encadrer l'utilisation des véhicules de fonction et de service, en particulier ceux pouvant être garés au domicile des agents. Une délibération en date du 6 juillet 2021, donc prise au cours du contrôle de la Chambre, précise qu'un véhicule de fonction est attribué au directeur général des services et que le président de l'EPCI peut signer, à titre exceptionnel et dans la limite de deux véhicules parmi ceux du pool des véhicules de service, des autorisations de conduite avec remisage à domicile aux agents dont les missions le justifient ponctuellement et à raison de circonstances particulières. Enfin, les anomalies de présentation de l'état du personnel annexé au compte administratif ont été corrigées.

4 LA GOUVERNANCE

4.1 La représentation des communes rurales

Le territoire de la CAGD peut être divisé en trois zones :

- urbaine constituée des deux villes centres, Dax et Saint-Paul-lès Dax, qui concentrent à elles deux 60 % de la population de la communauté ;

¹ Délibérations des 19/07/2017, 20/12/2017, 07/02/2018, 07/05/2018, 06/11/2019 et 18/11/2020.

- périurbaine en première couronne avec les communes de Saint-Vincent-de-Paul, Yzosse, Narrosse, Seyresse, Oeyreluy pour lesquelles tout ou partie de leur habitat est en continuité directe avec la zone urbaine ;
- plus rurale en seconde couronne qui comprend les communes de Herm, Gourbera, Mées, Angoumé, Rivière-Saas-et-Gourby, Tercis-les-Bains, Siest, Heugas, Saint-Pandelon, Bénesse-lès-Dax, Saugnac-et-Cambran, Candresse et Téthieu.

Le clivage entre communes urbaines et communes rurales n'est pas propre à la CAGD mais il est particulièrement marqué en raison de l'existence d'une zone véritablement rurale. Les disparités de population sont, de ce fait, importantes : alors que la population des deux centres urbains (Dax et Saint-Paul-lès-Dax) s'élève respectivement à 21 900 et 13 700 habitants, neuf communes ont moins de 1000 habitants et quatre moins de 500 habitants. Il est significatif que le projet d'agglomération présenté aux élus en juin 2021 fasse figurer parmi les « *marqueurs du territoire* », le « *double visage : urbain et rural* » de la CAGD².

La volonté d'associer tous les maires, en particulier ceux des communes rurales, au processus de décision est à relever. Bien avant que la loi dite « Engagement et Proximité » du 27 décembre 2019 ne rende obligatoire une « conférence des maires », l'EPCI avait institué un organe analogue : « le conseil des maires ». Ce dernier, composé des maires des 20 communes et des vice-présidents qui ne sont pas maires, se réunit régulièrement (11 réunions en 2019). Le conseil des maires est consulté sur tous les dossiers stratégiques, notamment les grands projets d'investissement, le développement de l'action des services communautaires, les modifications statutaires, la définition et la modification de l'intérêt communautaire d'une compétence ou encore les orientations financières et fiscales. Le conseil des maires ne peut, légalement, n'avoir qu'un rôle consultatif car le pouvoir délibérant appartient à l'assemblée communautaire. Il a toutefois été précisé au cours du contrôle qu'un dossier n'était présenté à l'assemblée communautaire qu'après avoir recueilli l'assentiment du conseil des maires.

La CAGD a également créé onze commissions thématiques, de manière à faire participer toutes les communes au circuit de la prise de décision. Le nombre maximal de membres dans ces commissions a même été augmenté de 15 à 20, en réponse à « *une volonté de voir une représentation plus exhaustive entre communes rurales et communes que l'on pourrait qualifier de « centre* » », pour reprendre les termes de la délibération du 17 juillet 2020.

Enfin en ce qui concerne la représentation des communes au conseil communautaire, l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que le nombre et la répartition des sièges de conseiller communautaire sont établis, soit selon les modalités prévues par cet article, soit selon un accord local. Ce dernier doit être approuvé par les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population de la communauté d'agglomération ou la moitié au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus des deux tiers de la population.

La CAGD a décidé d'utiliser la formule de l'accord local et une délibération du conseil communautaire en date du 11 juillet 2019 a défini les modalités de composition de l'assemblée communautaire. Cette dernière compte 57 conseillers communautaires au lieu de 49 en l'absence d'accord local. Aussi légale et légitime soit-elle, la surreprésentation des petites communes au sein du conseil communautaire conduit à d'importantes disparités entre les populations communales. En effet, les écarts de représentation au sein de l'assemblée communautaire entre les communes

² Pour ce document, le territoire du Grand Dax est « *ambivalent entre une double polarité (Dax et Saint-Paul-lès-Dax) très urbanisée et un chapelet de bourgs parfois très ruraux* » et que « *l'enjeu est de trouver les complémentarités et synergies entre les deux faces du Grand Dax (urbaine et rurale)* ».

vont de 1 à 9, soit d'un conseiller communautaire pour 141 habitants pour les communes les plus rurales à un conseiller communautaire pour 1 245 pour les plus urbaines.

Tableau n° 1 : Nombre de conseillers communautaires rapportés à la population par commune

CAGD	Population (A)	Conseillers (B)	A / B	Poids des conseillers	Poids des habitants	Ecart
DAX	21 886	19	1 152	33%	38%	-5
SAINT-PAUL-LES-DAX	13 697	11	1 245	19%	24%	-5
SAINT-VINCENT-DE-PAUL	3 323	3	1 108	5%	6%	-1
TERCIS-LES-BAINS	1 221	1	1 221	2%	2%	0
HERM	1 171	1	1 171	2%	2%	0
NARROSSE	3 271	3	1 090	5%	6%	0
SEYRESSE	939	1	939	2%	2%	0
MEES	1 834	2	917	4%	3%	0
OEYRELUY	1 738	2	869	4%	3%	0
CANDRESSE	838	1	838	2%	1%	0
SAUGNAC-ET-CAMBRAN	1 597	2	799	4%	3%	+1
SAINT-PANDELON	772	1	772	2%	1%	+1
TETHIEU	768	1	768	2%	1%	+1
BENESSE-LES-DAX	538	1	538	2%	1%	+1
YZOSSE	378	1	378	2%	1%	+1
GOURBERA	373	1	373	2%	1%	+1
ANGOUME	290	1	290	2%	1%	+1
HEUGAS	1 393	2	697	4%	2%	+2
RIVIERE-SAAS-ET-GOURBY	1 256	2	628	4%	2%	+2
SIEST	141	1	141	2%	0%	+2

Source : populations DGFIP en 2019 et délibération du 10 juillet 2020 de la CAGD.

Avec Poids des habitants : rapport entre les habitants de la commune et la population totale de la CAGD ;

Poids des conseillers : rapport entre le nombre de conseillers de la commune et les conseillers de l'assemblée ;

Écart : différence entre Poids habitants – Poids conseillers.

4.2 Le projet de territoire

L'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans sa rédaction issue de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe », précise que les communes membres d'une communauté d'agglomération « s'associent au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire ».

Si la loi ne l'impose pas, la réalisation d'un projet de territoire permet à l'EPCI de définir les axes stratégiques des politiques communautaires. La CAGD ne s'y est attelée concrètement que très récemment avec son projet d'agglomération pour le Grand Dax, dont l'horizon est 2035, présenté au conseil communautaire du 29 juin 2021. Le cœur de ce projet est de faire de la CAGD une agglomération « bienveillante ». Quatre « ambitions » permettent de « répondre à ces défis » : « faire fructifier le capital économique et humain du Grand Dax ; mieux accueillir et mieux vivre

ensemble dans le Grand Dax ; mettre la transition écologique au cœur de nos politiques publiques ; assumer notre rayonnement et renforcer notre attractivité en Sud aquitain ». Des « orientations stratégiques », qui sont ensuite déclinées en « intentions », ont été définies pour chaque ambition.

Il est à noter que le document de présentation du projet d'agglomération ne fait pas allusion au schéma de cohérence territoriale (SCoT) de 2014 ou encore au plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat (PLUi-H) de 2019 alors que certaines actions du projet d'agglomération relèvent manifestement de ces deux documents, comme « *mettre en place une stratégie foncière économique pour le Grand Dax* », « *mieux répartir et développer une offre équilibrée de logements sociaux en lien avec la stratégie foncière* » ou encore « *mettre en place une stratégie foncière pour le Grand Dax croisée avec les autres politiques dont mobilité et environnement* ».

Lorsque le périmètre d'un EPCI coïncide avec celui d'un SCoT, ce qui est le cas en l'espèce, ce dernier constitue un élément essentiel du projet de territoire. Le SCoT de la CAGD, qui a été adopté en 2014 et qui couvre la période 2015-2030, est un document dont l'élaboration a demandé de nombreuses années et qui comporte de nombreuses mesures très précises, avec des indicateurs d'évaluation, à l'instar, d'ailleurs, du PLUi-H. Il appartient donc à la CAGD de veiller avant toute mise en œuvre de son projet d'agglomération à bien articuler son contenu avec celui du SCoT.

Les « ambitions » affichées par le projet d'agglomération recoupent en effet largement les trois objectifs du document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT : conforter l'attractivité du Grand Dax et soutenir le développement économique, constituer un territoire équilibré et solidaire et préserver et valoriser les ressources environnementales. La valeur ajoutée apportée par le projet d'agglomération réside essentiellement dans les actions envisagées dans le domaine de l'enseignement supérieur, de la santé et du sport, thèmes qui sont moins développées dans les documents à vocation urbanistique que sont le SCoT et le PLUi-H.

L'article L 5216-1 précité du CGCT met l'accent sur le rôle que doit avoir le projet commun d'une communauté d'agglomération en matière de cohésion sociale et territoriale dans l'hypothèse de quartiers concernés par la politique de la ville, ce qui est le cas du Grand Dax. Ainsi, « *[l]orsque la communauté d'agglomération comprend un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville, ce projet commun intègre un volet relatif à la cohésion sociale et urbaine permettant de définir les orientations de la communauté d'agglomération en matière de politique de la ville et de renforcement des solidarités entre ses communes membres. Il détermine les modalités selon lesquelles les compétences de la communauté d'agglomération concourent aux objectifs de cohésion sociale et territoriale* ». Le renforcement de la cohésion sociale et territoriale au sein de la CAGD passe par l'adoption d'un pacte fiscal et financier.

4.3 Le pacte fiscal et financier

La CAGD a signé le 28 octobre 2015 un contrat de ville pour la période 2015-2020. Il concerne trois quartiers de la ville de Dax : le Sablar, Cuyès et le Gond. La loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine rend obligatoire, dans le cas de la signature d'un contrat de ville, l'adoption, par délibération de l'EPCI, d'un pacte fiscal et financier (PFF) visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre les communes membres (article L. 5211-28-4 du CGCT).

Le contrat de ville précise d'ailleurs, dans un paragraphe intitulé « le pacte financier et fiscal de solidarité intercommunale », que *« la communauté d'agglomération du Grand Dax s'engage à élaborer, suite à la signature du contrat, un pacte financier et fiscal qui définira les objectifs de péréquation et de renforcement des solidarités financière et fiscale entre ses communes membres, sur la durée du contrat de ville »*. Il est également écrit à propos de ce pacte que *« [p]our des raisons évidentes de cohérence dans les décisions fiscales à venir mais aussi de solidarité communautaire il est désormais nécessaire et indispensable de raisonner à l'échelle du territoire dans son ensemble. Cette logique nouvelle, c'est celle du Pacte Financier et Fiscal dont une des principales conséquences est de renforcer l'intégration territoriale. Ce sera un des chantiers essentiels du mandat avec le schéma de mutualisation dont il constitue un des instruments avec le Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI) communautaire »*.

Le rapport d'activité 2015-2016 de la CAGD fait état *« d'un engagement des travaux du pacte fiscal et financier par la mise en place de groupe de travail thématiques »* mais ce chantier n'a pas abouti, celle-ci n'étant pas en mesure de produire à la chambre régionale des comptes une délibération adoptant un PFF.

L'objectif du législateur, quand il a fait du PFF le volet financier du contrat de ville, était de conduire les intercommunalités à mettre en place des mécanismes de redistribution au profit des communes où sont situés les quartiers dits « sensibles ». Or Dax est non seulement la seule commune concernée par le contrat de ville mais c'est aussi la commune de l'EPCI dont la situation financière est la plus tendue.

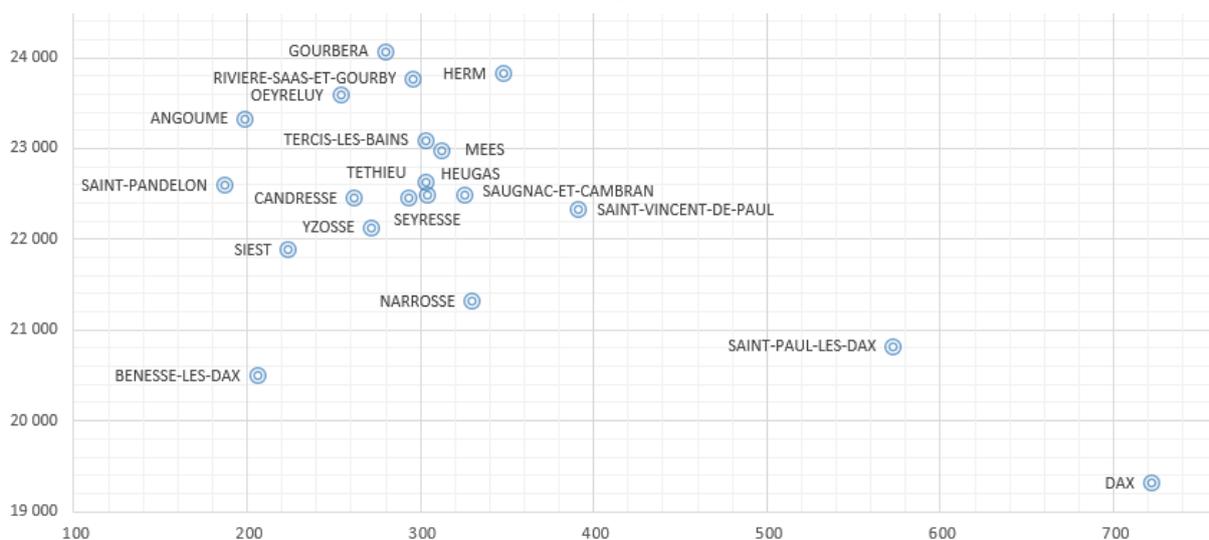
Au-delà de son aspect obligatoire, et même si la CAGD verse des dotations de solidarité communautaire à Dax en substitution dans l'attente de le voter³, un PFF est un outil essentiel pour construire une gouvernance financière sur le territoire communautaire. Un tel pacte serait aujourd'hui, à plusieurs égards, très utile pour la CAGD. En premier lieu, son élaboration nécessitera au préalable un diagnostic financier et fiscal qui agrègera la situation de la communauté d'agglomération et des communes membres. En second lieu, à l'heure où elle vient de se doter d'un projet d'agglomération, le PFF en constituerait le volet financier. En troisième lieu, le PFF offrira l'occasion de mener une réflexion sur la manière dont la CAGD pourrait améliorer les mécanismes de péréquation existants en utilisant toutes les possibilités offertes par la loi en matière

³ Article L. 5211-28-4 du CGCT, dans sa version en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022 : *« [...]III.-Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale soumis aux dispositions fiscales de l'article 1609 nonies C du code général des impôts est signataire d'un contrat de ville tel que défini à l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, il doit, par délibération, adopter, en concertation avec ses communes membres, un pacte financier et fiscal visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières. Ce pacte tient compte des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés à l'occasion des transferts de compétences, des règles d'évolution des attributions de compensation, des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la dotation de solidarité communautaire ainsi que des critères retenus par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou reversements au titre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales. A défaut d'avoir adopté un pacte financier et fiscal au plus tard un an après l'entrée en vigueur du contrat de ville, l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre soumis aux dispositions fiscales de l'article 1609 nonies C du code général des impôts ou la métropole de Lyon est tenu d'instituer, au profit des communes concernées par les dispositifs prévus dans ce contrat de ville, et tant qu'aucun pacte financier et fiscal n'a été adopté, une dotation de solidarité communautaire, dont le montant est au moins égal à 50 % de la différence entre les produits des impositions mentionnées au I et aux 1 et 2 du I bis du même article 1609 nonies C au titre de l'année du versement de la dotation et le produit de ces mêmes impositions constaté l'année précédente. Pour le calcul prévu au présent alinéa, le produit de la cotisation foncière des entreprises est majoré du montant du prélèvement sur recettes prévu au A du III de l'article 29 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021. Cette dotation est répartie dans les conditions définies au II du présent article. [...] »*.

de répartition de la dotation de solidarité communautaire ou du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). En dernier lieu, le PFF pourrait être, pour la CAGD, un levier d'augmentation de son « coefficient d'intégration fiscale » (CIF). Ce dernier mesure la part de fiscalité perçue et conservée, après déduction des reversements aux communes, par un EPCI, rapportée au total de la fiscalité intercommunale et communale. Le CIF traduit financièrement le niveau d'intégration d'un EPCI. En effet, plus il exerce de compétences, plus il supporte de charges et plus il doit conserver de fiscalité. Le CIF est utilisé par l'Etat dans le calcul de la dotation d'intercommunalité. Il est donc dans l'intérêt de la CAGD d'optimiser son CIF grâce à ce pacte.

En outre, le PFF pourra aborder la question de l'harmonisation de la fiscalité pesant sur les habitants de la CAGD. En effet, les communes où les revenus des habitants sont les plus bas sont aussi celles où l'on paie le plus d'impôts. Ce constat s'obtient en comparant deux séries de données : d'une part le revenu médian 2018 calculé par l'INSEE⁴ et, d'autre part, le montant des impôts payés en additionnant la taxe d'habitation et les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, en euros par habitant. Si la répartition est centrée autour d'un revenu médian compris entre 22 et 24 000 € pour un total d'impôts locaux autour de 300 €, certaines communes s'en éloignent. En particulier les deux villes centres, Saint-Paul-lès-Dax et Dax, présentent des impôts locaux par habitants nettement plus élevés alors que ces habitants ont des revenus médians plus faibles que ceux des autres communes de la CAGD.

