



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

**COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU
GRAND AUCH
(Gers)**

Exercices 2011 à 2016

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
INTRODUCTION.....	8
LA PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU GRAND AUCH.....	9
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU PRÉCÉDENT RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE 2013	9
1. LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE	10
1.1. Des facteurs de fragilité renforcés par son enclavement	10
1.1.1. Des projets routiers et ferroviaires qui tardent à se concrétiser et ralentissent les échanges avec la métropole toulousaine.....	10
1.1.2. L'aménagement numérique	11
1.1.3. Un bassin d'emploi concentré sur lui-même et reposant sur l'emploi public.....	12
1.2. Les leviers utilisés pour renforcer l'attractivité du territoire	13
1.2.1. Une action en matière de développement économique à renforcer	13
1.2.2. Le schéma de développement touristique de l'agglomération.....	18
2. L'EXERCICE DES COMPÉTENCES COMMUNAUTAIRES	20
3. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE	22
3.1. Les suites du précédent rapport	22
3.2. Une information incomplète présentée lors du débat d'orientation budgétaire.....	25
4. LA SITUATION FINANCIÈRE	26
4.1. Les performances financières	27
4.1.1. Le niveau de l'autofinancement.....	27
4.1.2. La structure des coûts et les marges de manœuvre en fonctionnement	28
4.1.3. L'investissement : financement et dépenses	29
4.2. Le fonctionnement courant	30
4.2.1. Les produits de gestion	30
4.2.2. Les charges de gestion	36
4.3. Le fonctionnement courant des budgets annexes	42
4.3.1. Le budget annexe relatif aux ordures ménagères.....	42
4.3.2. Le budget annexe ZAC du Mouliot	43
4.3.3. Le budget annexe des transports urbains	44
4.4. La situation bilancielle.....	45
4.4.1. La dette : encours, évolution et structure	45
4.4.2. Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie.....	45
4.5. Conclusion de l'analyse financière rétrospective	47
5. LA MUTUALISATION ENTRE L'AGGLOMÉRATION ET SA VILLE-CENTRE	48
5.1. La mutualisation des services	48
5.1.1. Un schéma de mutualisation des services récent	48
5.1.2. Une intensification des mises à disposition croisée entre l'agglomération et la ville-centre	49

5.1.3. Le développement des services communs en application de l'article L. 5211-4-2 du CGCT.....	50
5.1.4. Une évolution des charges de personnel cumulées en hausse en dépit de la mutualisation des services.....	50
5.2. La mutualisation des achats	51
5.2.1. Un périmètre consolidé d'achat	51
5.2.2. Un service commande publique mutualisé entre l'agglomération et la ville-centre.....	52
5.2.3. Une mutualisation ponctuelle sans stratégie d'achat	53
ANNEXES.....	57
GLOSSAIRE.....	60
Réponses aux observations définitives.....	62

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la communauté d'agglomération du Grand Auch (Grand Auch Agglomération) pour les exercices 2011 à 2016. Le schéma départemental de coopération intercommunale, arrêté le 25 mars 2016, a entériné la fusion de la communauté d'agglomération avec la communauté de communes Cœur de Gascogne. Une nouvelle communauté d'agglomération Grand Auch Cœur de Gascogne a donc été créée à compter du 1^{er} janvier 2017.

Le contrôle de la chambre a porté sur la fiabilité des comptes, sur la situation financière de la structure et sur la mutualisation des services et des achats. Il a porté aussi sur le développement de la communauté d'agglomération et de sa ville-centre, Auch, dans le cadre de l'enquête régionale que conduit la chambre sur les villes moyennes.

Les documents d'orientation budgétaire présentent une information imparfaite. La pertinence des inscriptions budgétaires pourrait également être améliorée par la mise en place de la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement.

L'établissement public de coopération intercommunale dégage, au cours de l'exercice 2016, une capacité d'autofinancement nette de 2 M€ pour financer ses investissements, soit une baisse de 6,1 % en moyenne annuelle depuis 2011.

Les opérations financières et exceptionnelles de la structure ont peu impacté cette évolution, les capacités d'autofinancement brute et nette ont, en effet, des niveaux très proches compte tenu de la faiblesse de l'annuité en capital de la dette. Le niveau d'épargne que la collectivité dégage de sa gestion courante (excédent brut de fonctionnement) est donc le principal facteur explicatif. Ce niveau a diminué de 3,9 % en moyenne par an, les charges de gestion évoluant plus rapidement (+ 11,6 %) que les produits de gestion (+ 9 %).

Il faut, au demeurant, tenir compte des changements de périmètre intervenus au cours de la période, comme les importants transferts d'équipements sportifs et culturels réalisés en 2014 et en 2015, ou comme le transfert de la collecte et du traitement des déchets ménagers, qui a donné lieu à la création d'un budget annexe à compter de 2016.

Le ratio d'autofinancement des investissements s'élève à 132 % en cumulé sur la période. Ce ratio très important amène nécessairement à s'interroger sur l'excès de ressources qui a pu être prélevé sur les contribuables compte tenu du niveau des investissements réalisés (14,3 M€ en six ans), mais aussi du système de reversement aux communes-membres favorable à l'établissement public de coopération intercommunale, en l'absence d'un pacte financier et fiscal jusqu'à fin 2017. Cette capacité de financement excédentaire a permis de reconstituer le fonds de roulement net global, qui représente tout de même jusqu'à 130 jours de charges courantes en 2016, soit un niveau particulièrement élevé.

Concernant l'exercice de sa compétence développement économique, il est observé une stratégie du « pas à pas » dans un contexte de pénurie du foncier économique disponible. Un essoufflement dans l'implantation des entreprises révèle également la difficulté à pénétrer l'économie métropolitaine toulousaine compte tenu du retard pris dans les infrastructures routières et ferroviaires.

L'accompagnement des entreprises du territoire se fait de manière partenariale. L'agglomération est avant tout un partenaire financier de structures consulaires ou associatives qui pilotent l'accueil des entreprises sur le territoire.

Sur le plan organisationnel, malgré sa politique de mutualisation des effectifs avec la commune d'Auch, la communauté d'agglomération n'a pas réduit le poids de ses charges de personnel, qui demeure à un niveau élevé. La collectivité doit utiliser d'autres leviers, et notamment revoir sa politique maintenant un temps de travail inférieur à la durée des 1 607 heures annuelles. Dans le domaine de la commande publique, l'organisation largement décentralisée fait naître des risques juridiques (notamment le non-respect des seuils de passation de certaines familles d'achats récurrents transversaux). Par ailleurs, la faible utilisation des groupements de commandes et l'absence de stratégie dans ce domaine doivent conduire à repenser l'organisation des procédures d'achat dans un objectif à la fois de sécurité juridique renforcée et de développement de la mutualisation entre l'agglomération et la ville-centre Auch.

RECOMMANDATIONS

1. Améliorer la pertinence des inscriptions budgétaires des dépenses d'investissement, au besoin en ayant recours à la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiements (AP/CP). *Non mise en œuvre.*
2. Établir un pacte financier et fiscal. *Totalement mise en œuvre.*
3. Modifier le temps de travail effectif du personnel intercommunal pour le porter à 1 607 heures annuelles. *Non mise en œuvre.*
4. Repenser l'organisation des processus d'achat dans un objectif de sécurité juridique renforcée. *Non mise en œuvre.*
5. Recourir plus régulièrement aux groupements de commandes entre l'agglomération et la commune d'Auch. *Non mise en œuvre.*

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

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

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

INTRODUCTION

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

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du Grand Auch a été ouvert le 25 août 2017 par lettre du président de la quatrième section adressée à M. Franck Montaugé, ordonnateur alors en fonctions. M. Roger Tramont, nouvel ordonnateur, élu en cours de procédure en qualité de président de la communauté d'agglomération du Grand Auch Cœur de Gascogne issue de la fusion de la communauté d'agglomération Grand Auch avec la communauté de communes Cœur de Gascogne, a également été informé lors d'un entretien le 9 octobre 2017.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 20 avril 2018.