Graphique n° 1 : Comparaison des fiscalités par habitants et de leurs revenus médians- en €



Sources : INSEE, DGFIP, CRC Nouvelle Aquitaine. Revenu médian en ordonnée, panier fiscal en abscisse

Ainsi à Dax, le revenu médian⁵ est de 19 310 € en 2018. Un Dacquois s'acquitte, en moyenne de 330 € de taxe d'habitation, de 390 € de taxe foncière sur les propriétés bâties et de 2 € de taxe foncière sur les propriétés non bâties, soit un total de 722 € d'impôts locaux par habitant en 2019, pour un montant moyen de 300 € par habitant sur le territoire de la CAGD. Les taux des

⁴ Fichier Localisé Social et Fiscal (FiLoSoFi) - Année 2018, Sources : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal.

Pour mémoire : revenu = niveau de vie du ménage (ses revenus d'activité, de patrimoine, de prestations, de pensions...- les impôts directs) / nombre d'unités de consommation (1 pour un adulte, 0,5 à partir du deuxième adulte dans le ménage et 0,3 pour un enfant de moins de 14 ans).

⁵ C'est-à-dire le revenu tel que 50 % de la population a un revenu supérieur et 50 % un revenu inférieur.

impôts locaux varient fortement sur le territoire : ils s'échelonnent entre 8,1 % et 20,8 % pour la taxe d'habitation et entre 6,4 % et 27 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties. Les deux communes qui ont les taux de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties les plus élevés sont Dax et Saint-Paul-lès-Dax.

Tableau n° 2 : Comparaison des produits de la fiscalité directe des communes composant la communauté d'agglomération en 2019 – en € et en nombre d'habitants

<i>Commune</i>	TH €/hab	TFPB €/hab	TFPNB €/hab	Total des impôts	Population
<i>DAX</i>	330	390	2	722	21 886
<i>SAINT-PAUL-LES-DAX</i>	298	267	8	573	13 697
<i>SAINT-VINCENT-DE-PAUL</i>	204	172	15	391	3 323
<i>HERM</i>	172	150	26	348	1 171
<i>NARROSSE</i>	152	170	8	330	3 271
<i>SAUGNAC-ET-CAMBRAN</i>	185	129	12	326	1 597
<i>MEES</i>	173	126	13	312	1 834
<i>SEYRESSE</i>	203	97	4	304	939
<i>HEUGAS</i>	174	108	21	303	1 393
<i>TERCIS-LES-BAINS</i>	174	120	9	303	1 221
<i>RIVIERE-SAAS-ET-GOURBY</i>	162	107	27	296	1 256
<i>TETHIEU</i>	163	112	18	293	768
<i>GOURBERA</i>	146	103	31	280	373
<i>YZOSSE</i>	131	127	14	272	378
<i>CANDRESSE</i>	147	93	22	262	838
<i>OEYRELUY</i>	156	91	7	254	1 738
<i>SIEST</i>	121	78	25	224	141
<i>BENESSE-LES-DAX</i>	125	71	10	206	538
<i>ANGOUME</i>	124	48	27	199	290
<i>SAINT-PANDELON</i>	103	74	10	187	772

Source : DGFIP retraité par la CRC Nouvelle Aquitaine

Le rapport pour le débat sur les orientations budgétaires 2021 fait état du lancement d'une réflexion « pour redéfinir les relations financières de l'agglomération avec ses communes membres ». Mais il faut aller plus loin : adopter un pacte financier et fiscal (PFF) pour le mandat en cours.

Dans sa réponse, l'ordonnateur reconnaît que l'adoption du pacte fiscal et financier prévu par le contrat de ville est nécessaire. Il précise que le résultat des travaux engagés à cette fin par la commission des finances sera présenté à la conférence des maires dans le courant de l'année 2022.

<p>Recommandation n° 1 : Adopter un pacte fiscal et financier conformément à l'article L. 5211-28-4 du code général des collectivités territoriales.</p>

5 LES COMPETENCES DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION

5.1 Vue d'ensemble sur les compétences exercées par la communauté d'agglomération

Comme toutes les communautés d'agglomération, la CAGD exerce des compétences obligatoires et optionnelles. Ses compétences obligatoires sont les suivantes : le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat, la politique de la ville, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, l'accueil des gens du voyage, la collecte et le traitement des déchets des ménages et assimilés, l'eau et l'assainissement. La CAGD a choisi certaines compétences optionnelles : voirie et parcs de stationnement, protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire, action sociale d'intérêt communautaire, création et gestion de maisons de service au public et définition des obligations de service au public. La CAGD exerce enfin plusieurs compétences facultatives, notamment l'aménagement numérique de son territoire.

Le contrôle de la chambre régionale des comptes a porté sur le développement économique, compétence première de la CAGD, et sur le transfert récent de la compétence eau et assainissement à l'échelon intercommunal.

5.2 Le développement économique

Le diagnostic économique, établi en 2005 et actualisé en 2010, élaboré dans le cadre du rapport de présentation du SCoT, envisageait trois scénarios de développement pour le Grand Dax :

- le premier, dit « catastrophe », de maintien de la dépendance de l'économie du territoire par rapport au thermalisme, avec tous les risques y afférents ;
- le deuxième axant le développement du Grand Dax sur la fonction résidentielle, le long de l'axe Bayonne-Dax ;
- et enfin le scénario de la diversification économique, choisi par la CAGD.

Pour attirer les entreprises, la CAGD mise sur plusieurs atouts. Elle met d'abord l'accent sur « *sa localisation stratégique, en plein cœur de la Nouvelle-Aquitaine, de la côte atlantique et de la frontière espagnole* », pour reprendre l'argumentation de son site internet, et sur l'existence de liaisons routières, ferroviaires (gare LGV) et aériennes. La CAGD met par ailleurs à la disposition des entreprises 6 pôles d'activité économique (zones d'activités économiques, ZAE) ainsi que des solutions d'hébergement pour chaque étape du projet d'investissement, depuis la « couveuse » pour tester une idée avant de créer une entreprise à l'installation dans une ZAE, en passant par la pépinière et l'hôtel d'entreprises.

Dans son ROD de 2015, la chambre régionale des comptes avait constaté que la CAGD avait confié la gestion de la pépinière d'entreprises, dénommée « Pulséo », à une association dans des conditions juridiques irrégulières. Elle devait donc revoir entièrement les modalités juridiques

et financières de gestion de cette pépinière d'entreprise afin de régulariser la situation administrative et financière des personnels concernés ainsi que les conditions de mise à disposition des locaux. La recommandation de la Chambre a été mise en œuvre. Un groupement d'intérêt public (GIP), qui associe des partenaires publics et privés, dont la communauté d'agglomération, actionnaire principal, a été créé.

La convention constitutive du GIP « Grand Dax Développement » a été approuvée par délibération du conseil communautaire en date du 19 juillet 2017 puis par arrêté préfectoral du 22 décembre 2017. Ce GIP a pour objet de mettre en commun les compétences et les moyens de ses membres afin de contribuer au développement économique et numérique de l'agglomération en favorisant la création d'entreprises innovantes, la transition numérique du territoire, la diffusion de la culture numérique et scientifique ainsi que la recherche et le développement en lien avec le numérique. La convention qui fixe les modalités de mise à disposition d'agents et de locaux au GIP par la communauté d'agglomération, ainsi que le montant de sa contribution financière annuelle, a été approuvée par délibération du conseil communautaire en date du 7 février 2018. Le GIP dispose par ailleurs d'un personnel propre, ayant un statut de droit privé.

Les dépenses liées à la compétence développement économique sont supportées par le budget principal et par plusieurs budgets annexes (BA) consacrés aux ZAE, au quartier d'affaires de la gare ou encore à l'immobilier d'entreprises.

En ce qui concerne l'immobilier d'entreprise, un BA est consacré à l'incubateur et à la pépinière d'entreprises et un autre aux hôtels d'entreprises. L'incubateur « Pulséo » propose aux porteurs de projets innovants un accompagnement dans le lancement de leur activité et la pépinière « Pulséo » des services généraux partagés et un accompagnement de l'entreprise pendant les phases de création et de développement de l'activité. Quant aux deux hôtels d'entreprises, situés à Dax et Saint-Paul-lès-Dax, leur objectif est d'assurer la pérennité de l'entreprise après son démarrage. L'accès à l'hôtel d'entreprises « Pulséo » de Dax est réservé aux entreprises qui sortent de la pépinière et aux entreprises de haute technologie. L'hôtel de Saint-Paul-lès-Dax est destiné aux entreprises de consulting et de prestations « Business to Business ».

Les BA de la pépinière et des hôtels d'entreprises, ne pouvant être équilibrés par les seuls loyers versés par les entreprises, nécessitent le soutien du budget principal. Le total des subventions annuelles allouées par ce dernier à ces BA s'élève, sur l'ensemble de la période 2016-2020, à 3,2 M€ (0,2 M€ pour les hôtels d'entreprises et 3 M€ pour la pépinière d'entreprises).

Compte tenu du volume des dépenses engagées dans la politique de développement économique, il appartient à la CAGD d'en évaluer les résultats. Le rapport d'évaluation du SCoT fournit des informations utiles en la matière. L'un de ses objectifs est, en effet, de « conforter l'attractivité du Grand Dax et soutenir le développement économique ». L'une des actions de cet objectif est de « Diversifier les activités en se positionnant sur les secteurs innovants. Dynamiser le thermalisme » avec, comme indicateur de suivi, l'évolution du nombre d'entreprises sur le Grand Dax. La période de référence porte sur les années 2012-2017 et la source provient de l'INSEE « répertoire des entreprises et des établissements ». Le rapport d'évaluation précise que les six pôles d'activité économique ont accueilli 71 entreprises pour 1 260 emplois.

Un autre indicateur d'évaluation du SCoT est le nombre d'emplois sur le Grand Dax. Ce dernier est passé de 24 990 en 2011 à 25 070 en 2016, soit une augmentation de seulement 0,3 %. Le rapport d'évaluation du SCoT pointe l'écart entre ses objectifs et l'évolution de l'emploi sur le territoire. Ainsi, « Le SCOT préconise la création de 10 000 emplois à l'horizon 2030 pour répondre à la croissance démographique en maintenant le ratio de 2,1 habitants pour un emploi. Seulement 80 emplois ont été créés en 5 ans, ce qui est très inférieur à la projection du SCOT puisque ce rythme ne produirait que 1120 nouveaux emplois d'ici 2030 ».

Le bilan du schéma économique local 2014-2020 réalisé par la communauté d'agglomération fait état de l'installation de 130 entreprises dans les pôles d'activité économique, pour un total de 1 980 emplois. Un autre document, intitulé « *zoom sur le service public* » précise que « *depuis 2010, 130 entreprises, qui représentent 1 980 emplois se sont implantées dans les pôles d'activité économique* ». La question de la période sur laquelle porte cette évaluation est donc posée, entraînant en conséquence une appréciation plus ou moins contrastée des résultats obtenus. Pour les années 2014-2020, les chiffres du bilan du schéma économique local montrent une économie locale devenue plus dynamique depuis 2017 en comparaison du rapport d'évaluation du SCoT, qui porte sur la période 2012-2017. Ce constat est moins flagrant s'il est fait état de l'évolution du nombre d'emplois et d'entreprises depuis 2010, comme dans le document intitulé « *zoom sur le service public* ». La chambre régionale des comptes note qu'aucun de ces deux documents ne mentionne les sources utilisées, ne permettant pas d'en estimer avec fiabilité l'effectivité.

Par ailleurs, afin de conforter la compréhension de ces résultats, il convient de se poser une question simple, à la base de toute évaluation de politique publique : est-ce que l'on aurait obtenu les mêmes résultats sans que cette politique soit mise en œuvre ? Il est, de ce fait, important de connaître la répartition entre le nombre d'entreprises qui se sont implantées dans les pôles d'activité économique sans avoir eu besoin d'utiliser les solutions d'hébergement proposées par la communauté d'agglomération et le nombre d'entreprises passées par l'incubateur, la pépinière et les hôtels d'entreprises mis à leur disposition par l'EPCI.

Selon les documents élaborés par la CAGD, l'incubateur, la pépinière et les hôtels d'entreprises accueilleraient au total près de 90 entreprises. Cet indicateur doit être complété par l'indication de la durée de leur hébergement dans ces structures, qui est en principe limitée⁶. Les entreprises n'ont, en effet, pas vocation à s'installer à demeure dans les solutions d'hébergement temporaire mises en place par le Grand Dax. Pour autant, même complété de ces informations, il ne permet pas de répondre à la question de savoir si ces résultats auraient été obtenus sans cette politique communautaire.

L'ordonnateur écrit, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, « *qu'il prend note de la demande de la chambre régionale des comptes de fiabiliser et de publier régulièrement des indicateurs de suivi des résultats des politiques menées en matière économique de façon à objectiver l'appréciation des résultats obtenus par les politiques menées en la matière* ».

5.3 La compétence « eau et assainissement »

La compétence « eau et assainissement » est devenue obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2020 pour les EPCI à fiscalité propre, en application de la loi dite « NOTRé » du 7 août 2015. Le transfert de cette compétence a nécessité pas moins de 27 délibérations du conseil communautaire, prises entre le 25 septembre 2019 et le 21 juillet 2021.

Jusqu'à son transfert, cette compétence était, jusqu'en 2019, exercée selon des modalités diverses parmi les vingt communes membres de la CAGD. Dax et Seyresse avaient opté pour la gestion en régie directe quand Narrosse avait délégué la gestion de l'eau à une entreprise privée. Douze communes adhéraient au syndicat mixte d'équipement des communes des Landes (SYDEC) et 3 communes (Angoumé, Rivière-Saas-et-Gourby et Siest) au syndicat intercommunal

⁶ Soit pour l'incubateur, de 6 à 12 mois, pour la pépinière, 23 mois maximum, et pour l'hôtel d'entreprises, 3 ans à Pulséo et 2 ans à Saint-Paul-lès-Dax.

d'eau et d'assainissement du Marensin Maremmes Adour (EMMA 40). Enfin, Candresse était membre du syndicat des Eschourdes. Quant au deuxième centre urbain de la CAGD, Saint-Paul-lès-Dax gérait l'eau en régie directe mais celle-ci a choisi, en mars 2019, d'adhérer au SYDEC, juste avant le transfert de la compétence à la CAGD.

Le site internet de la communauté d'agglomération présente aujourd'hui l'eau et l'assainissement comme une compétence majeure de l'échelon intercommunal. Le « service public de l'eau du Grand Dax » est ainsi décrit : « Depuis le 1er janvier 2020, le Grand Dax devient la collectivité compétente dans la gestion du grand « cycle de l'eau », dans le cadre des nouvelles compétences « eau potable et assainissement » : production et distribution de l'eau potable, collecte et traitement des eaux usées, gestion des eaux pluviales et préservation du milieu naturel ». Il est fait état du « choix d'une gestion de service public en régie directe. [...] Par régie directe on entend un mode de gestion par lequel Grand Dax agglomération assure directement la gestion du service public ».

En se rendant sur ce site internet, un citoyen peut comprendre que l'EPCI dispose de tous les moyens d'action pour conduire une politique de l'eau et de l'assainissement pour toutes les communes incluses dans son périmètre. Or, ce n'est pas le cas. En effet, même si la CAGD est juridiquement compétente dans ce domaine, elle ne gère effectivement que l'eau et l'assainissement de deux communes, Dax et Seyresse, ce qui concerne près de 21 500 habitants (14 000 abonnés) sur un total de 57 500 habitants, soit seulement 37 % de la population de la CAGD. La gestion de l'eau et de l'assainissement de la commune de Narrosse (3 200 habitants) est confiée à un délégataire de service public. L'eau et l'assainissement des autres communes restent pris en charge par trois syndicats intercommunaux, le transfert de cette compétence à la CAGD n'ayant pas modifié ces modes de gestion.

Cette diversité des modes de gestion contribue à accroître encore davantage aux yeux du citoyen-usager la complexité du paysage institutionnel local. En outre, elle complique grandement l'établissement du rapport annuel sur le prix et la qualité du service (RPQS) de l'eau et de l'assainissement, destiné notamment à l'information de l'utilisateur, que le président de l'EPCI doit présenter à son assemblée délibérante en vertu de l'article L. 2224-5 du CGCT. La CAGD devra constituer son rapport en reprenant les éléments fournis par chacun des gestionnaires de la compétence eau et assainissement sur son territoire.

Plus encore, la CAGD est aujourd'hui dans l'incapacité de mener une politique d'harmonisation des tarifs sur son territoire. Le prix de l'eau varie entre 3,95 € et 4,55 € TTC / m³ sur le territoire du Grand Dax⁷. Les tarifs de l'eau et de l'assainissement que vote l'assemblée délibérante de la CAGD ne s'appliquent qu'aux deux communes en gestion directe, soit Dax et Seyresse.

Dans sa réponse, l'ordonnateur partage le constat de la chambre régionale des comptes sur la complexité du paysage institutionnel en raison de la diversité des modes de gestion de l'eau sur

⁷ Soit pour Dax et Seyresse (régie intercommunale) : 3,95 € TTC / m³ ; Narrosse (délégataire de service public) : 4,12 € TTC / m³ ; Rivière, Angoumé, Siest (Syndicat EMMA40) : 4,11 € TTC / m³ ; Saint-Paul-lès-Dax (SYDEC) : 4,00 € TTC / m³ ; Herm (SYDEC) : 4,50 € TTC / m³ ; Saignac et Cambran, Benesse-lès-Dax, Saint Pandelon, Heugas (SYDEC) : 4,55 € TTC / m³ ; Candresse (Syndicat des Eschourdes) : 4,20 € TTC / m³ ; 7 autres communes (SYDEC) : 4,42 € TTC / m³.

le territoire communautaire. Il dit également regretter de ne pas être en mesure de mener une politique en faveur d'une harmonisation des tarifs de l'eau au sein de la CAGD. L'ordonnateur ajoute que « *la possibilité de rejoindre la régie intercommunale reste cependant ouverte à ceux qui souhaiteraient changer de mode de gestion* ».

5.4 Les financements accordés aux clubs sportifs

Un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ne dispose pas d'une clause générale de compétence. Il est en effet soumis au principe dit de « spécialité », qui implique que toutes ses dépenses doivent pouvoir être rattachées à ses compétences, limitativement énumérées par ses statuts. Or, la CAGD n'est compétente, en matière sportive, que pour la « *construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire* ». Elle ne peut donc pas verser de subventions aux clubs sportifs.

Pour contourner cette interdiction, la communauté d'agglomération a noué des « partenariats » avec les clubs sportifs qui prennent la forme de marchés de prestations de services dans le domaine de la communication. Ce type de marché est juridiquement possible avec les clubs sportifs professionnels, à l'instar de celui conclu avec l'équipe de rugby de Dax, en vertu de l'article L. 113-3⁸ du code du sport mais, *a contrario*, il n'est pas régulier quand il s'agit de petits clubs sportifs, sous forme associative. Le coût total des marchés de prestations de service pour la saison sportive 2019-2020 est de 447 K€, dont 183 K€ pour des clubs sportifs amateurs.

Dès lors, deux possibilités s'offrent à la CAGD : soit cesser de subventionner irrégulièrement les clubs sportifs par le biais de marchés de communication, soit se doter d'une compétence globale en matière sportive, ce qui lui permettrait d'attribuer de telles subventions. L'octroi d'une nouvelle compétence pourrait être rattaché à l'une des orientations stratégiques du projet d'agglomération : « *faire du sport un atout de rayonnement du territoire* ».

En réponse, l'ordonnateur indique qu'il prend acte de l'interdiction de verser des subventions aux associations sportives en l'absence de compétence de la CAGD et de la limitation des contrats de partenariat aux seuls clubs sportifs professionnels. Il lui appartient donc de cesser de verser, dans les meilleurs délais, des subventions irrégulières aux associations sportives.

6 LA MUTUALISATION DES SERVICES ET L'EVOLUTION DES DEPENSES DE PERSONNEL DU BLOC COMMUNAL

L'article L. 5211-39-1 du CGCT, en vigueur jusqu'au 28 décembre 2019, soit durant la plus grande partie de la période sous revue, dispose que « *[a]fin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce*

⁸ « *Les sommes versées par les collectivités territoriales ou leurs groupements aux sociétés sportives en exécution de contrats de prestation de services, ou de toute convention dont l'objet n'entre pas dans le cadre des missions d'intérêt général visées à l'article L. 113-2, ne peuvent excéder un montant fixé par décret* ».

rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement (...) ».

Le rapport sur la mutualisation des services est désormais facultatif depuis la loi du 27 décembre 2019 relatif à l'engagement dans la vie locale et la proximité de l'action publique.

Le schéma de mutualisation des services a été adopté par délibération du conseil communautaire en date du 16 décembre 2015, le service d'instruction du droit des sols étant déjà mutualisé au 1^{er} juillet 2015 entre la ville de Dax (2 agents), l'EPCI (1 agent) et une commune rurale (1 agent). Cette première mutualisation a facilité le transfert de la compétence urbanisme à l'échelon intercommunal. La mise en œuvre de ce schéma a ensuite conduit à la mise en place de services fonctionnels communs : la direction générale des services (DGS), les affaires juridiques et la commande publique, les ressources humaines, les finances, le système d'information. Une démutualisation partielle a eu lieu à la suite des élections municipales de 2020 : la mutualisation du poste de DGS a pris fin à compter du 1^{er} février 2021, désormais distinct entre la ville de Dax et la CAGD.

Contrairement à ce que prévoit l'article L 5211-39-1 du CGCT précité, le schéma de mutualisation des services n'a pas prévu l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs du « bloc communal », constitué par l'EPCI et ses communes membres, ainsi que sur les dépenses de fonctionnement. Ces dispositions législatives étaient pourtant reprises par le préambule du schéma adopté par la CAGD. Elle a toutefois réalisé un « état des lieux des ressources humaines sur le territoire » qui liste le nombre total d'agents publics, soit, en 2015, de 899 sur le territoire de la CAGD, dont 209 agents dans la filière administrative et 535 dans la filière technique. Celle-ci représente ainsi près de 60 % des effectifs, ce qui montre l'intérêt de développer la mutualisation au sein des services techniques.

Sur la période de 2016 à 2020, les dépenses de personnel du bloc communal ont progressé de 3,8 % en cinq ans, ce qui est inférieur à leur progression constatée au niveau national. Cette relative modération des dépenses de personnel du bloc communal est probablement due au non-remplacement systématique des agents qui sont partis à la retraite au cours de la période. Les agents susceptibles de partir à la retraite représentaient en 2015, selon l'état des lieux des ressources humaines réalisé lors de l'élaboration du schéma de mutualisation des services, près de 18 % des effectifs, soit 165 agents sur 899.

Tableau n° 3 : Evolution des dépenses de personnel entre 2016 et 2020 en € et en %

<i>Communes</i>	Personnel 2016	Personnel 2017	Personnel 2018	Personnel 2019	Personnel 2020
ANGOUME	54 981	56 984	60 604	65 778	63 614
BENESSE-LES-DAX	89 267	79 996	70 346	78 005	89 183
CANDRESSE	116 546	124 357	119 848	132 557	135 953
DAX	19 418 410	19 071 134	18 984 470	19 334 519	16 455 043
GOURBERA	63 324	66 074	76 863	77 821	86 425
HERM	319 811	334 207	359 847	374 519	360 979
HEUGAS	268 788	276 369	288 099	297 749	280 176
MEES	596 350	585 463	552 163	632 054	676 569
NARROSSE	681 071	693 160	688 521	683 225	666 251
OYRELUY	337 647	354 663	361 230	365 596	366 719
RIVIERE-SAAS-ET-GOURBY	392 928	399 632	390 980	367 055	350 571
SAINT-PANDELON	86 211	96 495	102 387	102 005	105 861
SAINT-PAUL-LES-DAX	9 570 531	9 801 772	9 763 750	9 817 766	9 073 501
SAINT-VINCENT-DE-PAUL	1 329 654	1 378 400	1 381 211	1 391 898	1 387 450
SAUGNAC-ET-CAMBRAN	435 473	415 197	422 034	394 491	400 655
SEYRESSE	199 461	212 451	211 898	218 932	212 397
SIEST	13 646	14 541	15 057	15 709	15 876
TERCIS-LES-BAINS	392 383	411 308	430 535	416 490	389 429
TETHIEU	228 228	233 590	218 838	226 817	231 219
YZOSSE	94 097	83 629	89 821	98 155	79 287
CAGD	9 648 156	10 469 922	10 613 730	10 792 901	13 666 086
SAINT-PAUL-LES-DAX	873 014	884 560	881 203	941 289	941 289
TOTAL Masse salariale	44 336 962	45 159 346	45 202 233	45 884 042	46 034 533

Source : logiciel Anafi des juridictions financières

Pour la commune de Dax : le périmètre inclut le budget principal et les budgets Fêtes, Boues, Thermes et jusqu'en 2019 : laboratoire des eaux, eau, assainissement.

Pour la commune de Saint Paul lès Dax : le périmètre inclut le budget principal et le budget crèche et jusqu'en 2019 : assainissement, assainissement non collectif, eau. Pour 2020, le montant de la masse salariale transférée hors périmètre, au SYDEC, est estimé au montant 2019 (941 289 €).

Pour la commune de Seyresses : le périmètre inclut jusqu'en 2019 le budget eau.

Pour les autres communes et la CAGD : le périmètre inclut uniquement le budget principal.

Au total, les avancées en matière de mutualisation des services sont indéniables mais elles sont à poursuivre sans se focaliser sur celles à réaliser uniquement entre la ville-centre, Dax, et la CAGD. En effet, elles doivent également concerner toutes les communes, en particulier Saint-Paul-lès-Dax, l'autre centre de cette intercommunalité bicéphale. Cette ville continue, par exemple, de disposer d'un service en charge du système d'information alors qu'il existe en principe un service commun dans ce domaine. D'autres secteurs pourraient être utilement mutualisés comme l'entretien des espaces verts ou encore l'entretien des bâtiments.

L'aboutissement ultime du processus de mutualisation des services peut être vu dans la création d'une « commune nouvelle », singulièrement entre les deux villes centres en utilisant le levier de la loi du 16 décembre 2010 de réforme territoriale⁹.

La réponse du maire de la commune de Dax sur l'éventuelle création d'une commune nouvelle afin de mieux mutualiser les coûts est la suivante : « *Je note la suggestion de la chambre quant à la création d'une commune nouvelle entre les villes de Dax et Saint-Paul-lès-Dax sur la base de la loi du 16 décembre 2010 de réforme territoriale. Le rapport définitif sera l'occasion de poser le débat* ».

Dans sa réponse à l'extrait du rapport d'observations provisoires qui lui a été adressé, le maire de la commune de Saint-Paul-lès-Dax exprime son refus de tout nouveau transfert de compétence à la CAGD, en raison en particulier d'un contentieux sur les conditions de l'exercice de la compétence voirie par la communauté d'agglomération. Toutefois, l'observation de la chambre régionale des comptes ne visait aucunement à proposer un nouveau transfert de compétence. Il s'agissait seulement d'inviter la commune de Saint-Paul-lès-Dax à mutualiser davantage ses services administratifs, en particulier ceux chargés de l'informatique, avec ceux de la CAGD. Ce renforcement de la mutualisation des services peut parfaitement être opéré sans modification des compétences de la communauté d'agglomération.

En ce qui concerne l'éventuelle création d'une « commune nouvelle » avec Dax, le maire de la commune de Saint-Paul-lès-Dax, tout en jugeant cette question « *particulièrement importante* », considère qu'elle est « *difficile à mettre en œuvre* » pour deux raisons principales. En premier lieu, elle aboutirait à la constitution d'une entité urbaine de près de 35 000 habitants, qui aurait une taille « *complètement disproportionnée* » par rapport à celle des autres communes de la CAGD. En second lieu, la commune de Saint-Paul-lès-Dax envisage plutôt de se rapprocher des communes rurales que d'une commune urbaine comme celle de Dax.

Recommandation n° 2 : Renforcer la mutualisation des services, en particulier celle des services chargés du système d'information et des services techniques.

7 LA GESTION DE L'ESPACE

7.1 Les objectifs en termes de consommation d'espace fixés au niveau national et régional

L'article 101-1 du code de l'urbanisme fixe les grands principes qui doivent guider l'action publique en matière de consommation de l'espace. En effet, « *le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Les collectivités publiques en sont les gestionnaires et les garantes dans le cadre de leurs compétences. En vue de la réalisation des objectifs définis à l'article L. 101-2, elles harmonisent leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace dans le respect réciproque de leur autonomie* ». La consommation d'espace, qui conduit à une

⁹ Au cours de la dernière décennie, près de 800 communes nouvelles ont été créés grâce au rapprochement de plus de 2 500 communes.

artificialisation des sols, est donc un enjeu majeur en raison de la lutte contre le dérèglement climatique, de la protection de la biodiversité et de la résilience alimentaire des territoires.

L'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, modifié, est issu du chapitre III de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, intitulé « *Lutter contre l'artificialisation des sols en adaptant les règles de l'urbanisme* ». Il fixe les objectifs de l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme, et précise qu'elles doivent lutter contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols, avec une absence d'artificialisation nette à terme. Cette loi prévoit une réduction de 50 % du taux de consommation de l'espace au cours des dix prochaines années : « *Afin d'atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la promulgation de la présente loi doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédant cette date* ».

Il appartient aux régions d'inscrire dans leurs schémas d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) l'objectif de réduction de 50 % du rythme d'artificialisation des sols prévu par la loi précitée. Cet objectif est toutefois déjà inscrit dans le SRADDET de la région Nouvelle-Aquitaine, entré en vigueur en mars 2020, avec lequel doit être compatible le SCoT du Grand Dax.

L'objectif n° 31 du SRADDET est en effet le suivant : « *réduire de 50 % la consommation d'espace à l'échelle régionale, par des modèles de développement économes en foncier* ». Le SRADDET justifie la nécessité d'une telle politique par le fait que « *Le modèle de développement urbain « fondé sur l'étalement, l'artificialisation sans retenue des sols et la consommation de foncier agricole, forestier et naturel, qui touche en particulier le littoral et les villes, n'est plus soutenable* »¹⁰.

Deux règles générales du SRADDET font directement référence à cet objectif : la règle générale n° 1, les territoires mobilisent prioritairement le foncier au sein des enveloppes urbaines existantes, et la règle générale n° 5, les territoires font des friches des espaces de réinvestissement privilégiés.

L'enveloppe urbaine regroupe l'ensemble des espaces déjà artificialisés qui présentent une certaine continuité. Il est donc logique, pour éviter d'accroître inutilement les zones artificialisées, d'utiliser d'abord les espaces disponibles au sein des enveloppes urbaines existantes, comme le préconise la règle n°1 du SRADDET. C'est notamment le cas des friches, qui sont ainsi définies par la règle n° 5 : « *une friche peut se définir comme un espace urbain, bâti ou non, anciennement occupé par des équipements, des activités économiques ou résidentielles, abandonné depuis plus de 2 ans et qui est dégradé d'une telle façon que tout nouvel usage n'est possible qu'après une remise en état* ». Les friches constituent un gisement de foncier d'autant plus intéressant qu'elles sont placées au cœur des villes et des bourgs.

¹⁰ Il poursuit en indiquant qu'« *Il contribue à dévitaliser les centralités, coûte cher à la collectivité en termes d'équipements, d'infrastructures et de services et porte atteinte à la ressource que constituent les terres agricoles, forestières et naturelles. (...). Les terres agricoles sont celles qui permettent de nourrir la population. Dans un contexte de croissance démographique, elles doivent être sanctuarisées, en particulier en proximité des agglomérations. Elles constituent aussi un élément indispensable aux habitants des villes, qui ont besoin de retrouver des espaces agricoles à proximité de leurs lieux de vie. La création de ceintures maraîchères et de coupures vertes doit ainsi être encouragée* ».

7.2 Les enjeux de la consommation d'espace sur le territoire de la communauté d'agglomération

Le rapport de présentation du SCoT de la CAGD, établi à partir d'un constat réalisé en 2005 et actualisé en 2010, met en exergue la forte consommation d'espace sur son territoire durant les années 1980 et 1990, estimant en effet à près de 120 ha par an l'artificialisation des sols au cours de cette période.

Comme partout en France, l'étalement urbain a été une cause majeure de cette consommation de l'espace. Mais le « schéma pavillon + auto », pour reprendre la formule utilisée par le rapport de présentation du SCoT semble avoir été particulièrement marqué dans le Grand Dax en raison du foncier disponible. Au sein de la CAGD, le taux de motorisation des ménages est supérieur au taux moyen national.

L'évolution structurelle du territoire du Grand Dax a ainsi été caractérisée par un éloignement croissant des lieux de résidence par rapport aux pôles d'emplois, aux zones commerciales, aux équipements et aux services. Cet étalement urbain est une source de surcoût, non seulement pour les ménages, qui doivent supporter les frais inhérents à l'utilisation de leur véhicule mais également pour les collectivités publiques, qui doivent consacrer un volume important de leurs dépenses à la voirie.

En outre, ainsi que le souligne ce même rapport de présentation, la pression urbaine a provoqué un recul notable de l'activité agricole, avec des conséquences fortement dommageables : *« La consommation d'espaces agricoles par l'urbanisation, et surtout le mitage qui a tendance à se généraliser sur les communes du Grand Dax crée des difficultés pour les agriculteurs. En effet, ce mitage rend difficile le maintien de l'agriculture dans certains secteurs de l'agglomération dacquoise, notamment dans les secteurs sud de l'agglomération, où les parcelles voient leurs tailles et donc leurs capacités d'exploitation fortement diminuer. Cette consommation d'espace (...) compromet ainsi durablement le potentiel productif agricole. (...) L'activité de maraîchage, autrefois très présente sur notre territoire et permettant d'approvisionner localement les centralités urbaines a fortement décliné au profit de l'urbanisation qui s'est étalée sur ces terres parmi les plus fertiles du Grand Dax »*. Il est par ailleurs indiqué dans le diagnostic agricole et forestier du PLUi-H que le nombre d'exploitations agricoles sur le territoire de la CAGD est passé de 572 en 1988 à 177 en 2017 et qu'en 30 ans le territoire, pourtant historiquement l'un des plus agricoles du département des Landes, aura perdu 69 % de ses exploitations agricoles.

Cette consommation d'espace au détriment des exploitations agricoles va à l'encontre de l'un des objectifs du projet d'agglomération de juin 2021 : *« poser les bases et développer une agriculture et une alimentation locales »*. Le projet d'agglomération 2035 prévoit, à cette fin, l'élaboration d'un « projet alimentaire territorial » (PAT), en application de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014. Ce PAT, qui rassemblera autour de la CAGD les acteurs du monde agricole, des représentants de la société civile ainsi que des entreprises et coopératives de distribution et de commercialisation, pourra, notamment, faciliter l'installation de jeunes agriculteurs sur son territoire ou encore organiser l'approvisionnement en local et en bio des cantines scolaires.