Lors de sa séance du 31 mai 2018, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Roger Tramont. M. Franck Montaugé, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues et entendu les personnes qui avaient sollicité une audition, la chambre, dans sa séance du 9 janvier 2019, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

LA PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU GRAND AUCH

La communauté d'agglomération du Grand Auch (Grand Auch Agglomération – GAA) a été créée par arrêté préfectoral du 31 décembre 2010. Elle est issue de la transformation de la communauté de communes du Grand Auch¹ en communauté d'agglomération, soit 15 communes pour 31 178 habitants au 1^{er} janvier 2016.

Avec 21 962 habitants, la commune d'Auch représentait 70 % de la population de la communauté d'agglomération en 2016.

Cette agglomération ne concentre que 16 % de la population du Gers, soit un habitant sur six, dans un département qui est à faible densité de population (30,2 hab./km² en moyenne) et qui est peu polarisé autour du chef-lieu, Auch.

Le schéma départemental de coopération intercommunale arrêté le 25 mars 2016 a entériné la fusion, à compter du 1^{er} janvier 2017, de la communauté d'agglomération avec la communauté de communes Cœur de Gascogne. Une nouvelle communauté d'agglomération Grand Auch Cœur de Gascogne (CAGACG) a donc été créée par arrêté préfectoral du 21 octobre 2016. Ce nouveau découpage a notamment pour objectif un rééquilibrage d'ensemble des structures communautaires à l'échelle du département afin d'éviter la concurrence entre territoires gersois sous l'influence plus ou moins marquée de la métropole toulousaine.

Elle regroupe 34 communes représentant 38 612 habitants. Le poids relatif de la commune-centre, Auch, y est moins important (57 % de la population communautaire), mais l'extension du périmètre concerne des petites communes rurales de moins de 1 500 habitants.

La très grande faiblesse des infrastructures de transport routier (notamment la liaison routière avec la métropole toulousaine (qui se réalise encore par une route nationale pour partie en deux voies, la RN 124, et en traversées de villages) et l'insuffisance du réseau ferroviaire permettent difficilement à l'agglomération du Grand Auch de jouer efficacement un rôle de relais de développement entre la métropole régionale et les zones les plus rurales de son territoire. Cette difficulté est d'autant plus avérée qu'il s'agit d'une communauté d'agglomération de très faible taille, moins de 40 000 habitants, qui la place parmi les plus petites communautés d'agglomération de la région Occitanie.

Le projet d'aménagement du territoire du Grand Auch est articulé autour de sa ville-centre, Auch, qui soutient son développement.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU PRÉCÉDENT RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE 2013

Le dernier rapport d'observations définitives a été rendu public le 2 octobre 2013. Les principales observations de gestion portaient sur l'exercice des compétences communautaires et sur la fiabilité des comptes.

¹ La communauté de communes du Grand Auch, créée par un arrêté préfectoral du 4 décembre 2001, regroupait 15 communes depuis 2003.

S'agissant de l'exercice des compétences communautaires

1. Développer l'exercice de ses compétences, s'agissant notamment des équipements sportifs et culturels, comme la communauté d'agglomération a su le faire dans le domaine du développement économique.

S'agissant de la fiabilité des comptes

2. Mettre en place un inventaire.
3. Harmoniser les durées d'amortissement en fonction des durées fixées par délibération.
4. Améliorer la pertinence des inscriptions budgétaires des dépenses d'investissement, au besoin en ayant recours à la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP).
5. Se rapprocher du comptable public pour harmoniser les inscriptions relatives à l'encours de la dette entre le compte administratif et le compte de gestion.

Ces recommandations font l'objet d'un suivi dans le cadre du présent rapport.

1. LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DU TERRIOIRE

Le contrôle de la communauté de communes du Grand Auch s'inscrit dans le cadre de l'enquête régionale conduite par la chambre sur les villes moyennes en Occitanie².

Il porte ainsi sur le développement de la communauté d'agglomération et les rapports entre l'EPCI et sa ville centre Auch.

1.1. Des facteurs de fragilité renforcés par son enclavement

1.1.1. Des projets routiers et ferroviaires qui tardent à se concrétiser et ralentissent les échanges avec la métropole toulousaine

La métropole toulousaine et ses infrastructures sont accessibles de la ville-centre d'Auch par la route nationale (RN) 124, alors qu'elles le sont de Montauban ou d'Albi, autres villes chefs-lieu de département, directement par l'autoroute (respectivement l'A62 et l'A68).

² La chambre régionale des comptes a établi le référentiel des villes moyennes selon des critères démographique, géographique et administratif. Il s'agit d'étudier les pôles urbains de 20 000 à 100 000 habitants, situés hors des périmètres métropolitains, soit 14 villes. Les communes appartenant à une couronne de grande aire urbaine sont donc exclues. Dix villes supplémentaires ont été retenues, correspondant à un seuil de population pondérée de 15 000 habitants. Cette pondération en fonction de la distance à la ville de plus de 20 000 habitants la plus proche permet de tenir compte des effets d'éloignement. Enfin, deux communes complètent la liste car elles présentent de fortes spécificités liées au territoire. Avec ces critères, tous les chefs-lieux de département, de moins de 100 000 habitants, s'inscrivent dans le référentiel des villes moyennes occitanes. Les 26 villes moyennes ainsi définies constituent un espace varié qu'il convient de caractériser selon les évolutions démographiques et d'emploi notamment.

Si la commune d'Auch occupe une position centrale au sein du département du Gers, elle n'en demeure pas moins la dernière agglomération qui ne bénéficie pas d'une liaison autoroutière vers la métropole régionale, Toulouse. Cette situation est un frein à son attractivité, et notamment à son développement comme pôle secondaire de la métropole.

L'accès par la route est particulièrement long, supérieur à une heure, alors que seulement 72 km la séparent de la métropole.

Certes, depuis juillet 2009, la mise en 2 x 2 voies de la RN 124 est effective entre L'Isle Jourdain et le périphérique de Toulouse et, depuis décembre 2012, entre Auch et Gimont, mais le traitement de la liaison entre Gimont et l'Isle Jourdain n'est pas encore achevé.

L'État, maître d'ouvrage, a enclenché la phase de travaux correspondant au contournement de la commune de Gimont dont la date d'achèvement est actuellement envisagée en 2022. S'agissant du contournement de la ville d'Auch par la RN 21, voie indispensable du désenclavement du sud du Gers et du désengorgement du trafic du centre-ville d'Auch, l'État aurait engagé une nouvelle étude d'opportunité.

Par ailleurs, il existe une liaison TER entre Auch et Toulouse (étudiants, salariés, demandeurs d'emplois, seniors). Au demeurant, la fréquence (neuf AR/jour), la vitesse commerciale (1h30) et le niveau de service apparaissent encore inadaptés pour concurrencer la voiture individuelle³, même si quelques interventions techniques ont permis d'assurer la restauration ou la maintenance de sections repérées comme fragiles.

S'agissant de la liaison ferroviaire entre Auch et Agen, des études de faisabilités ont montré le coût exorbitant d'une réhabilitation de cette ligne au profit d'un service de transport de passagers. En revanche, pourrait être rétablie depuis Agen, jusqu'à Sainte-Christie dans un premier temps puis peut-être jusqu'à Auch à terme, une ligne ferroviaire de fret, pouvant bénéficier notamment au transport de céréales.

1.1.2. L'aménagement numérique

L'agglomération du grand Auch fait l'objet d'un déploiement par Orange du très haut débit (THD) en fibre optique.

Une convention de programmation et de suivi des déploiements a été signée en octobre 2016 entre l'État, le conseil départemental du Gers, la communauté d'agglomération du Grand Auch et Orange. Il ressort du dernier comité de pilotage du 26 juin 2018, selon la réponse de l'ordonnateur, que l'engagement d'un déploiement complet à échéance de 2020 devrait être effectivement tenu.

³ Rapport de présentation du PADD d'Auch, p.337.

1.1.3. Un bassin d'emploi concentré sur lui-même et reposant sur l'emploi public

Il ressort du décompte des mouvements pendulaires d'entrées et de sorties quotidiennes sur Auch, pour motif professionnel :

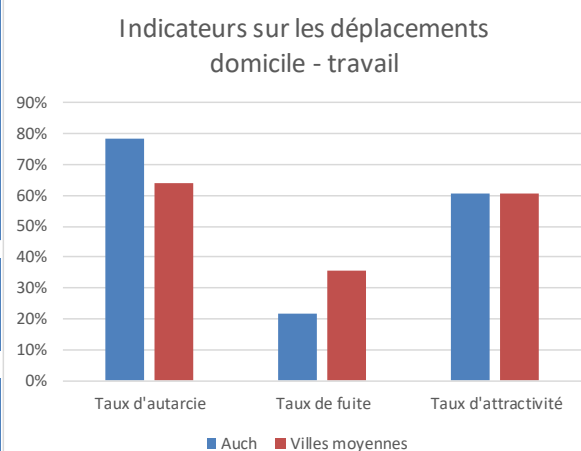
- Que 78,4 % des auscitains travaillent à Auch en 2014.

Ainsi, plus des 2/3 des auscitains résident et travaillent dans la commune, ce qui représente un taux d'autarcie important par rapport au référentiel des villes moyennes⁴ élaboré par la chambre (64,2 %).

tableau 1 : Déplacements domicile-travail

Navettes domicile-travail en 2014	Auch	Villes moyennes
Travaillent et résident dans la commune (A)	6 406	1 184 803
Sortants : Travaillent dans une autre commune (B)	1 766	660 838
Entrants : Résident dans une autre commune (C)	9 766	1 830 945
Emploi au lieu de résidence (A+B)	8 173	1 845 641
Emploi au lieu de travail (A+C)	16 173	3 015 748
Taux d'autarcie (A/(A+B))	78,4%	64,2%
Taux de fuite (B/(A+B))	21,6%	35,8%
Taux d'attractivité (C/A+C)	60,4%	60,7%

Source : CRC d'après Insee



- Qu'il existe 9 600 flux entrants par jour dans la ville⁵, générés par la concentration d'emplois.

Les actifs proviennent pour 1/8 des communes de l'aire urbaine et notamment de Pavie. L'attraction économique d'Auch est marquée sur les communes limitrophes, et ce jusqu'au nord du territoire, le long de la RN 21 (Fleurance), ce qui ne manque pas d'engendrer des problèmes d'accessibilité (gestion des stationnements, engorgement de la circulation aux heures de pointe).

- Que Toulouse ne représente que 1,8 % des mouvements pendulaires tout comme L'Isle Jourdain.

⁴ Ce référentiel correspond aux villes-centres peuplées de 20 000 à 100 000 habitants et aux préfectures de moins de 20 000 habitants. Les villes de la région Ile-de-France ont été exclues. Le référentiel s'apparente ainsi aux pôles urbains non métropolitains situés en province.

⁵ Selon les résultats d'une étude lancée par Grand Auch pour l'élaboration du schéma territorial des infrastructures économiques.

1.2. Les leviers utilisés pour renforcer l'attractivité du territoire

Pour répondre aux besoins de développement économique et d'accueil des populations, six grands axes ont été retenus par la communauté d'agglomération. Ils sont identifiés dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) :

- désenclaver le territoire : améliorer l'accessibilité d'Auch au sein de l'espace régional ;
- renforcer le développement économique et l'accueil d'entreprises : densifier le tissu économique par la création ou l'extension de nouvelles zones, renforcer et structurer les filières d'excellence du territoire à savoir l'agroalimentaire et l'aéronautique ;
- soutenir l'attractivité résidentielle : faire évoluer l'offre de logements pour attirer les jeunes ménages ;
- poursuivre la requalification des espaces publics majeurs et des actions patrimoniales ;
- tendre vers un meilleur équilibre entre les différents modes de transports en développant l'usage des transports collectifs pour réduire la place de la voiture en ville et les nuisances associées ;
- préserver le patrimoine naturel et le grand paysage afin de pérenniser la qualité du cadre de vie.

1.2.1. Une action en matière de développement économique à renforcer

1.2.1.1. Les zones d'activité dans un contexte de pénurie du foncier disponible

Depuis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), toutes les zones d'aménagement économique relèvent de la compétence communautaire et donc de la communauté d'agglomération.

Plus de 350 ha sont dédiés aux activités économiques avec une concentration au nord de l'agglomération et une logique d'implantation nord/sud. Sont présentes sur le territoire communautaire, sept catégories de zone⁶. Seule la ZAE du Mouliot est identifiée zone d'intérêt régional⁷ depuis 2011.

La communauté d'agglomération ne s'est dotée d'un schéma territorial des infrastructures économiques qu'en juin 2017. Concernant les zones d'activité, le diagnostic fait ressortir :

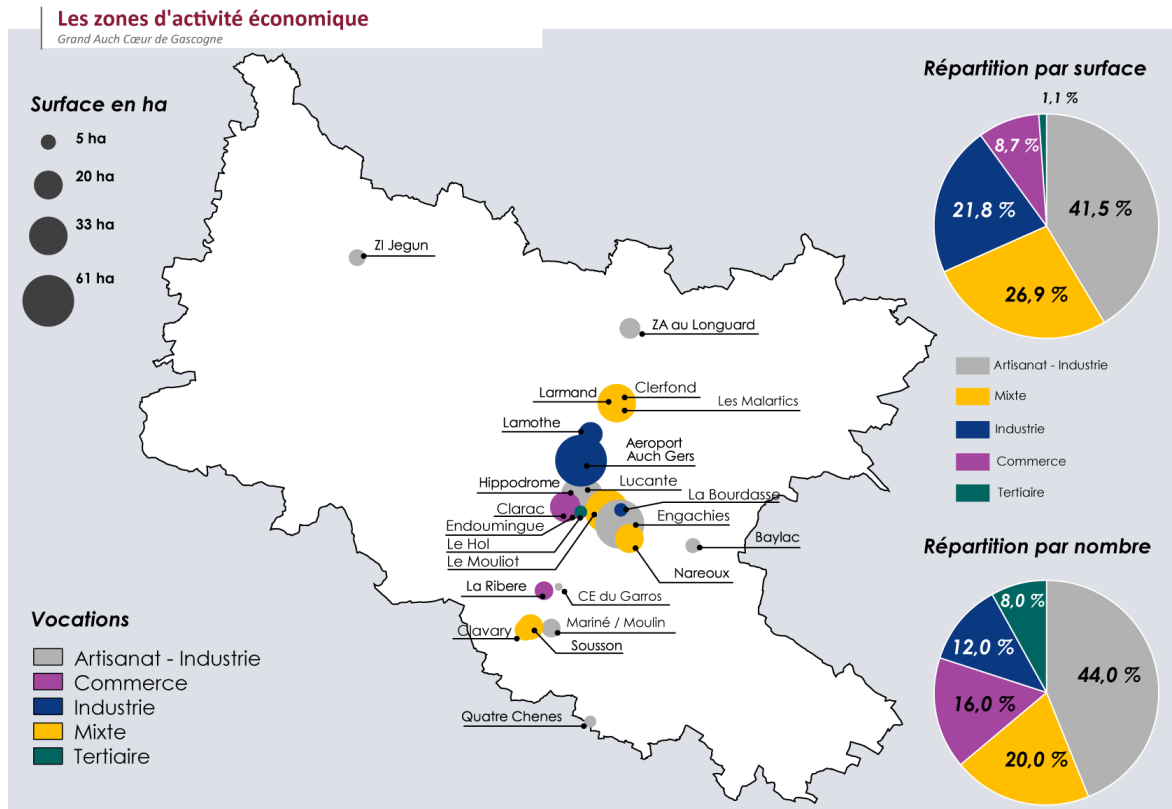
- l'absence de grandes disponibilités foncières dans un contexte actuel de zones plutôt tendues ;
- un déficit en potentiel foncier ;
- des prix du foncier élevés, une fiscalité peu attractive et des baux qui restent chers ;
- une concurrence qui s'accroît avec de fortes demandes qui se font sur le versant oriental du département du Gers ;