A la différence de beaucoup d'agglomérations très urbanisées, où le foncier agricole a quasiment disparu, la CAGD a la capacité de pouvoir développer sa résilience alimentaire grâce au maintien, sur son territoire, de zones encore agricoles, qui représentent, selon le diagnostic agricole et forestier du PLUi-H, 22 % du territoire. Si la part de la surface agricole n'est plus que 13 % de la superficie totale de Dax, elle est encore de 59 % dans une commune comme celle de Bénesse-lès-Dax, située à 8 km au sud de Dax.

7.3 Comparaison entre la consommation d'espace et les objectifs fixés par le SCOT du Grand Dax

Le document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT du Grand Dax fixe des objectifs chiffrés en termes de consommation d'espace. Celle liée aux activités économiques et aux équipements doit être au maximum, d'ici 2030, de 315 hectares et celle liée à l'habitat de 515 à 528 hectares (ha), soit un total, toutes activités confondues, de 843 hectares d'ici 2030 contre 1 440 hectares dans l'hypothèse d'un maintien du rythme constaté entre 1999 et 2009.

Plusieurs objectifs du DOO concernent par ailleurs directement la maîtrise de la consommation d'espace :

- le maintien des espaces agricoles dans le cadre de l'objectif n° 1 « *conforter l'attractivité du Grand Dax et soutenir le développement économique* » ;
- la maîtrise de l'étalement urbain dans le cadre de l'objectif n° 2 « *constituer un territoire équilibré et solidaire* » ;
- la protection des ressources naturelles dans le cadre de l'objectif n° 3 « *préserver et valoriser les ressources environnementales* ».

L'article L. 143-28 du code de l'urbanisme prévoit que six ans au plus après la délibération portant approbation du SCoT, l'EPCI qui en est chargé procède à une analyse des résultats de l'application du schéma, notamment en matière de maîtrise de la consommation de l'espace. Le SCoT ayant été approuvé en mars 2014, la CAGD devait procéder à son évaluation avant mars 2020, ce qui a été fait, par délibération du 18 février 2020, faisant état d'un « *effort de réduction de la consommation foncière* ». De fait, le rapport d'évaluation précise que, sur la période 2012-2018, la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) à des fins résidentielles a été de 97 ha, ce qui correspond à une consommation annuelle de l'ordre de 14 hectares par an, plus de deux fois inférieure à l'objectif de consommation annuelle de l'espace fixé par le SCoT, soit 33 ha. En ce qui concerne la consommation d'espace liée aux activités économiques et aux équipements, elle s'établit à 46 ha au cours de la période 2012-2018, soit près de 7 ha par an contre un objectif de 17 ha au maximum.

Cette diminution du rythme de la consommation d'espace sur le territoire du Grand Dax est obtenue, comme le souligne ce même rapport d'évaluation du SCoT, grâce à un moindre dynamisme démographique et économique du territoire.

7.4 La compatibilité entre le SCoT du Grand Dax et le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Nouvelle-Aquitaine

Le conseil communautaire de la CAGD, a estimé, par délibération du 18 février 2020, que son SCoT était compatible avec le SRADDET. La délibération renvoie à un courrier de la CAGD, en date du 15 juillet 2019, qui avait transmis un avis favorable au conseil régional à propos du SRADDET avec néanmoins une demande de prise en compte de plusieurs adaptations du document. La CAGD a en effet formulé les remarques suivantes à propos de l'objectif n° 31 du SRADDET : « *L'objectif de réduction de la consommation foncière doit s'accompagner d'une méthode commune et partagée d'analyse des consommations et de définition de l'enveloppe urbaine. Il est demandé que l'atteinte de cet objectif de -50 % de la consommation foncière soit apprécié à l'échelle des SCOT en fonction d'éléments contextuels : attractivité du territoire,*

appréciation de la période passée de référence et de la période de projection, projets d'envergure déformant le bilan ou l'objectif...En effet, les spécificités territoriales doivent renvoyer à des objectifs adaptés (...) ».

En ce qui concerne la question de la définition de l'enveloppe urbaine, il est à noter que cette notion est au cœur de la règle générale n°1 du SRADDET, selon laquelle les territoires doivent mobiliser prioritairement le foncier au sein des enveloppes urbaines existantes. Le SRADDET recommande ainsi que « *le SCOT donne la priorité aux espaces et gisements fonciers disponibles au sein de l'enveloppe urbaine existante ; propose des éléments de définition partagée permettant aux PLUi de dessiner in fine l'enveloppe urbaine (en effet, la région n'intervient pas sur la définition de l'enveloppe urbaine) ; développe les critères de justification en cas de développement hors enveloppe* ». Le nombre de SCoT ayant défini l'enveloppe urbaine est, par ailleurs, l'un des cinq indicateurs de suivi des SCoT mis en place par la région. Pour autant, la chambre régionale des comptes s'interroge sur la pertinence de cet indicateur dans la mesure où la définition de l'enveloppe urbaine est laissée à chaque acteur.

La notion d'« enveloppe urbaine » ne figure pas dans le SCoT de la CAGD mais elle est utilisée par le PLUi-H adopté par la CAGD. Ainsi, le potentiel foncier à mobiliser en raison des besoins en logements du Grand Dax a d'abord été identifié au sein des enveloppes urbaines existantes, avant toute extension de l'urbanisation. Le tableau relatif aux secteurs de projet et à leur niveau de sensibilité environnementale distingue, commune par commune, les projets au sein de l'enveloppe urbaine et ceux qui lui sont extérieurs.

Une autre demande de la CAGD à l'égard du SRADDET est que l'atteinte de l'objectif de réduction de 50 % de la consommation d'espace soit apprécié à l'aune des spécificités territoriales. La chambre régionale des comptes remarque que cette demande est incompatible avec une démarche d'ensemble qui ne peut prendre en compte chaque spécificité territoriale, qui n'en manque point par définition, empêchant *in fine* la mise en œuvre du SRADDET.

7.5 La consommation d'espaces prévue par le plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu programme local de l'habitat (PLUi-H)

Le PLUi-H a été approuvé par le conseil communautaire de la CAGD par délibération du 18 décembre 2019. L'un de ses objectifs est de « *préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers en limitant la consommation foncière* ».

En application du droit européen, la France a institué une Autorité environnementale, dont la mission est d'améliorer la prise en compte de l'environnement par les acteurs publics grâce à la formulation d'avis sur leurs projets. Dans son avis sur le PLUi-H du Grand Dax, la mission régionale de l'Autorité environnementale (MRAe) de la région Nouvelle-Aquitaine estime que sa prise en compte des enjeux environnementaux est « *insuffisante* ».

S'agissant plus spécifiquement de la consommation d'espaces, la MRAe s'interroge sur une surestimation possible du programme de construction de logements, avec toutes ses conséquences sur l'artificialisation des sols, par rapport à l'évolution démographique sur le territoire. Elle questionne, en effet, la fiabilité des prévisions démographiques au vu de la discordance entre les projections démographiques du SCoT, selon lesquelles la population du Grand Dax serait de 77 500 habitants à l'horizon 2030 et celles du PLUi-H, qui l'estime à 62 500 habitants à la même date. Pour elle, « *Il est indispensable d'intégrer des explications détaillées permettant d'une part de corréliser les hypothèses démographiques aux besoins annuels en logements et d'autre part de proposer une analyse cohérente de l'écart entre les deux projections*

démographiques dans le SCOT et le PLUI-H »¹¹. Enfin, la MRAe relève que la consommation foncière pourrait être plus importante que prévu en raison de besoins fonciers mal estimés et de l'existence de zones ouvertes à l'urbanisation sans révision préalable du PLUI.

Au final, la MRAe pointe le risque d'un décalage entre l'affichage d'une consommation foncière apparemment limitée et la réalité : « *Les choix d'urbanisation induisent une réduction sensible des surfaces ouvertes à l'urbanisation, pour l'habitat et pour les activités économiques, par rapport aux documents d'urbanisme existants. Toutefois, l'absence d'explications détaillées sur la construction du projet, notamment les besoins en logements et ses surfaces associées, ne permet pas d'appréhender pleinement l'ambition du projet de territoire, notamment sa cohérence avec l'objectif national de réduction de la consommation d'espace* »¹². La MRAe juge essentielle la mise en place d'un suivi permanent de la mise en œuvre du PLUi-H et la chambre régionale des comptes y souscrivant. Des indicateurs de suivi tels que les surfaces des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) consommées ou encore l'évolution du nombre total de logements et de la démographie pourraient faire l'objet d'une information régulière du conseil communautaire.

La CAGD sera ainsi en mesure d'éviter une artificialisation inutile des sols au regard des besoins. Il est en effet à noter que, même en baisse par rapport à celles du SCoT, les projections démographiques du PLUi-H sont fondées sur un taux annuel moyen de croissance de la population de 0,8 % alors que, selon l'INSEE, le taux annuel moyen de variation de la population n'a été que de 0,3 % entre 2013 et 2018.

Dans sa réponse, l'ordonnateur mentionne les dispositions de l'article 206 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, codifié à l'article L. 2231-1 du CGCT, qui rendent obligatoire la présentation à l'assemblée délibérante, au moins une fois tous les trois ans, d'un rapport relatif à l'artificialisation des sols¹³.

Recommandation n° 3 : Présenter au conseil communautaire les indicateurs de suivi du PLUi-H, en particulier ceux relatifs à la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF), au nombre de logements construits et à l'évolution de la population sur le territoire de la CAGD dans le cadre du rapport sur l'artificialisation des sols prévu par l'article L. 2231-1 du CGCT.

¹¹ Avis de la MRAe

¹² Ibidem

¹³ « (...) Le président de l'établissement public de coopération intercommunale doté d'un plan local d'urbanisme (...) présente à l'assemblée délibérante, au moins une fois tous les trois ans, un rapport relatif à l'artificialisation des sols sur son territoire au cours des années civiles précédentes. Le rapport rend compte de la mesure dans laquelle les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols sont atteints. Le rapport donne lieu à un débat au sein du conseil municipal ou de l'assemblée délibérante. Le débat est suivi d'un vote ».

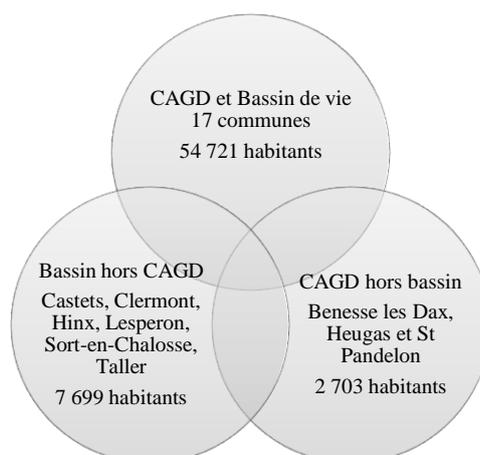
8 LE PERIMETRE DE LA CAGD

8.1 Le périmètre actuel

La communauté de communes (CC) du Grand Dax a été instituée en 1993 et elle a regroupé à l'origine quatre communes : Dax, Saint-Paul-lès-Dax, Narrosse et Saint-Vincent-de-Paul. Elle a fusionné, en 2002 avec le syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) du pays dacquois, le nombre de communes membres passant de 4 à 20. En 2007, elle se transforme en communauté d'agglomération sans modification de son périmètre.

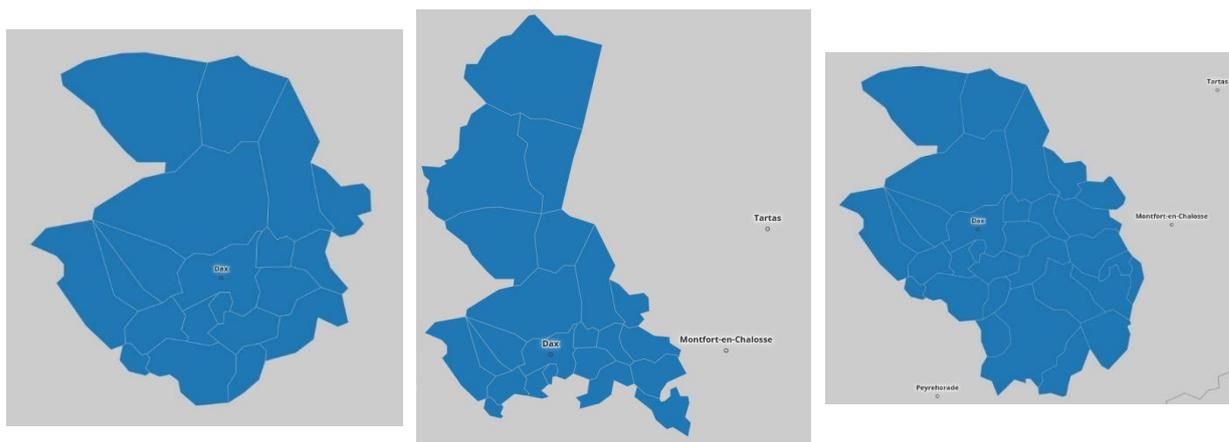
Si la comparaison avec la dimension moyenne des communautés analogues n'est pas, en soi, un critère de pertinence du périmètre, force est de constater que la CAGD fait partie des communautés d'agglomération ayant une taille réduite. En effet, la CAGD compte 20 communes et 57 500 habitants contre, en moyenne, 43 communes pour une population de 105 000 habitants.

Le bassin de vie est défini par l'INSEE comme étant « *le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants* ». Sur les 23 communes qui constituent le bassin de vie du Grand Dax, 17 appartiennent au périmètre de la CAGD, soit près de 88 % de la population du bassin de vie.



Source : étendue du bassin de vie donnée par l'INSEE, population sur la base des comptes individuels des communes pour 2019 (DGFIP)

Une aire urbaine ou « grande aire urbaine » est, selon l'INSEE, « *un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci* ». L'aire urbaine de Dax réunit 31 communes, soit 11 de plus que celles du périmètre de la CAGD, pour une population de près de 68 300 habitants, supérieure à celle du Grand Dax.



CAGD : 57 424 habitants Bassin de vie : 62 420 hab. Aire urbaine : 68 321 hab.

Source : INSEE et CRC Nouvelle Aquitaine

L'INSEE a remplacé, en 2020, son zonage en aires urbaines, qui date de 2010, par un zonage en « aires d'attraction des villes », laquelle aire se définit par l'étendue de son influence sur les communes environnantes. Une aire d'attraction est composée d'un pôle, déterminé à partir de critères de population et d'emploi, et d'une couronne, constituée des communes dont au moins 15 % des actifs travaillent dans le pôle. L'aire d'attraction de Dax compte 60 communes pour une population totale de 90 005 habitants.

La chambre régionale des comptes note que la délibération du 18 février 2020, par laquelle le conseil communautaire a approuvé le rapport d'évaluation du SCoT, indique qu'une « réflexion sur la définition d'un périmètre élargi pourrait s'engager à l'avenir avec les territoires voisins ».

8.2 La vision de l'intercommunalité dans le département des Landes du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI)

Le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) de 2015 n'a pas proposé de modifier le périmètre de la CAGD. En effet, son objectif immédiat a été la rationalisation du périmètre des intercommunalités à fiscalité propre dont la population était inférieure à 15 000 habitants, seuil désormais minimal de population de ces EPCI, sauf dérogations prévues par la loi.

Le SDCI précise toutefois qu'au cours des années 2016-2022 « il reviendra aux membres de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) de mener une réflexion permettant de rationaliser encore davantage le nombre d'EPCI à fiscalité propre ».

L'objectif final du SDCI est de réduire, à terme, le nombre des EPCI dans le département des Landes, qui est aujourd'hui de 18, dont deux communautés d'agglomération -celles de Dax et de Mont de Marsan- et 16 communautés de communes. En effet, « [d]ans cette perspective, il importe de souligner l'intérêt de parvenir à une taille critique des regroupements intercommunaux. Encore non définie à l'heure actuelle, cette taille critique pourrait permettre d'aboutir à la constitution de 5 à 6 EPCI à l'échelle du département (...). Ce projet pourrait s'appuyer sur les grands pôles dynamiques du département (Biscarosse, Dax, Mont de Marsan, bassin du Seignanx et côte sud) sans négliger la composante rurale essentielle des Landes ». Dax fait partie des pôles urbains cités par le SDCI comme points d'appui d'un redécoupage de la carte des EPCI dans le département des Landes.

8.3 La vision de la planification régionale (SRADDET)

Le SRADDET distingue « *cinq types d'espaces à enjeux* » : les grandes aires urbaines (dont celle de Dax), les communes du littoral, les communes du rétro-littoral, les espaces ruraux et les communes classées en zone montagne.

Les deux grands pôles urbains du département des Landes sont Dax et Mont-de-Marsan. En plus d'être assez proche du littoral, le pôle urbain de Dax exerce une influence qui s'étend non seulement sur des espaces ruraux mais aussi sur ceux du rétro-littoral.

La règle générale n° 3 du SRADDET prévoit que les territoires construisent une armature territoriale en faisant référence à l'armature régionale : « *Les territoires proposent une armature territoriale intégrant l'appareil commercial, les équipements et les services répondant aux besoins actuels et futurs de leur population en lien avec les territoires voisins. Cette armature sera construite en faisant référence à l'armature régionale* »¹⁴.

Les pôles de l'armature régionale sont au nombre de 133. Le SRADDET distingue quatre types de pôles :

- les « *pôles uniquement animateurs d'espaces de vie du quotidien* », au nombre de 108 ;
- les « *pôles intermédiaires* » (19) c'est-à-dire ceux qui, avec plus de 10 000 emplois, animent des espaces de vie du quotidien particulièrement peuplés et étendus ;
- les « *grands pôles structurants* », caractérisés par une aire urbaine de plus de 200 000 habitants, soit Bayonne, Limoges, Poitiers, Pau, La Rochelle ;
- et enfin la métropole bordelaise, agglomération de près d'1 million d'habitants, qui a une place particulière dans la région.

Pour le SRADDET, Dax est un « *pôle intermédiaire* » en connexion avec quatre « *pôles animateurs d'espaces de vie du quotidien* », soit Castets (CC Côte Landes Nature), Soustons (CC Marenne Adour Côte Sud), Tartas (CC du Pays Tarusate) et Peyrehorade (pays d'Orthe et Arrigans).