⁶ La zone d'intérêt régional : ZAC le Mouliot / Les zones stratégiques : Engachies, aéroport Auch Gers, hippodrome / Les zones structurantes : Lamothe, ZA Preignan, Lucante, Nareoux, Sousson / Les zones de proximité : Mariné - Moulin, Baylac, La Bourdasse, ZA au Longuard, ZI Jegun, ZA Aux Deux Chênes / Les zones commerciales : Clarac, Endoumingue, La Ribère / Les pôles thématiques : rond-point des Justes, Le Hol / Le centre économique : CE du Garros.

⁷ Au nombre de 25 dans l'ex-région Midi-Pyrénées accueillant 700 entreprises et 13 000 emplois, la promotion des ZIR est confiée à Madeeli, agence du développement économique, de l'export et de l'innovation. Ce sont les parcs d'activités les plus attractifs offrant aux entreprises un accompagnement personnalisé, de la création au développement de la société, un environnement qualitatif (soin porté à l'architecture du bâti, aménagements respectueux de l'environnement), un projet à long terme (des terrains viabilisés mais aussi des réserves foncières pour bâtir un projet sur la durée et prévoir des développements futurs), une offre de services à haute valeur ajoutée (restauration, salles de réunion, immobilier locatif avec une pépinière ou un hôtel d'entreprises).

- un glissement de ZAE artisanales ou productives vers des vocations commerciales et des zones d'ancienne génération qui se dégradent dans le temps ;
- un déficit en offre qualitative de ZAE avec l'absence d'un site réellement vitrine ;
- des demandes d'implantation d'entreprises qui s'essouffent.

carte 1 : Importance des zones d'activité économique



Source : Grand Auch - Étude de diagnostic en vue de l'élaboration du schéma directeur

Un contexte de pénurie du foncier économique disponible

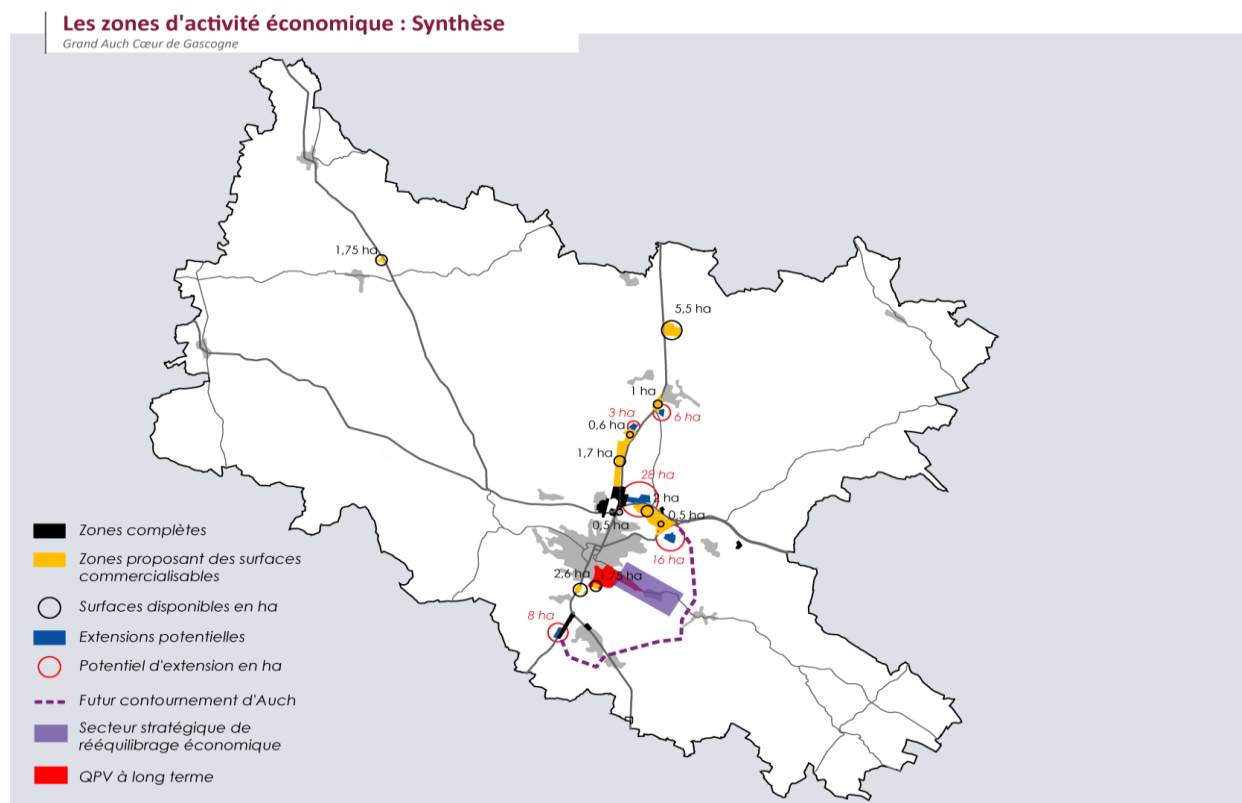
Le schéma territorial précité identifie neuf leviers d'actions au titre desquels figure une stratégie d'implantation des zones le long de la RN 124 afin d'organiser « la pénétration économique du pôle métropolitain toulousain ».

Il est vrai que les disponibilités foncières effectives se raréfient. Près de 100 ha de zones ne présentent plus d'espaces commercialisables ou de disponibilités foncières. Il reste 18 ha de foncier cessible aménagé, principalement répartis en petites surfaces de moins de 2 ha.

Les réserves foncières stratégiques sont évaluées à 61 ha, dont 33 ha de foncier maîtrisé par la collectivité et 28 ha qu'il reste encore à acquérir. Une nouvelle donne en matière économique, constituée par le contournement est de l'agglomération, est à prendre en compte dans le cadre de l'aménagement d'un nouveau site.