¹⁴ Par ailleurs, pour cette règle « *L'armature territoriale présentée dans la stratégie régionale définit une maille de pôles primordiaux pour l'équilibre du territoire, en raison de leur capacité d'animation et d'entraînement. S'articuler avec cette vision d'ensemble lors de la conception des armatures locales est alors une nécessité, pour que l'addition des projets locaux soit synonyme de cohérence régionale et de fonctionnement territorial plus efficace. (...) Cette règle a pour objectif de limiter la concurrence entre les territoires et ainsi de rationaliser la consommation d'espace* ».

8.4 L'éventualité d'une fusion avec la communauté de communes (CC) Côte Landes Nature

La CC Côte Landes Nature (12 196 habitants) est la seule entourant la CAGD à avoir une population en dessous du seuil minimal de population, soit 15 000 habitants, défini par la loi du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation de la République, dite loi « NOTRÉ ». Si la CC Côte Landes Nature n'a pas eu à fusionner avec d'autres EPCI, c'est en raison d'une dérogation prévue par la loi pour les CC ayant une faible densité de population.

La commune principale de Côte Landes Nature est Castets, dont la population est d'environ 2 500 habitants. Or, Castets est le seul « *pôle animateur d'espace de vie* », pour reprendre la terminologie du SRADDET, à faire partie du bassin de vie de Dax. Par ailleurs, Castets, situé le long de l'autoroute A 63, permet de la relier à l'agglomération dacquoise.

Lors du séminaire du 23 janvier 2021 ayant pour objet la définition du projet de territoire, les élus du Grand Dax ont identifié peu de relations avec les territoires voisins de la CAGD, à l'exception notable de la CC Côte Landes Nature.

L'extension de son périmètre grâce à sa fusion avec la CC Côte Landes Nature donnerait à la CAGD une ouverture sur la côte Atlantique, ce qui devrait favoriser la promotion touristique du territoire. Il serait en effet possible de jouer à la fois la carte du thermalisme et celle du tourisme balnéaire. Quant à la CC Côte Landes Nature, elle pourrait bénéficier des services apportés par la CAGD, qui dispose d'une administration plus étoffée.

En outre, ce rapprochement entre la CAGD et cette CC s'inscrirait dans l'objectif de réduction du nombre des EPCI dans le département des Landes que prône le SDCI. Enfin, le nouvel EPCI deviendrait, avec près de 70 000 habitants, la première intercommunalité du département des Landes, devant Marenne Adour Côte Sud (68 600 habitants).

Dans sa réponse, à la suggestion de la Chambre « *[d]'un rapprochement [entre] la communauté Côte Landes Nature avec la communauté d'agglomération du Grand Dax [qui] serait de nature à bénéficier aux deux structures* », l'ordonnateur indique « *[qu'il en] prend [...] acte [...] et prendra [...] l'attache de [s]on homologue afin d'engager une discussion sur une possible fusion de ces deux intercommunalités au cours du mandat* ».

9 LA FIABILITE DES COMPTES

La chambre régionale des comptes, lors de son contrôle précédent, avait formulé plusieurs recommandations relatives à la fiabilité des comptes : procéder à la ré-imputation des dépenses d'ordre non budgétaires des comptes 215 et 218 relatives aux immobilisations corporelles reçues au titre d'une mise à disposition aux subdivisions du compte 217 concernées ainsi qu'à la rectification de l'état de l'actif, respecter les dispositions de l'article R. 2321-1 du CGCT relatives aux dotations aux amortissements (amortissement des immeubles productifs de revenus, des subventions d'équipement versées, des frais d'études et d'insertion non suivis de réalisation), fixer des durées d'amortissement des subventions d'équipement versées conformes à la réglementation en vigueur et mentionner les restes à réaliser en recettes dans les comptes administratifs. Ces recommandations ont été suivies d'effet.

Il n'en est pas de même de la recommandation « *procéder, dès l'achèvement des opérations d'équipement, aux écritures comptables de transfert du compte 23 « immobilisations en cours* »

au compte 21 « immobilisations corporelles » conformément à l'instruction M14 ». Le solde du compte 23 ne doit faire apparaître en fin d'exercice que le montant des dépenses d'équipement qui ne sont pas achevées. Or, ce compte continue d'enregistrer des dépenses relatives à des travaux qui sont terminés. La chambre régionale des comptes renouvelle sa recommandation sur le nécessaire apurement régulier du compte 23.

Dans sa réponse, l'ordonnateur admet que la recommandation formulée lors de son précédent contrôle par la chambre régionale des comptes n'a pas été totalement mise en œuvre. Il souligne toutefois que des transferts à hauteur de 26,2 M€ du compte 23 vers le compte 21 ont été effectués entre 2016 et 2021. L'ordonnateur précise également qu'il reste près de 15 M€ à régulariser au titre des travaux de voirie de 2006 à 2014, qui n'ont pas pu être intégrés à ce jour au compte 21 en raison de vérifications nécessaires avec la trésorerie.

Recommandation n° 4 : Procéder, dès l'achèvement des opérations d'équipement, aux écritures comptables de transfert du compte 23 « immobilisations en cours » au compte 21 « immobilisations corporelles », conformément à l'instruction M14.

Au-delà des points vérifiés dans le cadre du suivi des suites du contrôle précédent (immobilisations mises à disposition, amortissements et durées d'amortissement et immobilisations en cours), l'analyse de la fiabilité des comptes a porté sur les points suivants : les immobilisations financières, les provisions pour risques et charges, les comptes d'attente (4711, 4713, 4718 et 472), et de rattachement, les annulations de titres et les admissions en non-valeur.

Dans un souci de sincérité budgétaire, de transparence des comptes et de fiabilité des résultats de fonctionnement des collectivités, l'article L. 2321-2 29 du CGCT a retenu comme une dépense obligatoire, les dotations aux provisions pour créances douteuses. Il appartient donc à la CAGD de constituer, au sein du budget principal, une provision pour dépréciation des comptes de tiers afin de faire face au risque de non-recouvrement de certaines créances.

Au vu du contrôle de la fiabilité des comptes de la CAGD, il apparaît que ces derniers ne sont pas de nature à altérer l'appréciation portée par la chambre régionale des comptes sur la situation financière de la structure.

10 L'ANALYSE FINANCIERE

10.1 Le contrôle précédent

Le ROD de la chambre régionale des comptes de novembre 2015 a porté sur l'évolution de la situation financière de la CAGD au cours des années 2009-2013. Ses principales remarques peuvent être ainsi résumées : un budget principal aux résultats excédentaires mais des budgets annexes (BA) pour la plupart chroniquement et lourdement déficitaires et une augmentation significative de l'endettement.

10.2 Méthodologie de l'analyse

En vertu du principe d'unité budgétaire, l'ensemble des recettes et dépenses doit figurer sur un document unique. Il est toutefois possible de créer, en plus du budget principal, des budgets dits « annexes ». Ces BA sont obligatoires pour la gestion des services publics industriels et commerciaux (SPIC) comme l'eau et l'assainissement. Il s'agit en effet de veiller à l'adéquation entre le prix payé par l'utilisateur et le coût réel du service. Par ailleurs, les opérations d'aménagement à finalité économique doivent être retracées dans des BA afin de pouvoir identifier les risques financiers qu'elles peuvent présenter pour le budget principal. D'autres services publics sont suivis facultativement sous forme de BA distincts du budget principal quand une collectivité publique souhaite individualiser leur gestion.

En plus de son budget principal, la CAGD dispose, en 2020, de 16 BA : transport public, pépinière d'entreprises, hôtel d'entreprises, 5 pour la gestion de l'eau et de l'assainissement et 8 pour les différentes zones aménagées pour l'accueil des entreprises. Lors de son dernier contrôle, la chambre régionale des comptes avait recommandé à l'EPCI de clôturer ceux des zones d'activités économiques (ZAE) à leur achèvement, ce qui a été fait.

L'analyse financière de la Chambre portera sur la période 2016-2020. Elle ne pourra pas se faire à compétences constantes en raison du transfert à l'échelon intercommunal de nouvelles compétences dont les principales sont les suivantes : la voirie en 2016, le tourisme en 2017, la protection contre les inondations en 2018 et l'eau et l'assainissement en 2020.

Enfin, il convient de noter que l'année 2020 est atypique dans la mesure où elle a été marquée par l'impact de la crise sanitaire. A titre d'exemple, la fermeture des établissements thermaux a entraîné une baisse du produit de la taxe de séjour de l'ordre de 800 K€, qui a été en partie compensée par une subvention exceptionnelle, et donc une dépense supplémentaire pour la CAGD, de 500 K€ à l'office intercommunal du tourisme et du thermalisme (OITT) du Grand Dax.

10.3 Le budget principal

10.3.1 Evolution de l'autofinancement

Tableau n° 4 : La capacité d'autofinancement du budget principal

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	27 764 364	25 386 203	26 322 927	27 060 673	27 586 369	-0,2%
+ <i>Fiscalité reversée</i>	-7 907 684	-7 354 696	-6 877 709	-6 611 273	-6 406 305	-5,1%
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	19 856 679	18 031 507	19 445 218	20 449 400	21 180 064	1,6%
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	1 625 684	1 813 310	2 154 397	1 876 207	4 202 782	26,8%
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	7 013 171	6 473 928	6 370 227	6 502 662	6 362 854	-2,4%
= Produits de gestion (A)	28 495 535	26 318 745	27 969 842	28 828 270	31 745 700	2,7%
<i>Charges à caractère général</i>	3 203 653	3 246 737	3 335 400	3 311 779	3 023 065	-1,4%
+ <i>Charges de personnel</i>	9 642 042	10 469 922	10 613 730	10 792 901	13 666 086	9,1%
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	1 819 017	2 316 211	2 298 789	2 203 830	2 174 216	4,6%
+ <i>Autres charges de gestion</i>	6 024 309	6 234 003	6 484 759	6 822 352	7 112 740	4,2%
= Charges de gestion (B)	20 689 021	22 266 873	22 732 678	23 130 862	25 976 107	5,9%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	7 806 513	4 051 871	5 237 164	5 697 408	5 769 593	-7,3%
<i>en % des produits de gestion</i>	27,4%	15,4%	18,7%	19,8%	18,2%	
+/- <i>Résultat financier</i>	-713 274	-688 841	-684 357	-726 757	-700 878	-0,4%
+/- <i>Autres produits et charges exceptionnels réels</i>	20 376	10 381	-3 086 516	86 334	-483 593	
= CAF brute	7 113 615	3 373 411	1 466 290	5 056 985	4 585 123	-10,4%
<i>en % des produits de gestion</i>	25,0%	12,8%	5,2%	17,5%	14,4%	
- <i>Dotations nettes aux amortissements</i>	2 621 948	2 788 785	3 259 651	3 455 682	3 660 111	8,7%
- <i>Dotations nettes aux provisions</i>	3 050 997	0	-3 050 997	0	0	-100,0%
+ <i>Quote-part des subventions d'inv. transférées</i>	1 437	1 437	1 437	0	0	-100,0%
= Résultat section de fonctionnement	1 442 106	586 062	1 259 073	1 601 304	925 012	-10,5%

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

Tableau n° 5 : La capacité d'autofinancement du budget principal

en €	2016	2017	2018	2019	2020
CAF brute	7 113 615	3 373 411	1 466 290	5 056 985	4 585 123

en €	2016	2017	2018	2019	2020
- Annuité en capital de la dette	1 421 672	1 511 301	1 711 971	2 037 907	2 382 666
= CAF nette ou disponible (C)	5 691 943	1 862 110	-245 681	3 019 078	2 202 457

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

Dans son ROD de 2015, la Chambre avait recommandé à la CAGD de restaurer sa capacité d'épargne. La capacité d'autofinancement brute, ou « épargne brute », est, en moyenne annuelle, d'un niveau supérieur à celle des années 2010-2013 : 4,3 M€ contre 3,4 M€.

La capacité d'autofinancement nette, dite encore « épargne nette », correspond à l'épargne brute à laquelle on retranche le montant du remboursement de l'annuité en capital de la dette. Cet indicateur permet de porter une appréciation sur la situation financière car il correspond à un financement disponible pour faire face aux dépenses d'investissement sans avoir à emprunter. Le montant annuel moyen de l'épargne nette durant les années 2016-2020 est en légère régression, de 2,5 M€ contre 2,7 M€ au cours de la période 2010-2013.

Au cours des prochaines années, il appartiendra à la CAGD de veiller à maintenir une capacité d'autofinancement suffisante. La communauté d'agglomération en a conscience comme le montre sa réponse à une question portant sur l'évolution de son épargne : « *La dernière présentation de la prospective financière du grand Dax date du 17 octobre 2020 dans le cadre de la préparation budgétaire 2021. [...]. Elle mettait également en exergue le poids croissant de la dette. Les préconisations de cette prospective portaient ainsi sur la nécessité de préserver l'épargne afin de se donner les moyens d'investir pour le territoire* ».

10.3.2 Evolution des dépenses de fonctionnement

Tableau n° 6 : Evolution des charges

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	3 203 653	3 246 737	3 335 400	3 311 779	3 023 065	-1,4 %
+ Charges de personnel	9 642 042	10 469 922	10 613 730	10 792 901	13 666 086	9,1 %
+ Subventions de fonctionnement	1 819 017	2 316 211	2 298 789	2 203 830	2 174 216	4,6 %
+ Autres charges de gestion	6 024 309	6 234 003	6 484 759	6 822 352	7 112 740	4,2 %
= Charges de gestion (B)	20 689 021	22 266 873	22 732 678	23 130 862	25 976 107	5,9 %

Source : logiciel Anafi des juridictions financières

L'évolution des charges à caractère général est globalement orientée à la hausse entre 2016 (3,2 M€) et 2019 (3,3 M€), avant une baisse en 2020 (3 M€). Des économies ont été réalisées sur les honoraires des prestataires, principalement pour la communication (compte 6228) à hauteur de 40 % entre 2016 (299 K€) et 2019 (185 K€). A l'inverse, les dépenses de publicité, publications et relations publiques ont progressé pour atteindre 616 K€ en 2019 contre 536 K€ en 2016, avant de diminuer en 2020 (581K€).

Tableau n° 7 : Evolution des charges à caractère général

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Charges à caractère général	3 203 653	3 246 737	3 335 400	3 311 779	3 023 065	-1,4%
Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)	1 038 869	995 366	1 038 965	1 056 331	1 153 043	2,6%
Dont locations et charges de copropriétés	276 238	274 303	326 728	342 125	180 832	-10,1%
Dont entretien et réparations	462 982	461 672	485 225	539 178	535 246	3,7%
Dont assurances et frais bancaires	79 740	89 035	149 147	72 088	71 706	-2,6%
Dont autres services extérieurs	118 244	131 418	145 490	181 040	188 644	12,4%
Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)	622	54 469	73 421	46 531	10 726	103,8%
Dont contrats de prestations de services avec des entreprises	33 486	45 840	44 670	33 180	5 758	-35,6%
Dont honoraires, études et recherches	540 722	519 700	387 728	321 758	169 190	-25,2%
Dont publicité, publications et relations publiques	536 039	550 603	577 770	616 368	581 086	2,0%
Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	2 579	1 378	5 474	1 282	0	-100,0%
Dont déplacements et missions	18 421	17 577	18 294	22 403	14 023	-6,6%
Dont frais postaux et télécommunications	76 482	84 609	64 685	60 867	58 435	-6,5%
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	19 229	20 767	17 804	18 628	54 376	29,7%

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

Les contributions aux organismes de regroupement (5,2 M€ en 2019) intègrent la participation de la CAGD au syndicat intercommunal pour le traitement et la collecte des ordures ménagères, l'une des compétences obligatoires de l'agglomération. Le montant des subventions de fonctionnement s'est élevé à 2,1 M€ en 2020, dont 1,8 M€ pour le centre intercommunal d'action sociale (CIAS).

Tableau n° 8 : Autres charges de gestion

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	6 024 309	6 234 003	6 484 759	6 822 352	7 112 740	4,2%
Dont contribution aux organismes de regroupement	4 751 019	4 944 003	5 160 962	5 205 543	5 381 537	3,2%
Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)	450 666	490 981	487 836	522 733	136 446	-25,8%
Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif	484 986	511 613	460 500	709 600	1 233 690	26,3%
Dont indemnités (y c. cotisation) des élus	220 608	222 533	224 255	245 033	282 507	6,4%
Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)	12 439	9 651	11 250	6 857	2 783	-31,2%
Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)	45 328	7 393	66 813	35 313	3 566	-47,0%

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

Tableau n° 9 : Subventions de fonctionnement

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	1 819 017	2 316 211	2 298 789	2 203 830	2 174 216	4,6%
Dont subv. aux établissements publics rattachés : CIAS	1 387 915	1 758 447	1 837 770	1 724 130	1 728 420	5,6%
Dont subv. autres établissements publics	3 541	21 597	25 440	38 543	57 097	100,4%
Dont subv. aux personnes de droit privé	427 561	536 167	435 579	441 157	388 699	-2,4%

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

Les charges de personnel de la CAGD atteignent 13,7 M€ en 2020 soit près de 51 % des charges courantes (charges à caractère général, charges de personnel, subventions, et charges d'intérêts). L'évolution du nombre d'équivalents temps plein (ETP) a été la suivante :

Tableau n° 10 : Evolution des effectifs en équivalent temps plein (ETP)

	2016	2017	2018	2019	2020
<i>ETP</i>	NA	246,1	247,84	249,05	317,19

Source : CAGD

La hausse de la masse salariale en 2020 est à relier au transfert de compétence eau et assainissement. Si des budgets spécifiques ont été créés à l'occasion de ce transfert, les dépenses de personnel sont d'abord imputées sur le budget principal, avant d'être ensuite refacturées aux BA concernés.