L'ordonnateur précise qu'une étude de calibrage et d'implantation a été réalisée en 2018 et qu'elle va aboutir en 2019 au lancement de nouvelles démarches opérationnelles d'aménagement, selon les axes de développement définitivement retenus par le conseil communautaire.

carte 2 : Réserves foncières



Source : Grand Auch - Étude de diagnostic en vue de l'élaboration du schéma directeur

Des outils de suivi parcellaires

La collectivité possède trois outils de suivi des entreprises implantées dans les ZAE :

- un tableau identifiant les entreprises présentes dans chaque zone d'activité (mis à jour une fois par an), avec mention de l'effectif présent dans l'entreprise ;
- un outil d'information géographique (mis à jour deux fois par an) qui localise les entreprises présentes sur les zones ainsi que les locaux ou parcelles vacantes ;
- un outil de pilotage et d'évaluation interne à la collectivité dénommé PACTE qui concerne le suivi semestriel d'indicateurs très ciblés portant sur l'ensemble des politiques mises en place. Dans le domaine économique, les indicateurs portent sur l'accueil des entreprises, le désenclavement du territoire et la préservation de l'agriculture.

Selon les chiffres globaux communiqués par la collectivité, entre 2015 et 2016, le nombre d'implantations d'entreprises sur l'ensemble des zones d'activités communautaires est stable, pour un nombre d'emplois créés en légère progression (+ 37 emplois).

tableau 2 : Effectifs des entreprises par zone d'activité

Effectifs Entreprises Zones Activités Grand Auch	31/12/2015		31/12/2016		Evolutions 2015/2016	
	Nombre d'Entreprises	Effectif	Nombre d'Entreprises	Effectif	Nombre d'Entreprises	Effectif
Auch-Chemin de l'Arçon	4	14	4	14	0	0
Auch-Clarac	35	534	35	529	0	-5
Auch-Engachies	66	974	69	971	3	-3
Auch-Hippodrome	61	600	58	615	-3	15
Auch-Lamothe	15	253	15	253	0	0
Auch-Lucante	8	125	8	135	0	10
Auch-Mouliot	22	282	22	306	0	24
Montegut-Baylac	2	50	2	50	0	0
Pavie-Mariné Moulin	15	79	15	79	0	0
Pavie-Sousson	23	196	23	192	0	-4
Preignan-Clerfond L'Armand Les Malartic	24	149	24	149	0	0
Total Zone GAA	275	3256	275	3293	0	37

Source : Grand Auch – Tableau de suivi annuel des entreprises implantées dans les zones d'activités

Les deux zones d'activités économiques de Lamothe et du Mouliot

Fin 2016, les deux budgets annexes retraçant les zones d'activité sont déficitaires, celui de la ZAE Les berges de Lamothe enregistre lors de sa clôture un solde déficitaire de 398 712 € et celui de la ZAE du Mouliot (toujours en cours de commercialisation) un solde déficitaire de 3 901 888 €.

Même si la collectivité a l'ambition de couvrir l'essentiel, sinon l'intégralité des frais d'aménagement de la zone (l'acquisition des espaces fonciers et leur aménagement), cette intention d'équilibre a été reconsidérée pour rendre possible la création d'activités en raison de leur nature (tel Bio Gaz) ou du nombre d'emplois créés (tel JCB Aero), et le développement ultérieur de filières.

En particulier, le bilan déficitaire, fin 2016, de la zone du Mouliot, s'explique par le souhait de l'agglomération de rendre possible l'implantation de JCB Aero, entreprise spécialisée dans l'aménagement intérieur haut de gamme des avions (150 salariés). Il s'agissait de créer un point d'ancrage à l'émergence d'un véritable pôle industriel aéronautique local. C'est ainsi que l'agglomération a vendu le terrain au prix de 1 € le m² (soit 32 571 €) alors que le prix réel de vente de la zone était de 10 € le m² (soit 325 710 €).

Si cette forme d'aide (rabais sur le prix de vente) est bien prévue à l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), elle doit cependant respecter des règles de plafond et de zone déterminées par voie réglementaire. Ainsi, selon les dispositions de l'article R. 1511-12 du CGCT, le montant des aides est calculé par rapport à la valeur vénale du terrain.

L'ordonnateur fait toutefois valoir que le montant de l'impôt acquitté par l'entreprise JCB Aéro au bénéfice de l'agglomération, pour la seule année 2018, représente presque la totalité du rabais consenti sur le prix du terrain, nonobstant la création de 130 emplois sur site depuis l'implantation. L'accueil de l'entreprise génère pour la collectivité un retour sur investissement porteur de richesse pour l'ensemble du territoire.

1.2.1.2. Un accompagnement des entreprises du territoire dans un cadre partenarial

Le service de développement économique de l'agglomération dispose d'un effectif limité correspondant à 1,5 équivalent temps-plein.

L'accompagnement des entreprises se fait surtout dans un cadre partenarial, la communauté d'agglomération étant un partenaire financier de structures consulaires ou associatives qui pilotent l'accueil des entreprises sur son territoire. Son *leadership* n'est donc pas assuré alors même que l'implantation d'entreprises sur le territoire communautaire est un levier pour le développement des filières de production émergentes (dans le domaine de l'aéronautique ou de l'agro-alimentaire).

Les partenariats multiples concernent :

1- Le partenariat avec la CCI qui a pour objectif de faciliter l'accueil dans quatre communes du territoire de l'agglomération de net-entrepreneurs (programme SOHO-SOLO) ou de développer l'information géographique du territoire dans le cadre du CRIGEOS (Centre régional d'information géo spatial) ;

2- Le partenariat avec la chambre des métiers et de l'artisanat.

Une convention annuelle renouvelable a été signée le 20 novembre 2014 avec quatre volets d'intervention, un avenant du 7 juillet 2016 rajoutant deux actions supplémentaires :

- volet 1 - Connaître le tissu des entreprises artisanales locales par la création d'un observatoire de l'artisanat du territoire ;
- volet 2 - Développer les interventions coordonnées en faveur de porteurs de projets notamment pour la reprise d'entreprises artisanales sur le territoire ;
- volet 3 - Accompagner les entreprises du territoire dans leur projet de développement ;
- volet 4 - Concertation sur les programmes des ZAE ;
- volet 5 - Rencontres avec les entreprises (10 animations territoriales) ;
- volet 6 - Accompagner les entreprises dans leurs projets de recrutement (*job dating* et bourse de l'apprentissage).

Cet avenant fixe une contribution forfaitaire de 15 000 € par an à la charge de l'agglomération pour la « mise à disposition de l'expertise technique de la chambre des métiers ».

Le rapport d'activité produit (janvier-avril 2017) montre le très faible succès des rencontres avec les entreprises et l'absence d'organisation de *job dating*. Seuls les volets d'accompagnement des repreneurs (volet 2) et des entreprises dans leur projet de développement (volet 3) bénéficient d'un taux de réalisation allant au-delà des objectifs fixés.

3- Le partenariat avec l'association Gers Développement

Une convention annuelle validée par le conseil communautaire met en place le partenariat entre l'agglomération et l'association Gers Développement.

Pour l'année 2016, la subvention s'est élevée à 30 000 €, répartis en deux volets de 15 000 € chacun :

- contribution au SRDEII (schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation) ;
- mission de promotion du territoire et de conseil à l'EPIC et d'accompagnement des entreprises.

La chambre observe que certaines actions figurant dans la convention 2016 dépassent le cadre de l'agglomération et de son intérêt communautaire, telles que les actions relatives à la promotion de l'image économique du Gers afin d'accroître sa notoriété et de le positionner comme département *leader* en matière d'agro-alimentaire biologique. D'autres sont très orientées vers les entreprises et non vers le territoire communautaire, telles que les actions relatives à la promotion et au soutien de l'innovation dans les entreprises afin de les aider à commercialiser des produits innovants et compétitifs.

Dès lors, la chambre relève le financement par l'agglomération d'actions sans lien apparent avec son champ d'intervention.

4- Le partenariat avec l'association Initiative artisanale gersoise (IAG)

Cette plateforme soutient les créateurs, repreneurs et dirigeants pour le développement de leur entreprise en accordant des prêts d'honneur. L'agglomération apporte sa participation avec une enveloppe triennale de 16 250 €.

1.2.2. Le schéma de développement touristique de l'agglomération

La loi NOTRe a rationalisé l'exercice des compétences en matière de gestion touristique en introduisant à l'article L. 5214-16 du CGCT, parmi les compétences obligatoires des communautés de communes et des communautés d'agglomération, au plus tard le 1^{er} janvier 2017, la « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ».

La mise en œuvre de la compétence tourisme relève de la communauté d'agglomération du Grand Auch Cœur de Gascogne et de l'office de tourisme intercommunal.

Le schéma de développement touristique adopté en 2016 pour la période 2016-2021 définit trois axes stratégiques de développement, déclinés en 46 actions :

- axe 1 : développer, qualifier et mettre en marché l'offre du territoire (modernisation de l'offre existante, création de nouvelles activités) ;
- axe 2 : développer une promotion ciblée sur les familles (faire d'Auch une étape incontournable d'un séjour dans le Gers) ;
- axe 3 : conforter l'office de tourisme dans son rôle fédérateur (améliorer les services, développer les actions partenariales). Le plan de promotion de l'office de tourisme intercommunal prévoit des actions ciblées grand public et des actions ciblées « groupes ».

Les produits phares identifiés, porteurs du tourisme local, sont le centre historique d'Auch avec la cathédrale Sainte-Marie et le Musée des Jacobins. Afin d'assurer une médiation de découverte du patrimoine et de proposer une offre de qualité, l'agglomération a obtenu le label

Pays d'art et d'histoire⁸. L'office de tourisme propose aussi une vitrine des produits d'excellence et propose aux producteurs qui le souhaitent un service de « dépôt-vente ». Il valorise les restaurants engagés dans la marque nationale « Maître Restaurateur » et dans le dispositif départemental « Les tables du Gers », faisant la promotion des restaurateurs cuisinant des produits locaux. La collectivité participe et co-organise différentes manifestations de promotion (fête de la gastronomie, étape gersoise des Toqués d'Oc).

La capacité d'hébergement touristique de l'agglomération est de 4 499 lits dont 2 595 lits non-marchands. La densité d'hébergement est donc bien supérieure au seuil minimal de 4,5 %, défini à l'article R. 133-33 du code du tourisme pour les territoires de plus de 10 000 habitants et servant à identifier les communes touristiques. Cependant, l'activité touristique est marquée, à Auch, par une offre d'hébergements limitée (absence d'un hôtel-restaurant de grande capacité en centre-ville), vieillissante et pas toujours adaptée aux demandes⁹. C'est ainsi qu'en 2017, le nombre de nuitées tourisme sur Auch ne représente que 11 % du nombre de nuitées tourisme du Gers, soit 0,5 million de nuitées¹⁰.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'essor du territoire à moyen terme repose sur le développement de filières agro-alimentaires afin de valoriser les produits issus de l'agriculture gersoise et sur l'émergence d'un pôle industriel aéronautique en lien avec la métropole régionale.

Cependant, compte tenu du retard pris dans le domaine des infrastructures routières, le développement du territoire se heurte à la concurrence économique de territoires gersois limitrophes plus proches de la métropole toulousaine (par exemple, la commune de L'Isle Jourdain).

Le désenclavement du territoire et sa ville-centre Auch, comme la constitution de nouvelles réserves foncières, apparaissent ainsi comme une priorité.

⁸ Un service de médiation du patrimoine a été structuré et une offre de visites guidées a été développée. 15 visites différentes sont proposées à Auch et dans les villages alentours et 250 visites sont programmées principalement pendant les vacances scolaires.

⁹ Le taux d'occupation de l'hôtellerie gersoise, sur les années 2015/2016, reste très bas même en période estivale, dépassant tout juste les 50 % en juin et juillet et atteignant les 60 % en août (source : Enquête de fréquentation Insee/CRT/CDT).

¹⁰ Fréquentation en nombre de nuitées 2017 pour Auch et pour le Gers

Année 2017	Fréquentation en nombre de nuitées dans le Gers 2017 en Millions	Fréquentation en nombre de nuitées à Auch et son Pays 2017 en Millions	Part des nuitées sur Auch par rapport au Gers en %
Nuitées tourisme	4,7	0,5	11%
Nuitées habituellement présents	3	0,4	13%
Total	7,7	0,9	12%

Source : Flux Vision Tourisme Orange, CRT Visit Data, CDT.

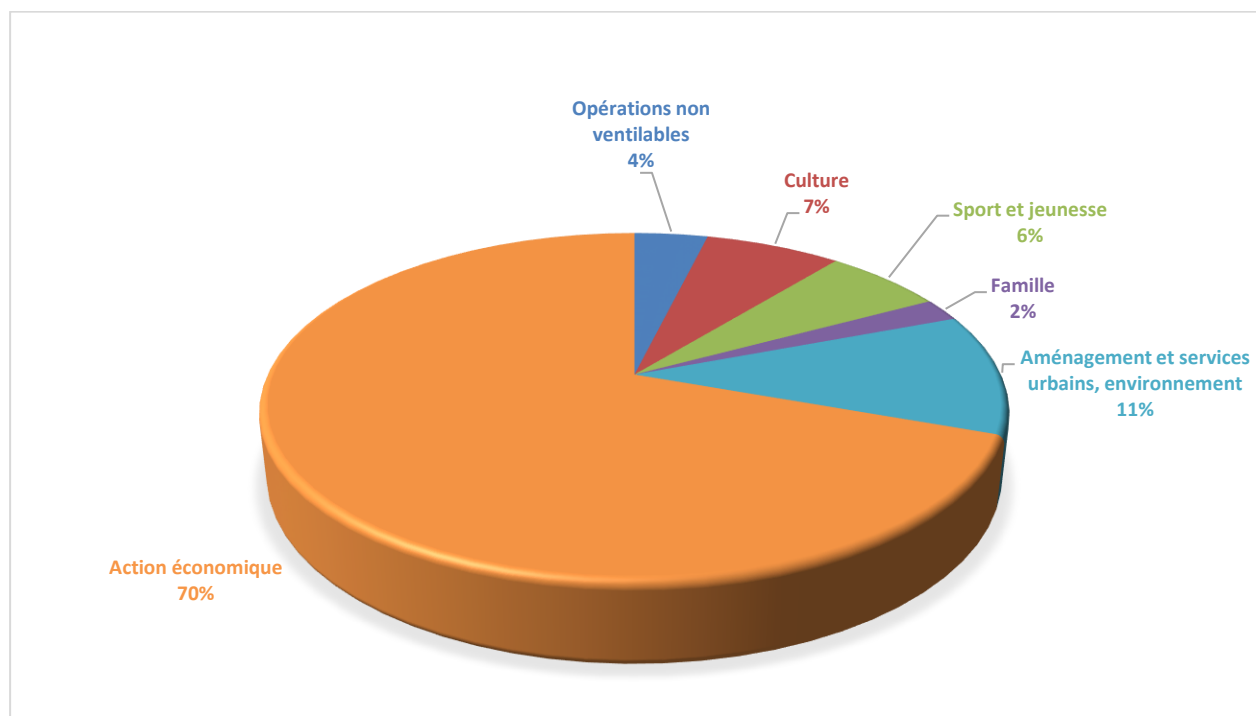
2. L'EXERCICE DES COMPÉTENCES COMMUNAUTAIRES

Depuis la création de la communauté de communes du Grand Auch en 2001, il peut être distingué trois grandes étapes de prise de compétences au niveau intercommunal¹¹ :

- la période 2001-2010 : compétence petite enfance, péri et extrascolaire puis, en 2006, compétence dans le domaine social avec la création du CIAS ;
- la période 2011-2016 : compétence transports urbains¹² et compétences développement économique et politique de la ville en 2011 puis, en 2013, compétences facultatives de collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés, création et gestion d'un crématorium, création et gestion d'une fourrière animale et, enfin, transfert et prise en charge des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ;
- depuis le 1^{er} janvier 2017 : compétences supplémentaires dans le domaine de l'habitat social, des actions culturelles et de la maison des services aux publics.