Tableau n° 11 : Détail des charges de personnel

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Rémunération principale</i>	4 560 283	5 322 652	5 277 367	5 476 036	6 911 695	11,0%
+ <i>Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires</i>	968 065	1 085 588	1 513 342	1 568 299	2 059 018	20,8%
+ <i>Autres indemnités</i>	110 274	130 590	125 769	123 739	155 584	9,0%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	5 638 622	6 538 829	6 916 478	7 168 074	9 126 297	12,8%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	83,5%	89,3%	92,4%	93,4%	93,5%	
<i>Rémunérations et indemnités (dont HS)</i>	807 328	593 298	571 725	508 451	630 861	-6,0%
+ <i>Autres indemnités</i>	118 154	137 630	0	0	0	-100,0%
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	925 482	730 928	571 725	508 451	630 861	-9,1%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	13,7%	10,0%	7,6%	6,6%	6,5%	
Autres rémunérations (c)	185 746	55 848	0	0	3 017	-64,3%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	6 749 850	7 325 606	7 488 203	7 676 525	9 760 175	9,7%
- <i>Atténuations de charges</i>	102 805	123 223	103 367	144 312	185 891	16,0%
= Rémunérations du personnel	6 647 045	7 202 382	7 384 836	7 532 213	9 574 284	9,6%
+ <i>Charges sociales</i>	2 742 830	3 055 559	3 000 242	3 034 541	3 861 070	8,9%
+ <i>Impôts et taxes sur rémunérations</i>	110 854	126 797	194 165	192 734	227 273	19,7%
+ <i>Autres charges de personnel</i>	5 368	4 641	0	0	0	-100,0%
= Charges de personnel interne	9 506 097	10 389 379	10 579 243	10 759 488	13 662 626	9,5%
+ <i>Charges de personnel externe</i>	135 945	80 543	34 488	33 413	3 460	-60,1%
= Charges totales de personnel	9 642 042	10 469 922	10 613 730	10 792 901	13 666 086	9,1%

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

10.3.3 Evolution des recettes de fonctionnement

Tableau n° 12 : Détail des produits de gestion

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	27 764 364	25 386 203	26 322 927	27 060 673	27 586 369	-0,2%
+ <i>Fiscalité reversée</i>	-7 907 684	-7 354 696	-6 877 709	-6 611 273	-6 406 305	-5,1%
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	19 856 679	18 031 507	19 445 218	20 449 400	21 180 064	1,6%
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	1 625 684	1 813 310	2 154 397	1 876 207	4 202 782	26,8%
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	7 013 171	6 473 928	6 370 227	6 502 662	6 362 854	-2,4%
= Produits de gestion (A)	28 495 535	26 318 745	27 969 842	28 828 270	31 745 700	2,7%

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

Les recettes de fonctionnement peuvent être décomposées en trois grandes catégories : la fiscalité perçue et reversée, les ressources directement liées de l'exploitation et les ressources institutionnelles.

Tableau n° 13 : Détail des produits de gestion

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
<i>Impôts locaux nets des restitutions</i>	20 391 029	18 024 716	18 663 799	19 228 123	19 622 229	-1,0%
<i>Taxes foncières et d'habitation (impôts directs locaux à compter de 2021)</i>	13 140 577	13 358 714	14 015 605	14 315 011	14 778 039	3,0%
+ <i>Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)</i>	2 856 327	2 878 025	3 078 137	3 391 849	3 382 167	4,3%
+ <i>Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)</i>	4 049 378	1 447 327	1 278 439	1 263 554	1 287 528	-24,9%
+ <i>Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)</i>	160 300	167 452	158 526	166 628	183 435	3,4%
+ <i>Autres impôts locaux ou assimilés</i>	202 021	173 198	135 962	106 230	56 892	-27,2%
- <i>Restitution et reversements sur impôts locaux (hors péréquation, AC et DSC)</i>	17 574	0	2 870	15 149	65 832	39,1%
+ <i>Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)</i>	7 373 335	8 461 487	8 866 128	9 337 401	8 641 666	4,0%
+ <i>Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux - DMTO, fiscalité spécifique d'outre-mer)</i>	0	-1 100 000	-1 207 000	-1 504 851	-677 526	
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	27 764 364	25 386 203	26 322 927	27 060 673	27 586 369	-0,2%

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

La fiscalité reversée par l'agglomération intègre les attributions de compensation et la dotation de solidarité communautaire. Les ressources d'exploitation proviennent, en 2020, en majorité, des remboursements de frais des BA « assainissement » (1,5 M€), « eau potable » (1 M€) et « eaux pluviales » (66 K€).

Tableau n° 14 : La fiscalité reversée

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Attribution de compensation brute</i>	823 762	845 710	911 890	945 667	979 444	4,4%
<i>+ Reversements d'attribution de compensation</i>	-7 403 922	-6 785 149	-6 430 252	-6 220 505	-6 102 891	-4,7%
<i>+ Reversements de dotation de solidarité communautaire</i>	-1 700 002	-1 700 000	-1 700 001	-1 700 002	-1 700 000	0,0%
<i>= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales</i>	-8 280 161	-7 639 439	-7 218 363	-6 974 841	-6 823 447	-4,7%
<i>+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)</i>	431 796	344 062	399 973	422 887	454 095	1,3%
<i>+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)</i>	-59 319	-59 319	-59 319	-59 319	-59 319	0,0%
<i>+ Reversement du prélèvement de l'Etat sur le produit brut des jeux</i>	0	0	0	0	22 367	
<i>= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds</i>	372 477	284 743	340 654	363 568	417 143	2,9%
<i>= Fiscalité reversée</i>	-7 907 684	-7 354 696	-6 877 709	-6 611 273	-6 406 305	-5,1%

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

Les ressources institutionnelles regroupent les financements de l'Etat, de la région, du département, des communes et des autres groupements. La dotation globale forfaitaire, versée par l'Etat, a diminué au cours de la période au rythme de 2,3 % par an.

Tableau n° 15 : Les recettes d'exploitation

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	1 480	0	0	0	0	-100,0%
+ Domaine et récoltes	0	0	0	4 850	6 120	
+ Travaux, études et prestations de services	1 616 864	1 624 623	1 750 835	1 667 866	1 392 961	-3,7%
+ Remboursement de frais	3 438	182 916	184 953	193 576	2 798 476	434,2%
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	1 621 781	1 807 539	1 935 788	1 866 292	4 197 557	26,8%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	3 903	5 771	13 215	9 915	5 225	7,6%
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	0	205 394	0	0	
= Autres produits de gestion courante (b)	3 903	5 771	218 609	9 915	5 225	7,6%
Production stockée hors terrains aménagés (c)	0	0	0	0	0	
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	1 625 684	1 813 310	2 154 397	1 876 207	4 202 782	26,8%

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

Tableau n° 16 : Détail des recettes institutionnelles

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	5 624 985	5 227 764	5 296 416	5 205 573	5 131 128	-2,3%
FCTVA	0	3 233	4 867	1 062	7 392	
Participations	772 601	535 108	350 555	390 683	257 330	-24,0%
Dont Etat	597 311	336 196	262 410	259 323	172 816	-26,7%
Dont régions	0	21 200	0	21 200	0	
Dont départements	80 856	51 285	45 000	56 328	52 160	-10,4%
Dont communes	20 212	13 214	16 814	17 996	9 027	-18,3%
Dont groupements	24 221	20 191	16 755	34 926	23 327	-0,9%
Dont autres	50 000	93 023	9 576	909	0	-100,0%
Autres attributions et participations	615 585	707 823	718 389	905 344	967 004	12,0%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	7 013 171	6 473 928	6 370 227	6 502 662	6 362 854	-2,4%

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

Tableau n° 17 : Détail des attributions de compensation et péréquations

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle</i>	80 578	25 078	22 584	-	180 347
<i>Attribution du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle</i>	18 193	17 547	18 240	16 975	17 427
<i>Compensation au titre de la Contribution Economique Territoriale (CVAE et CFE)</i>	72 713	25 469	7 143	159 304	
<i>Compensation au titre des exonérations des taxes foncières</i>	343	2 537	2 573	2 770	2 790
<i>Compensation au titre des exonérations de taxe d'habitation</i>	443 758	627 623	667 849	726 295	766 440

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

10.3.4 Le financement des équipements et l'endettement de la communauté d'agglomération

Durant la période 2016 à 2020, la CAGD a réalisé des dépenses d'équipement à hauteur de 39,2 M€, soit environ 8 M€ par an, et distribué près de 15 M€ de subventions d'équipement. La principale dépense d'équipement a été la construction d'un centre aquatique, dont le coût total a été de 16,1 M€.

Ces dépenses d'investissement ont été couvertes par trois sources de financement, à savoir son épargne nette, le recours à de nouveaux emprunts et la mobilisation du fonds de roulement. La CAF nette, en cumulée sur la période, a atteint un niveau de 12,5 M€. Des recettes d'investissement, provenant du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) (6,3 M€) et de subventions d'investissement reçues (4,9 M€) complètent le financement propre disponible, soit près de 24 M€ sur ces cinq années. Or, le montant total des investissements sur la période s'élevant à près de 55 M€ d'investissement, la CAGD a dû mobiliser, pour un montant de 31 M€, les deux autres ressources disponibles : des nouveaux emprunts pour 25,5 M€ et prélever sur son fonds de roulement 5,5 M€, au risque de le fragiliser.

Tableau n° 18 : Le financement des investissements du budget principal

<i>en € et %</i>	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Cumul sur les années</i>
CAF nette ou disponible (C)	5 691 943	1 862 110	-245 681	3 019 078	2 202 457	12 529 907
+ FCTVA	800 767	899 764	1 157 146	1 575 674	1 846 624	6 279 975
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	560 391	817 624	1 050 196	901 949	1 575 363	4 905 523
+ Produits de cession	107 957	141 796	21 880	1 420	2 621	275 674
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 469 115	1 859 184	2 229 222	2 479 042	3 424 608	11 461 172
= Financement propre disponible (C+D)	7 161 058	3 721 294	1 983 541	5 498 121	5 627 066	23 991 079
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>148,7%</i>	<i>67,1%</i>	<i>26,5%</i>	<i>57,7%</i>	<i>47,4%</i>	
- Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	4 816 011	5 546 999	7 474 562	9 530 099	11 879 610	39 247 282
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	2 474 685	5 039 665	3 136 799	2 226 823	2 072 587	14 950 560
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-150 561	432 199	-370 087	-361 512	100	-449 861
- Participations et inv. financiers nets	1 193 470	69 800	96 000	380 500	75 514	1 815 284
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-1 141 312	221 908	221 658	-177 642	362 888	-512 500
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-31 235	-7 589 277	-8 575 391	-6 100 148	-8 763 634	-31 059 686
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-31 235	-7 589 277	-8 575 391	-6 100 148	-8 763 634	-31 059 686
<i>Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)</i>	<i>1 235 000</i>	<i>4 250 000</i>	<i>7 000 000</i>	<i>5 000 000</i>	<i>8 000 000</i>	<i>25 485 000</i>
<i>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global</i>	<i>1 203 765</i>	<i>-3 339 277</i>	<i>-1 575 391</i>	<i>-1 100 148</i>	<i>-763 634</i>	<i>-5 574 686</i>

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

Tableau n° 19 : L'équilibre de la trésorerie du budget principal

<i>au 31 décembre en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Fonds de roulement net global</i>	<i>5 626 512</i>	<i>2 287 235</i>	<i>711 844</i>	<i>-388 304</i>	<i>1 386 943</i>	<i>-29,5%</i>
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	<i>7 772 048</i>	<i>2 042 869</i>	<i>2 835 925</i>	<i>1 925 497</i>	<i>6 061 551</i>	<i>-6,0%</i>
=Trésorerie nette	-2 145 536	244 366	-2 124 081	-2 313 801	-4 674 608	21,5%

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

L'encours de la dette du budget principal est passé de 25,1 M€ en 2016 à 41,1 M€ en 2020. La capacité de désendettement de la CAGD, qui mesure le rapport entre cet encours et la CAF brute, reste toutefois de 5,5 années alors que le seuil d'alerte de cet indicateur est fixé à 12 ans conformément à la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Tableau n° 20 : La dette, budget principal et tous budgets – principaux ratios d’alerte

<i>En € et %</i>	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Charge d'intérêts et pertes nettes de change</i>	713 277	688 844	684 360	726 757	566 501	-5,6%
<i>Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)</i>	2,8%	2,5%	2,1%	2,0%	1,4%	
<i>Encours de dette du budget principal au 31 décembre</i>	25 149 416	27 666 207	32 732 578	35 872 313	41 126 759	13,1%
<i>Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)</i>	3,5	8,2	22,3	7,1	5,5	

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

Le ROD de 2015 recommandait à la CAGD d'adapter la programmation des investissements au resserrement de la capacité de financement. Cette recommandation portait à la fois sur la fiabilité de la programmation du suivi des investissements et sur l'adéquation du montant des dépenses d'équipements avec la capacité d'épargne de la structure. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, les annexes des comptes administratifs présentent des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiements (CP) pour 21 programmes en 2016 et seulement 10 en 2020. Le montant total cumulé des autorisations de programmes s'élevait à 110 M€ en 2016, contre 42,2 M€ en 2020. La programmation des investissements a, sans conteste, été resserrée. En ce qui concerne l'ajustement des dépenses d'équipement aux ressources propres de la CAGD, cette dernière a, certes, recouru à l'emprunt durant la période mais son endettement reste, en 2020, à un niveau soutenable.

Une autre recommandation portait sur la nécessité de respecter le principe d'annualité budgétaire en matière de recours à l'emprunt. La chambre régionale des comptes avait en effet relevé que des autorisations budgétaires de recours à l'emprunt, en principe limitatives, avaient été dépassées, ce qui n'est le cas aujourd'hui.

Enfin, le ROD avait recommandé à la CAGD de mettre en œuvre un contrôle de gestion budgétaire afin d'améliorer le pilotage et la maîtrise des équilibres financiers. Il est à noter que la CAGD dispose d'un programme prévisionnel d'investissement (PPI) et que les AP et les CP sont régulièrement révisés.

10.4 Les budgets annexes

10.4.1 L'impact des budgets annexes sur le budget principal

Le compte 451 retrace les opérations de trésorerie liées à l'exécution des BA. C'est le budget annexe de la ZAC de la gare qui, de loin, a exercé la ponction la plus importante sur la trésorerie du budget principal au cours de la période, soit près de 2,1 M€ en moyenne annuelle. La plupart des BA des zones d'activités économiques ont également eu besoin de l'appoint du budget

principal. En revanche, la contribution de celui « transport public » est, elle, positive tout au long de la période.

Tableau n° 21 : Comptes de rattachement avec les budgets annexes

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
TRANSPORT PUBLIC	610 358	896 045	1 220 113	888 819	630 786
HOTEL D'ENTREPRISE	- 1 444	33 696	64 946	80 632	62 397
ZAE VILLAGE ENTREPRISES 2					52 900
EAU POTABLE NARROSSE					13 197
ASSAINISSEMENT NARROSSE					1 397
PARKING	- 4 378	221	- 25 394		
ZAE DE MEES	-712 839	-132 495	18 084	57 277	
ZAE SAUGNAC-ET-CAMBRAN	- 10 240				
ZAE ST-VINCENT-DE-PAUL	203 166	233 799	193 456	- 50 173	- 87 712
EAUX PLUVIALES					- 107 600
ZAE BENESSE-LES-DAX	-131 198	-131 273	-131 273	-123 362	- 125 390
ZAE NARROSSE	- 7 645	- 13 506	- 28 998	-134 264	- 146 359
ZAE VILLAGE ENTREPRISES	-687 621	-624 401	-590 263	-572 779	- 577 293
ZAE DE NARROSSE 2	-732 198	-732 607	-732 622	-733 047	- 741 519
ZAE TETHIEU	-966 530	-967 555	-920 374	-831 351	- 823 069
PEPINIERE D'ENTREPRISES	408 938	290 804	202 105	191 720	- 967 008
ZAC DE LA GARE TGV	- 1 887 704	- 2 112 476	- 1 938 031	- 2 155 287	-2 407 162
Total	- 3 919 335	- 3 259 748	- 2 668 250	- 3 381 815	-5 222 435

Source : balance générale des comptes

Méthodologie : solde débiteur – solde créditeur de l'année du compte 451 dans la comptabilité du budget annexe. En positif : diminution du BFR (contribution positive du budget annexe au principal), en négatif : augmentation du BFR (ponction du budget annexe sur le principal)

10.4.2 Les budgets des zones d'activités économiques

Les BA des zones d'activités économiques (ZAE) ne font pas courir de risques financiers avérés au budget principal. Si l'endettement agrégé des ZAE a atteint 1,2 M€ en 2016 et 2017, il est aujourd'hui inexistant. Par ailleurs, la CAGD devrait se retrouver in fine avec un faible stock de terrains aménagés invendus.

Dans son ROD de 2015, la Chambre avait recommandé d'activer la commercialisation des terrains aménagés dans ces ZAE, ce qui a été fait : onze ventes ont été réalisées entre 2015 et 2020 pour un montant de 2,9 M€. Comme le recommandait également ce ROD, il a été tenu compte, dans le calcul du prix de vente au m², des charges, notamment financières, liées à la durée de commercialisation de l'opération. La chambre régionale des comptes note également que, comme elle l'avait recommandé dans son contrôle précédent, la CAGD procède à une évaluation la plus sincère possible des recettes inscrites aux BA des ZAE.

Tableau n° 22 : Total des produits d'aménagement de l'année de chaque zone d'activités économiques

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
ZAE BENESSE-LES-DAX	0	0	0	0	0
ZAE DE NARROSSE 2 CA GRD DAX	280	0	0	0	0
ZAE NARROSSE	1	0	0	0	0
ZAE ST-VINCENT-DE-PAUL	402 116	39 165	0	157 816	0
ZAE TETHIEU	0	0	0	0	0
ZAE VILLAGE ENTREPRISES	0	64 980	67 350	41 947	1
ZAE DE MEES	1 068 276	86 327	1 095 552	3 435	
ZAE SAUGNAC-ET-CAMBRAN	0	0			
ZAE VILLAGE ENTREPRISES 2					54 043
<i>Produits d'aménagements</i>	1 470 672	190 473	1 162 902	203 198	54 044

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

Tableau n° 23 : Solde d'exécution de l'année sur les opérations d'aménagement

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Produit de la vente des terrains aménagés (a)</i>	1 470 391	104 145	1 127 838	190 260	0
+ <i>Autres recettes liées à l'aménagement</i>	281	0	0	1	1
+ <i>Autres recettes</i>	0	86 327	35 064	12 937	0
= Total des produits d'aménagement de l'année	1 470 672	190 473	1 162 902	203 198	1
<i>Acquisition de terrains</i>	64 634	161 932	3 790	0	591
+ <i>Dépenses directes d'aménagement</i>	57 586	37 954	68 509	35 117	16 862
+ <i>Dépenses accessoires d'aménagement hors frais financiers</i>	7 342	10 823	12 145	4 692	14 642
+ <i>Autres dépenses indirectes à caractère général</i>	2 700	1 400	0	1	0
= Total des dépenses d'aménagement (hors frais financiers)	132 262	212 108	84 443	39 810	32 096
+/- <i>Résultat financier</i>	-15 009	-10 352	-8 253	-258	0
+/- <i>Autres produits et charges exceptionnels réels (dont, en particulier, subvention d'équilibre reçue)</i>	128	2 873	2	0	60
+ <i>Excédent ou déficit pris en charge par le budget principal</i>	0	0	-205 394	0	0
= Solde sur les opérations d'aménagement (exécution de l'année)	1 323 530	-29 115	864 814	163 130	-32 036

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

Tableau n° 24 : Encours de dette du budget au 31 décembre

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
ZAE BENESSE-LES-DAX	0	0	0	0	0

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
ZAE DE NARROSSE 2 CA GRD DAX	0	0	0	0	0
ZAE NARROSSE	100 000	100 000	100 000	0	0
ZAE ST-VINCENT-DE-PAUL	420 000	420 000	420 000	0	0
ZAE TETHIEU	0	0	0	0	0
ZAE VILLAGE ENTREPRISES	0	0	0	0	0
ZAE DE MEES	700 000	700 000	0	0	
ZAE SAUGNAC-ET-CAMBRAN	0	0			
ZAE VILLAGE ENTREPRISES 2					0
<i>Encours de dette total</i>	1 220 000	1 220 000	520 000	0	0

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

10.4.3 Le quartier d'affaires de la gare LGV

C'est le BA dont l'impact financier potentiel est le plus important pour le budget principal. Lors de son dernier contrôle, la Chambre avait recommandé de statuer sur le projet d'aménagement du quartier de la gare et, selon la décision prise, de clôturer ce BA.

Interrogée sur les suites données à cette recommandation, la CAGD a fait la réponse suivante : « *Le Grand Dax a lancé un appel à projet afin de céder les terrains acquis dans le cadre du projet de ZAC à un opérateur s'engageant à respecter la destination souhaitée, du logement et des activités tertiaires. Suite aux retours des candidats, le grand Dax a retenu le projet de la société A.... La cession des terrains concernés (5 188 m²) va être réalisée [...]. Par ailleurs, le principe d'un bail à réhabilitation sur trois logements et d'un bail commercial pour un commerce avec la société S... a été approuvé par délibération en date du 29 novembre 2017, ceux-ci ont pris effet au 1^{er} janvier 2020. Le budget annexe sera clôturé dès que les derniers biens auront été commercialisés ou auront été confiés à un tiers* ».

Tableau n° 25 : Formation de la capacité d'autofinancement brute du budget transport

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Encours de dettes du BP au 1^{er} janvier</i>	2 624 015	2 432 648	2 240 754	2 048 066	1 854 419	-8,3%
<i>- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)</i>	190 906	191 776	192 688	193 647	194 652	0,5%
<i>- Remboursements temporaires d'emprunts</i>	0	0	0	0	0	
<i>- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)</i>	462	118	0	0	955	19,9%
= Encours de dette du BP au 31 décembre	2 432 648	2 240 754	2 048 066	1 854 419	1 658 812	-9,1%
<i>- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles</i>	-1 887 704	-2 112 476	-1 938 031	-2 155 287	-2 407 162	6,3%
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	4 320 352	4 353 230	3 986 096	4 009 706	4 065 974	-1,5%

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

Au 31 décembre 2020, le solde de dette du budget du quartier d'affaires de la gare s'élève à 4 M€. La chambre régionale des comptes note qu'il s'agit d'une dépense importante qui pèsera sur le budget principal lors de la clôture de ce budget. En réponse, il est indiqué que le risque pour les finances et l'endettement de la CAGD a été identifié et intégré dans la prospective financière qui a été présentée aux élus en novembre 2021. L'ordonnateur écrit par ailleurs : « *Il conviendra que les mesures permettant de solder le déficit de cette opération inachevée soient prises, sans détériorer la situation financière de l'agglomération* ».

10.4.4 Le budget « transport de personnes »

Dans son précédent ROD, la chambre régionale des comptes avait recommandé à la CAGD de mieux maîtriser l'évolution des charges du BA « transport de personnes ». Au cours de la période sous revue, les dépenses de ce budget ont progressé à un rythme moins rapide.

D'abord négative en 2016 (- 138 K€) et en 2017 (- 32 K€), son épargne nette est devenue positive en 2018 (258 K€) et 2019 (110 K€). La crise sanitaire l'a toutefois directement touché, l'épargne nette devenant négative (- 243 K€). Ce BA a réussi à autofinancer intégralement ses investissements car aucun nouvel emprunt n'a été contracté depuis 2016.

Tableau n° 26 : Formation de la capacité d'autofinancement brute du budget annexe « transport de personnes »

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Chiffre d'affaires</i>	278 712	333 729	378 555	448 464	195 777
= Produit total	4 467 841	4 879 696	4 874 805	4 971 550	4 482 943
- <i>Consommations intermédiaires</i>	4 206 384	4 183 283	4 284 044	4 494 578	4 310 239
- <i>Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)</i>	1 274	1 414	1 656	1 855	2 109
= Valeur ajoutée	260 184	694 999	589 106	475 117	170 595
+ <i>Subvention d'exploitation perçues</i>	25 323	27 850	36 528	40 247	0
- <i>Subventions d'exploitation versées (M43)</i>	0	0	0	0	22 000
+ <i>Autres produits de gestion</i>	9 129	1	0	0	0
- <i>Autres charges de gestion</i>	3 201	3 200	3 200	3 264	66
- <i>Subventions d'équipement versées (M43)</i>	1 000	0	0	0	0
= Excédent brut d'exploitation	290 434	719 650	622 434	512 100	148 529
+/- <i>Résultat financier</i>	-185 446	-173 952	-162 976	-152 001	-141 424
+/- <i>Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)</i>	6 991	-327 400	48 450	20	0
= CAF brute	111 979	218 299	507 907	360 119	7 105

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

Tableau n° 27 : Le financement des investissements du budget annexe « transport de personnes »

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
CAF brute	111 979	218 299	507 907	360 119	7 105
- <i>Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)</i>	250 000	250 000	250 000	250 000	250 000
= CAF nette ou disponible	-138 021	-31 701	257 907	110 119	-242 895
+ <i>Subventions d'investissement assorties d'un cahier des charges (M43)</i>	0	0	0	0	80 440
= Financement propre disponible	-138 021	-31 701	257 907	110 119	-162 455
- <i>Dépenses d'équipement</i>	1 718	-94 950	96 308	89 809	71 602
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-139 738	63 249	161 599	20 310	-234 057
<i>Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)</i>	0	0	0	0	0
<i>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global</i>	-139 738	63 249	161 599	20 310	-234 057

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

10.4.5 Les budgets annexes relatifs à l'immobilier d'entreprise

Deux BA, déjà évoqués dans l'examen de la compétence développement économique, correspondent à l'immobilier d'entreprise : le budget de la pépinière d'entreprises et celui de l'hôtel d'entreprises.

Tableau n° 28 : La pépinière d'entreprises – données financières

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Produits de gestion</i>	510 438	515 841	610 462	723 646	1 127 729
<i>Dont loyers perçus</i>	71 809	50 001	182 508	50 000	72 074
<i>Dont soutien du budget principal</i>	435 000	460 000	416 000	660 600	1 039 590
<i>Charges de gestion</i>	294 908	206 491	301 603	417 666	768 692
<i>CAF brute</i>	64 902	165 210	176 240	176 780	234 444
<i>Dépenses d'équipement</i>	-32 908	105 915	88 266	58 984	131 406
<i>Encours de dette au 31 décembre</i>	3 862 077	3 696 587	3 518 752	3 340 434	3 159 059

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

Tableau n° 29 : L'hôtel d'entreprises – données financières

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Produits de gestion</i>	68 103	72 519	71 699	79 623	73 746
<i>Dont loyers perçus</i>	18 117	20 906	27 199	30 623	21 746
<i>Dont soutien du budget principal</i>	49 986	51 613	44 500	49 000	52 000
<i>Charges de gestion</i>	11 991	16 057	15 487	21 865	16 020
<i>CAF brute</i>	56 258	51 291	52 812	53 123	53 329
<i>Dépenses d'équipement</i>	592 533	-1 066	0	19 930	0
<i>Encours de dette au 31 décembre</i>	440 000	420 375	400 518	380 425	360 094

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

Tableau n° 30 : Déficit des budgets annexes à caractère administratif

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Hôtel d'entreprises</i>	49 986	51 613	44 500	49 000	52 000
<i>Pépinières d'entreprises</i>	435 000	460 000	416 000	660 600	1 039 590
<i>Eaux pluviales</i>					142 100

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

Les loyers perçus par la CAGD au titre de la pépinière d'entreprises ne représentent qu'un faible part de ses produits de gestion (6,3 % en 2020). Pour fonctionner, ce budget a donc besoin d'un soutien massif de la part du budget principal. La subvention d'équilibre de ce dernier vers ce BA a progressé au cours des années 2016-2020, pour s'établir, en moyenne, à environ 340 K€ au cours des années 2016-2018, avant de s'élever à 660 K€ en 2019 et à 1 M€ en 2020. L'encours de la dette de ce budget a néanmoins baissé, passant de 3,9 M€ en 2019 à 3,2 M€ en 2020.

Le budget de l'hôtel d'entreprises est moins dépendant du budget principal que le précédent. En effet, les loyers perçus représentent, en 2020, 29 % des produits de gestion. L'encours de la dette est également nettement moins élevé que celui du BA « pépinière d'entreprises », étant de 360 K€ en 2020.

Lors de son contrôle précédent, la chambre régionale des comptes avait formulé deux recommandations relatives à ces BA qui étaient les suivantes : enregistrer, dans chacun, l'ensemble des charges et des produits de l'opération ou de l'activité individualisée et régulariser la situation comptable de celui « hôtel d'entreprises » en y réimputant des dépenses d'acquisitions immobilières portées par le budget principal. Elles ont été suivies d'effet.

10.4.6 Les budgets annexes relatifs à l'eau et à l'assainissement

Le transfert de la compétence de l'eau et de l'assainissement à la CAGD a entraîné la création de 5 BA : deux pour les communes de Dax et Seyresse, deux pour la commune de Narrosse, qui ont été individualisés en raison du recours à un délégataire de service public et un pour les eaux pluviales.

Une convention de répartition des résultats de clôture des budgets à fin 2019 a fixé la répartition des sommes entre la CAGD d'une part et les villes de Dax et Seyresse d'autre part¹⁵. La CAGD a reçu un total de près de 1,8 M€. Les emprunts relatifs à cette compétence des trois communes concernées par une gestion directe ou déléguée (Dax, Seyresse et Narrosse) ont été repris par l'intercommunalité¹⁶ pour un total de capital restant dû de 3,4 M €. Enfin, 57 agents ont été transférés du service eau et assainissement de la ville de Dax au Grand Dax.

Ainsi que le montrent les tableaux ci-après, le transfert de la compétence eau et assainissement a permis à la CAGD d'augmenter sa capacité d'épargne tous budgets confondus.

¹⁵ Délibération n°142-2020 du 18 novembre 2020 modifiée pour Seyresse par celle n°16-2021 du 10 mars 2021.

¹⁶ Délibération n° 169-2019 du 18 décembre 2019.

Tableau n° 31 : L'autofinancement du secteur de l'eau potable en 2020

<i>en €</i>	Eau	Eau Narrosse	Total
<i>Chiffre d'affaires</i>	2 599 749	17 102	2 616 851
- <i>Consommations intermédiaires</i>	1 706 196	0	1 706 196
- <i>Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)</i>	316 321	0	316 321
= Valeur ajoutée	577 232	17 102	594 334
- <i>Charges de personnel</i>	4 631	0	4 631
+ <i>Autres produits de gestion</i>	34 163	0	34 163
= Excédent brut d'exploitation	606 763	17 102	623 866
+/- <i>Résultat financier</i>	-6 809	-311	-7 120
+/- <i>Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)</i>	362 987	0	362 987
= CAF brute	962 941	16 791	979 732

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

Tableau n° 32 : L'autofinancement du secteur de l'assainissement en 2020

<i>en €</i>	Asst	Asst Narrosse	Total
<i>Chiffre d'affaires</i>	4 440 999	119 545	4 560 544
+ <i>Production immobilisée</i>	2 320	0	2 320
= Produit total	4 443 319	119 545	4 562 864
- <i>Consommations intermédiaires</i>	2 576 266	0	2 576 266
- <i>Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)</i>	565	0	565
= Valeur ajoutée	1 866 488	119 545	1 986 033
<i>en % du produit total</i>	42,0%	100,0%	142,0%
- <i>Charges de personnel</i>	1 483	0	1 483
+ <i>Subvention d'exploitation perçues</i>	98 078	0	98 078
+ <i>Autres produits de gestion</i>	17 524	0	17 525
- <i>Autres charges de gestion</i>	147 755	37 177	184 932
= Excédent brut d'exploitation	1 832 852	82 369	1 915 221
+/- <i>Résultat financier</i>	-32 272	-20 089	-52 361
+/- <i>Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)</i>	123 344	0	123 344
= CAF brute	1 923 924	62 280	1 986 204

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

11 L'AUDIT DU SYSTEME D'INFORMATION

L'audit d'un système d'information repose sur sept thématiques : la gouvernance, l'environnement informatique, l'évolution du système d'information (SI), la production informatique, les données, la sécurité informatique, la mise en œuvre du règlement général sur la protection des données (RGPD). Trois thématiques ont été abordées dans le cadre du présent contrôle : la gouvernance du SI, la sécurité informatique et le RGPD.

11.1 La gouvernance du système d'information

11.1.1 L'organisation de la gouvernance

Depuis septembre 2016, la direction intercommunale des systèmes d'informations (DISI) du Grand Dax mutualise les ressources entre la communauté d'agglomération, la ville de Dax, le centre intercommunal d'action sociale (CIAS) du Grand Dax et le centre communal d'action sociale (CCAS) de Dax. Les autres communes de l'intercommunalité n'ont pas mutualisé leurs ressources, en particulier Saint-Paul-lès-Dax, alors que celle du service support de cette commune serait non seulement possible d'un point de vue technique mais pertinent.

Les missions de la DISI sont structurées autour de trois axes d'intervention :

- gérer et administrer les systèmes informatiques et télécom (matériel, équipements, logiciel, services) pour assurer la continuité des services délivrés et la protection des données ;
- accompagner les services dans l'utilisation et l'évolution de leurs SI : assistance et formation des utilisateurs, maintenance et évolution des logiciels métier existants, projets de nouvelles applications ;
- anticiper et planifier l'évolution des SI et des infrastructures de télécommunication utilisés pour mettre en œuvre les compétences de la CAGD et de la ville de Dax.

La DISI compte neuf agents : trois ingénieurs, quatre techniciens, un attaché administratif et un agent administratif. L'organisation de la DISI peut être schématisée selon deux approches, hiérarchique ou fonctionnelle.

Sur le plan hiérarchique, l'organigramme de la DISI reflète encore l'ancienne organisation entre la ville de Dax et la communauté d'agglomération, avant la mutualisation des services. La direction de la DISI est en effet bicéphale, partagée entre deux agents qui sont présents respectivement dans les locaux de la ville de Dax et ceux de la CAGD. En outre, chaque directeur est chargé des équipes telles qu'elles existaient avant la mutualisation des services.

Il est à noter que la fonction de directeur est cumulée avec celle de responsable de la sécurité des systèmes d'informations (RSSI), ce qui ne garantit pas l'indépendance hiérarchique attendue pour cette fonction. Dans les collectivités les plus importantes, le RSSI est un poste à part entière. La question du recrutement d'une compétence interne regroupant la sécurité, la qualité et la protection des données s'est posée dans le cadre de la démarche qualité du *data center* mais n'a pas abouti.

Sur le plan fonctionnel, l'organigramme est divisé en deux pôles « *infrastructures, parc informatique et réseaux* » et « *logiciels métiers et projets associatifs* ». Dans les faits, l'organisation fonctionnelle prédomine. Si les équipes sont présentes sur deux sites - Dax et la CAGD - des actions transversales sont bien mises en œuvre, en particulier lorsque les projets nécessitent de mobiliser des moyens communs.

Les deux pôles intègrent la conduite des projets informatiques. En raison de sa taille réduite, la DISI, même si elle emploie deux chefs de projets d'études et de développement au sens hiérarchique, n'a pas les capacités d'organiser une fonction projet indépendante. Pour autant, elle ne recourt pas à une assistance à maîtrise d'ouvrage extérieure. Le suivi d'un projet est assuré par des groupes de travail, constitués par des référents en son sein et qui restent ouverts à d'autres participants selon les aspects spécifiques du projet.