L'orientation choisie est celle d'une communauté d'agglomération tournée vers les services de proximité à la population (politique en faveur de la jeunesse, du sport, de la culture) et vers le soutien au développement économique du territoire (aménagement des zones d'activités économiques).

graphique 1 : Dépenses réelles d'investissement par fonction

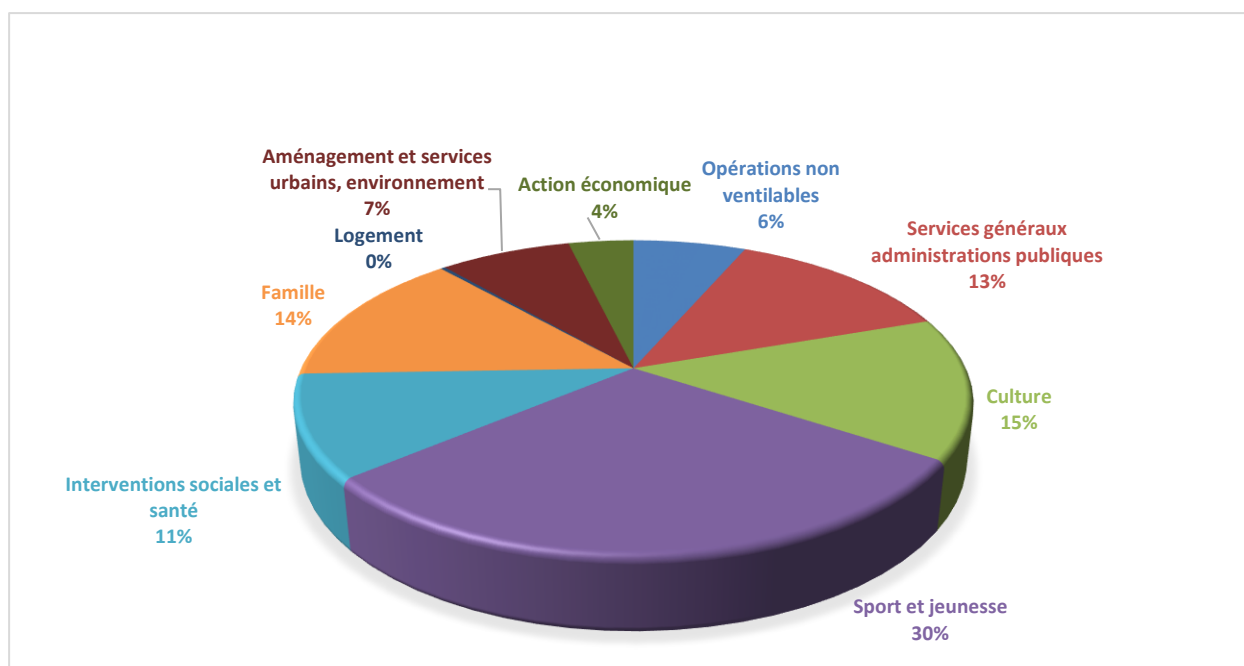


Source : d'après le compte administratif 2016 de Grand Auch

¹¹ En annexe du rapport figure la chronologie détaillée de la prise de compétence de l'agglomération ainsi que les délibérations définissant l'intérêt communautaire pendant les années sous revue.

¹² Suite à la dissolution en décembre 2010 d'un syndicat intercommunal à vocation unique qui agissait dans le domaine des transports.

graphique 2 : Dépenses réelles de fonctionnement par fonction



Source : d'après le compte administratif 2016 de Grand Auch

Dans le cadre de son précédent rapport, la chambre avait recommandé à l'agglomération de développer l'exercice de ses compétences, s'agissant notamment des équipements sportifs et culturels, comme elle a su le faire dans le domaine du développement économique.

S'agissant tout d'abord des équipements culturels, la commune d'Auch lui a transféré, par délibération du 3 juin 2013, quatre équipements culturels en raison de leur intérêt communautaire : la bibliothèque municipale, le musée, l'école de musique et le pôle CIRC. Ce transfert apparaît cohérent au regard du label « Pays d'art et d'histoire » obtenu par l'agglomération et de la compétence tourisme qu'elle exerce via l'office intercommunal de tourisme.

La bibliothèque municipale d'Auch a été transférée à la communauté d'agglomération en raison de son rôle central au sein de l'agglomération (122 000 prêts de documents par an et 60 000 entrées sur cinq jours d'ouverture). En 2014, 25 % du nombre total d'inscrits provenaient des autres communes du Grand Auch. Le bibliobus peut désormais étendre ce périmètre à des milieux ruraux éloignés.

Le musée d'Auch compte entre 15 000 et 18 000 visiteurs par an, sept jours sur sept, dont les deux tiers proviennent du département du Gers et en grande majorité de l'agglomération. Ses actions culturelles s'adressent à l'ensemble du périmètre de l'intercommunalité.

L'école de musique d'Auch compte entre 330 et 340 élèves. Elle est le principal établissement d'enseignement musical du département du Gers. 23 % des élèves provenaient de l'agglomération en 2016-2017. Transférer l'équipement à l'agglomération a permis d'appliquer la même grille tarifaire à l'ensemble du territoire, augmentant ainsi le nombre d'élèves inscrits hors Auch.

Le pôle CIRC a été créé en 2012 et comprend les équipements récents et adaptés à la pratique du cirque (salle de répétition de 480 m²), le siège de l'association en charge de la gestion du lieu, ainsi que le Centre d'innovation et de recherche circassien (CIRC). La ville d'Auch est une référence nationale et internationale quant aux arts du cirque depuis sa labélisation en 2011

« Pôle national des arts du cirque » et attire plus de 30 000 spectateurs par an grâce à son festival. Il contribue à l'attractivité et au dynamisme du Grand Auch.

S'agissant enfin des équipements sportifs, des équipements à intérêt communautaire ont été ciblés, avec une capacité d'accueil minimale de 500 personnes. Deux critères d'appréciation ont été retenus : l'origine géographique des pratiquants sportifs, et la diversité des utilisateurs de l'équipement sportif.

Ainsi, la ville d'Auch a, en 2014, transféré trois de ses gymnases : Mouzon, Pardailhan et Mathalin.

La piscine d'Auch a elle aussi été transférée à l'agglomération en 2014, en raison de l'importance de cet équipement qui est le seul au sein du département du Gers, mais également en raison de sa fréquentation, composée à 42 % d'usagers extérieurs à la ville d'Auch.

L'agglomération doit maintenant s'attacher à préciser ses politiques culturelles et sportives.

3. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE

3.1. Les suites du précédent rapport

À l'issue de son contrôle notifié le 2 octobre 2013, la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées a formulé quatre recommandations en matière de fiabilité des comptes :

Recommandation n° 2 : « Mettre en place un inventaire »

La collectivité a bien mis en place un inventaire. Pour autant, comme dans la plupart des collectivités, il existe quelques différences plus ou moins importantes entre l'inventaire (au 31 décembre 2016) et l'état de l'actif du comptable, notamment au niveau des subdivisions des comptes 213¹³ « Constructions » et 217¹⁴ « Immobilisations corporelles reçues au titre d'une mise à disposition ».

Recommandation n° 3 : « Harmoniser les durées d'amortissement en fonction des durées fixées par délibération »

Cette opération a été réalisée très récemment, lors de la mise en œuvre d'une nouvelle version du logiciel courant 2016 et ne concerne que les immobilisations mises en service après cette date (amortissement à compter du 31 décembre 2017).

¹³ Différences les plus importantes observées sur les valeurs nettes : 1 M€ au 21318 « Autres bâtiments publics », 1,5 M€ au 2132 « Immeubles de rapport », 1,5 M€ au 2138 « Autres constructions ».

¹⁴ Différences les plus importantes observées sur les valeurs nettes : 1,1 M€ au 21738 « Autres constructions », 964 k€ au 21752 « Installations de voirie ».

Recommandation n° 4 : « Améliorer la pertinence des inscriptions budgétaires des dépenses d'investissement, au besoin en ayant recours à la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP) »

Sur la période 2012-2016, les taux de réalisation des dépenses d'investissement sont faibles, compris entre 28 % et 51 %. Si l'on inclut les restes à réaliser, les taux de réalisation sont alors compris entre 46 % et 67 %.

tableau 3 : Dépenses d'investissement (opérations réelles)

Dépenses d'investissement (Opérations réelles)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Crédits ouverts (BP+DM+RAR n-1)	6 265 377	4 993 117	5 051 656	5 615 662	7 257 650	8 303 747
Réalisations	4 861 604	2 189 373	2 182 163	2 294 693	3 667 986	2 313 740
Taux de réalisation hors RAR	77,59%	43,85%	43,20%	40,86%	50,54%	27,86%
Taux de réalisation avec RAR	90,64%	50,08%	46,24%	53,85%	66,85%	52,79%

Source : comptes administratifs

Afin d'expliquer le décalage entre inscriptions budgétaires et réalisations, l'ordonnateur fait valoir le retard pris dans le cadre de l'opération de mise en 2 x 2 voies de la RN 124¹⁵ reliant Toulouse à Auch et dans le cadre de l'opération de financement de la LGV¹⁶ Paris/Bordeaux/Toulouse. Toutefois, la collectivité annule chaque année un montant significatif de crédits ouverts sur des chapitres autres que le chapitre 204 réservé aux subventions d'équipement versées (entre 0,9 et 2,3 M€ par an sur le chapitre 21).

tableau 4 : Crédits annulés sur crédits ouverts

Exercices	Crédits ouverts (BP+DM+RAR n-1)	Mandats émis	RAR au 31.12	Crédits annulés	
				Total	Commentaires
2011	6,3 M€	4,9 M€	0,8 M	0,6 M€	
2012	5,0 M€	2,2 M€	0	2,8 M€	dont: - 1,6 M€ au chap.21, - 0,6 M€ au chap.16
2013	5,1 M€	2,2 M€	0	2,9 M€	dont: - 1,1 M€ au chap.204, - 0,9 M€ au chap.21
2014	5,6 M€	2,3 M€	0	2,6 M€	dont: - 2,3 M€ au chap.21 (1,7 M€ sur le 2111)
2015	7,3 M€	3,7 M€	1,2 M€	2,4 M€	dont: - 1,2 M€ au chap.204, - 1,0 M€ au chap.21 (0,9 M€ sur le 2111)
2016	8,3 M€	2,3 M€	2,1 M€	3,9 M€	dont: - 2,0 M€ au chap.204, - 1,0 M€ au chap.21 (0,6 M€ sur le 2111), - 0,7 M€ au chap.23

Source : comptes administratifs

¹⁵ L'agglomération s'est engagée à financer cette infrastructure à hauteur de 6,2 M€ au total. Le projet devait initialement s'achever en 2017. Mais à ce jour et en raison des reports de programmation décidés par l'État, la communauté d'agglomération n'a été appelée qu'à hauteur de 1,3 M€.

¹⁶ L'EPCI a été sollicité dans le cadre du financement de la LGV Paris/Bordeaux/Toulouse, à hauteur de 900 k€.

Interrogé sur ce point, l'ordonnateur a précisé les motifs des annulations de crédits en produisant le tableau suivant duquel il ressort, qu'en dehors des projets d'infrastructures routières ou ferroviaires, les annulations de crédits concernent principalement des opérations de réserves foncières non réalisées.

tableau 5 : Opérations annulées sur crédits ouverts

	CREDITS ANNULES			MOTIF
	CHAPITRE 204	CHAPITRE 21	CHAPITRE 23	
2012		1,3		
Réserves foncières non constituées		0,5		Pas d'opportunité
Retard travaux sur bâtiments (accueil jeunes, centre de loisirs du bois d'Auch, centre économique du Garros)		0,3		Technique
Opérations non commencées (office de tourisme, fibre optique, berges du gers)		0,5		Technique
2013	1,1	0,8		
RN 124	0,4			Décision extérieure à la collectivité
CPER AEROPARC	0,7			Décision extérieure à la collectivité
Réserves foncières non constituées		0,3		Pas d'opportunité
Retard ou annulation d'opérations sur bâtiments (centre de loisirs bois d'Auch, crèche Pavie)		0,5		Décision politique (bois d'Auch) Motif technique (crèche)
2014		2,3		
Réserves foncières non constituées		1,7		Pas d'opportunité
Retard opérations sur bâtiments (notamment centre économique du Garros et office de tourisme)		0,5		Technique
Retard travaux voiries et réseaux ZAC		0,1		Technique
2015	1,2	1		
RN 124	1,2			Décision extérieure à la collectivité
Réserves foncières non constituées		1		Pas d'opportunité
2016	2	1	0,7	
RN 124	1,2			Décision extérieure à la collectivité
LGV	0,7			Décision extérieure à la collectivité
CPER Enseignement supérieur	0,1			Décision extérieure à la collectivité
Réserves foncières non constituées		0,6		Pas d'opportunité
Opérations non commencées ou retardées (centre de loisirs Rouget de Lisle, abattoirs)		0,4		Technique
Opérations non commencées ou retardées (centre économique du Garros, musée)			0,7	Technique

Source : Grand Auch

Le seul retard pris dans le cadre des projets d'infrastructures d'intérêt national n'est donc pas la seule explication aux faibles taux de réalisation. Afin d'améliorer la pertinence des inscriptions budgétaires, la chambre invite le nouvel EPCI Grand Auch Cœur de Gascogne à recourir à la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement.

Recommandation

1. Améliorer la pertinence des inscriptions budgétaires des dépenses d'investissement, au besoin en ayant recours à la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiements (AP/CP). *Non mise en œuvre.*

Recommandation n° 5 : « Se rapprocher du comptable public pour harmoniser les inscriptions relatives à l'encours de la dette entre le compte administratif et le compte de gestion »

Les informations relatives à l'encours de dette au compte administratif et au compte de gestion sont désormais concordantes.

3.2. Une information incomplète présentée lors du débat d'orientation budgétaire

En dehors du suivi des recommandations, les différents contrôles effectués sur la qualité de l'information financière et comptable ont amené une seule observation. Cette dernière, semblable à celle formulée dans le cadre du contrôle de la ville-