La DISI ne dispose pas d'un schéma directeur informatique ni de stratégie pluriannuelle d'évolutions des SI, mais établit un plan d'activité et de charges annuel. Le compte-rendu de la réunion DISI du 9 décembre 2020 a fixé les quatre priorités pour 2021, en particulier la définition d'un plan de sécurité des systèmes d'informations.

DIRECTION	
<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage des systèmes d'information • Direction de projets • Elaboration et mise en œuvre du plan de développement des systèmes d'information 	
Jérôme ALBUGUES Arnaud PETTES Corinne DUARTE (Assistante de Direction)	
INFRASTRUCTURES, PARCS INFORMATIQUE ET RESEAUX	LOGICIELS METIERS ET PROJETS APPLICATIFS
<ul style="list-style-type: none"> • Suivi technique et maintien en condition opérationnelle des équipements informatiques et de télécommunication • Administration des différents services réseaux et télécoms • Garantie de la sécurité des équipements et des réseaux • Assistance et conseil aux utilisateurs • Conduite des projets d'équipements et d'évolution des infrastructures • Suivi et gestion des contrats de services avec les fournisseurs et opérateurs • Inventaire physique de l'ensemble des matériels informatiques-réseaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Accompagnement des utilisateurs des logiciels métier – initiations et formations • Administration et maintenance des logiciels et des bases de données métiers • Conduite des projets d'informatisation des services (logiciels métiers) • Suivi et gestion des contrats de services avec les éditeurs • Garantie de la sécurité et de l'intégrité des données des applications • Suivi de mise en conformité des applications avec le RGPD
Serge CHASSEUR Thibault SOUSLEYS Smail ZOUADINE	Christophe BERROTE Oriane GRELIER Sabrina LAULON

Source : le plan d'activité pour 2021

11.1.2 La comitologie

La direction informatique participe chaque semaine à un comité de direction impliquant l'ensemble des directions métiers de la CAGD et abordant toutes les problématiques, y compris celles des services informatiques. Par ailleurs, les deux directeurs des systèmes d'information participent au comité de direction commun qui réunit chaque semaine les directeurs des quatre entités (CAGD, ville de Dax, CCAS de Dax et CIAS).

Un comité de pilotage informatique, interne à la DISI en présence des deux directeurs, davantage opérationnel que stratégique, se réunit régulièrement, une fois par mois.

Sur les enjeux propres à la sécurité informatique, l'organisation relève d'une instance spécifiquement créée : l'autorité qualifiée pour la sécurité des systèmes d'information (AQSSI). Elle est composée des directeurs des quatre structures (CAGD, ville de Dax, CCAS de Dax et CIAS) et elle est assistée dans cette fonction par la DISI et son groupe de travail sur la sécurité des systèmes d'information (GT SSI).

La définition des orientations stratégiques de la politique de sécurité du SI est assurée par un comité de pilotage composé de la direction des quatre organismes, de la direction des finances et du groupe de travail SSI, interne à la DISI, qui planifie les principales actions en la matière dont la première réunion a eu lieu en janvier 2021.

Schéma n° 1 : Organisation relative à la politique de sécurité du système d'information (PSSI)



Source : politique de sécurité du système d'information (PSSI)

11.1.3 Le contrôle interne

La CAGD ne dispose ni de contrôle ni d'audit internes dédiés à son SI. Il n'existe pas non plus de cartographie des risques informatiques. La communauté d'agglomération estime que les coûts associés à la mise en place de tels dispositifs seraient disproportionnés par rapport aux enjeux.

En revanche, un dispositif d'indicateurs clés et de tableaux de bords assure la fonction de suivi de gestion. Parmi les tableaux de bords du pilotage, deux sont spécifiquement utilisés concernant le nombre de tickets, c'est-à-dire le nombre d'interventions trimestrielles enregistrées sur la plateforme d'assistance et la supervision des équipements.

La politique de sécurité du système d'information (PSSI) définit l'évaluation des risques informatiques comme l'une des priorités et propose une méthodologie commune aux équipes impliquées. Un document cartographiant les risques informatiques n'avait pas encore été formalisé lors du contrôle mais son élaboration avait débuté.

11.1.4 Le pilotage du budget

Le document synthétisant les budgets informatiques est divisé en trois parties : le budget informatique, qui regroupe à la fois l'investissement et les dépenses courantes, les maintenances de logiciels et les maintenances de logiciels mutualisés. Toutes sections confondues, le budget informatique sur la période de 2016 à 2021 s'élève à 4,1 M€ (4 095 456 €). Son taux de réalisation sur la période 2016 - 2020 est de 66 % (2 285 709 € réalisés sur 3 483 966 € budgétés, l'année 2021, en cours, est exclue du calcul).

Les taux de réalisation des investissements sont faibles : 26 % en 2017, 40 % en 2020 et entre 53 et 57 % les autres années. A l'inverse, les dépenses de maintenance sont parfois sous budgétées (103 % de réalisation en 2016 et 127 % en 2020 par rapport au budget initial).

Tableau n° 33 : Budgets et réalisations budgétaires informatiques sur la période

<i>En € et en %</i>	Budget 2016 - 2021	Budget 2016 - 2020	Réalisé 2016 - 2020	Taux de réalisation
<i>Investissement</i>	2 228 595	1 912 595	866 258	45%
<i>Fonctionnement</i>	1 274 644	1 070 644	973 897	91%
<i>Maintenance</i>	555 218	463 728	433 555	93%
<i>Maintenance mutualisée</i>	37 000	37 000	12 000	32%
Total	4 095 456	3 483 966	2 285 709	66%

Source : CAGD

Ce constat est lié aux lignes de reversement de fonds concours. En effet, lors de l'achat d'un même logiciel, Dax reverse des fonds de concours à la CAGD. Les opérations de reversements par convention de mise à disposition de logiciels, qui prévoient une participation pour l'acquisition, ont été décalées en 2017 et 2018. Par ailleurs, la recette des logiciels de gestion financière et des ressources humaines a nécessité une vérification de service régulier plus longue que prévue. Les factures doivent être payées par l'agglomération qui, ensuite, appelle les fonds de convention. Ces différentes étapes contribuent également à allonger les délais.

Mais ce fonctionnement ne peut être amélioré par un groupement de commandes. Il est en effet impossible de passer un marché groupé lors de l'achat d'une licence serveur unique. Dans le cas de ces SI financières et RH, une seule licence est affectée à un client unique : Ciril RH / finances est installée sur un serveur du *data center* pour les quatre collectivités. Le recours à un groupement de commandes aboutirait à l'achat de quatre licences pour un coût nettement supérieur.

11.2 La sécurité du système d'information

La sécurité a pour objectif de réduire les risques pesant sur le SI afin de limiter les impacts sur le fonctionnement et les activités métier des organisations. Elle permet de maîtriser :

- la confidentialité des données en limitant l'accès aux données sensibles aux seules personnes autorisées ;
- la disponibilité des données durant les plages d'utilisation prévues ;

- l'intégrité des données pour qu'aucune altération ou destruction volontaire ou accidentelle ne soit possible lors de leur traitement, transmission et de leur conservation ;
- la preuve pour retrouver avec une confiance suffisante, la traçabilité des actions menées, l'authentification des utilisateurs et l'imputabilité à un responsable de chaque action effectuée.

Le « référentiel général de sécurité » (RGS) est le cadre réglementaire permettant d'instaurer la confiance dans les échanges au sein de l'administration et avec les citoyens. Le RGS a été mis en œuvre avec le décret n° 2010-112 du 2 février 2010 lui-même pris en application de l'article 9 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives.

Il s'impose aux SI mis en œuvre par les autorités administratives dans leurs relations entre elles et dans leurs relations avec les usagers. En tant qu'autorités administratives, les collectivités territoriales ont l'obligation de respecter le RGS. Il fixe les exigences de sécurité (analyse de risque, homologation, etc.) pour tous les systèmes d'information et définit également un processus de qualification des prestataires de services de confiance (délivrance de certificats électroniques, service d'horodatage électronique, etc.) sur lesquels les collectivités territoriales peuvent s'appuyer.

11.2.1 La politique de sécurité des systèmes d'informations

Le document relatif à la PSSI a été rédigé par la CAGD, datant de janvier 2021. La validation du document a été réalisée par le groupe de travail sur la sécurité des systèmes d'informations. La PSSI s'appuie sur dix axes stratégiques.

Chaque utilisateur a reçu une charte informatique l'engageant au bon usage de ces outils. Cette charte est normalement signée par chaque utilisateur mais le contrôle de cette signature n'est réalisé ni par la DISI ni par les services RH de la CAGD. Elle est consultable sur l'intranet mis à disposition des agents. Des articles visant à sensibiliser les utilisateurs sur un thème de la sécurité sont publiés par la DISI via l'intranet.

11.2.2 La sécurité physique de l'architecture matérielle

Les serveurs de la ville de Dax et de la CAGD sont redondés, c'est-à-dire en double : les données sont dupliquées sur les deux serveurs en permanence. Une sauvegarde est réalisée chaque jour sur d'autres disques durs, stockés à la mairie de Dax. Une optimisation de ce système serait possible en dédoublant l'arrivée électrique, les deux onduleurs n'étant alimentés que par la même source.

Chaque ordinateur embarque un composant qui l'inventorie automatiquement et fait remonter l'information dans la console sans ressaisie manuelle, exceptée la date d'acquisition et la garantie. Ce logiciel était utilisé par l'agglomération, la ville l'adoptant et étant actuellement en cours de déploiement à l'occasion duquel un inventaire physique des terminaux est en cours dans ses services.

La CAGD, la ville de Dax, le CIAS et le CCAS utilisent 72 applications différentes listées dans un inventaire. La DISI ne dispose pas d'une cartographie applicative qui recenserait, non seulement ces applications, mais également les interfaces. L'inventaire est incomplet, le nombre d'utilisateurs et les éditeurs associés à certaines applications ne sont pas renseignés. Il est précisé en réponse qu'un projet d'élaboration d'une cartographie applicative commune entre les quatre

structures a été initié et qu'une première version de ce document est prévue au cours du premier trimestre 2022.

Recommandation n° 5 : Elaborer une cartographie applicative qui recense les applications et les interfaces.

11.2.3 La sécurité logique

La procédure d'accès aux droits ne transite pas par un guichet accessible depuis l'intranet. La demande n'est pas réalisée par l'agent mais doit être appuyée par une validation hiérarchique préalable. Pour un nouvel arrivant, la direction des ressources humaines (DRH) communique à la DISI le poste et le service de rattachement. Selon les fonctions, certains privilèges d'accès sont accordés.

Une revue périodique des habilitations est réalisée trimestriellement avec la DRH pour vérifier les arrivées et départs des agents utilisateurs des SI. Cette vérification est également réalisée ponctuellement lors de l'arrivée ou du changement d'affectation d'un agent. La CAGD précise en outre, dans sa réponse aux observations provisoires, qu'un travail sur l'annuaire permettant de gérer les habilitations d'accès au réseau informatique est en cours afin d'optimiser la gestion des droits d'accès.

11.2.4 Définition d'une politique de sauvegarde

Une politique de sauvegarde des données est formalisée et régulièrement mise à jour par la communauté d'agglomération. Les sauvegardes des informations contenues dans le serveur de la CAGD sont réalisées via deux dispositifs localisés sur le site de la mairie de Dax, situé à plusieurs kilomètres. Ces sauvegardes font l'objet de rapports quotidiens afin de vérifier qu'elles ont été correctement exécutées.

Le principe d'un plan de reprise d'activité (PRA) est de pouvoir redémarrer le SI sur un serveur secondaire après un sinistre qui toucherait le serveur principal, que ce soit une panne ou une cyberattaque. Le bon fonctionnement de son PRA a été testé par la CAGD au début de l'année 2021.

11.3 Le règlement général sur la protection des données (RGPD)

Entré en vigueur le 25 mai 2018, le règlement général sur la protection des données (RGPD) vise à donner aux citoyens européens davantage de visibilité et de contrôle sur leurs données personnelles. Ses dispositions ont été transposées par la loi du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et son décret d'application du 1^{er} août 2018, puis par l'ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018 et le décret du 29 mai 2019.

Le dispositif établi pour le RGPD ne soumet plus les traitements de données à caractère personnel à un régime d'autorisation préalable, comme cela était le cas du régime juridique mis en

place avec la loi informatique et libertés du 6 janvier 1978. Mais chaque entité chargée d'un SI doit être en mesure de pouvoir démontrer qu'elle applique les principes et règles qu'il pose.

11.3.1 La nomination du délégué à la protection des données (DPO)

Le responsable de traitement est la personne morale ou physique qui détermine les finalités et les moyens d'un traitement, c'est à dire l'objectif et la façon de le réaliser. En général, il s'agit de la personne morale incarnée par son représentant légal, soit aujourd'hui M. Dubois, actuel maire de Dax et président de la CAGD. Le responsable du traitement a désigné un délégué à la protection des données (DPO) pour la ville de Dax et la CAGD et il a procédé à la déclaration auprès de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

La fonction de délégué est externalisée auprès du syndicat mixte « agence landaise pour l'informatique » (ALPI). Des référents internes à chaque organisme (Dax, CAGD, CCAS de Dax et CIAS) ont été désignés parallèlement à la prise de fonction du syndicat mixte, le 25 août 2018.

L'agence produit un rapport d'activités, celui publié en novembre 2020 décrivant la mise en place des différentes obligations du RGPD et proposant des actions de mise en conformité à mener.

Cette externalisation a pris fin le 5 juin 2021. Un agent de la CAGD a depuis repris la fonction de DPO et est d'ores et déjà associé aux réunions de la DISI et du groupe sur la sécurité. Un groupe spécifique aux problématiques RGPD sera créé sans qu'on en connaisse la date à ce stade. Le DPO s'est saisi du bilan 2020 de l'ALPI pour proposer des études d'impact notamment sur les CCAS et CIAS qui traitent des données sensibles. Le calendrier des études a débuté au deuxième semestre 2021.

11.3.2 Le registre des activités de traitement

Le registre des opérations de traitement est un document prévu à l'article 30 du RGPD : « *Chaque responsable du traitement et, le cas échéant, le représentant du responsable du traitement tiennent un registre des activités de traitement effectuées sous leur responsabilité. [...] »¹⁷.*

Le registre de la CAGD se présente sous la forme d'un document recensant tous les traitements, leurs finalités, les personnes concernées, les mesures de sécurité et les données

¹⁷ Cet article 30 du RGPD précise que « [...], ce registre comporte toutes les informations suivantes :

- a) le nom et les coordonnées du responsable du traitement et, le cas échéant, du responsable conjoint du traitement, du représentant du responsable du traitement et du délégué à la protection des données ;
- b) les finalités du traitement ;
- c) une description des catégories de personnes concernées et des catégories de données à caractère personnel ;
- d) les catégories de destinataires auxquels les données à caractère personnel ont été ou seront communiquées, y compris les destinataires dans des pays tiers ou des organisations internationales ;
- e) le cas échéant, les transferts de données à caractère personnel vers un pays tiers ou à une organisation internationale, y compris l'identification de ce pays tiers ou de cette organisation internationale et, dans le cas des transferts visés à l'article 49, paragraphe 1, deuxième alinéa, les documents attestant de l'existence de garanties appropriées ;
- f) dans la mesure du possible, les délais prévus pour l'effacement des différentes catégories de données ;
- g) dans la mesure du possible, une description générale des mesures de sécurité techniques et organisationnelles visées à l'article 32, paragraphe 1 ».

collectées. La base sur les quatre organismes (CCAS de Dax, CIAS, ville de Dax) est constituée et doit être mise à jour. Le DPO procédera à des entretiens dans les services concernés pour la première mise à jour.

Aucune étude d'impact n'a pour l'instant été menée mais les données les plus sensibles ont été identifiées. En particulier les données du CCAS, CIAS, des EHPAD, ainsi que les données concernant les mineurs (petite enfance et éducation) sont cataloguées comme sensibles.

Les durées de conservation des données les plus sensibles n'ont pas été clairement formalisées. La CAGD devra mettre en œuvre ces procédures en lien avec les prestataires informatiques pour l'anonymisation et l'archivage automatique des données.

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que la CAGD procède actuellement à l'acquisition d'un nouveau logiciel permettant la mise en conformité avec le RGPD, notamment en ce qui concerne les registres de traitement. La mise en place de cette application sera accompagnée d'une nouvelle saisie des registres, avec une mise à jour des informations manquantes, en particulier celles relatives à la durée de conservation des données.

Recommandation n° 6 : Mettre à jour le registre des traitements, en particulier les durées de conservation des données.

11.3.3 Le degré d'appropriation des dispositions du RGPD par l'organisme

De nouvelles mesures de communication et de sensibilisation devaient être mises en œuvre au 2^{ème} semestre 2021 après la nomination du nouveau délégué à la protection des données, notamment via l'intranet.

La charte informatique transmise aux agents sera remise à jour des adresses numérique et physique du nouveau délégué.

Le rapport de l'actuel délégué mentionne pour 2020 « *qu'à ce jour et à notre connaissance, il n'a pas été documenté ni de violation de données personnelles, ni de déclaration auprès de la CNIL* », ce que le nouveau délégué a confirmé.

Cependant, des réclamations ont été formulées à l'encontre de la CAGD par des tiers concernant les abonnements aux services de l'eau et de l'assainissement. Ainsi, des abonnés, des tiers, gendarmerie ou huissiers, ont demandé des informations collectées par le SI, comme l'adresse d'un abonné. Dans ce cas, le délégué transmet la demande au service public de l'eau, qui répond en mettant le délégué en copie dans des délais raisonnables, généralement une semaine.

La CAGD n'impose toutefois pas aux associations qu'elle subventionne une mise en conformité avec le RGPD. Il lui appartient donc de les sensibiliser à la protection des données.

Chambre régionale
des comptes
Nouvelle-Aquitaine



Les publications de la chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine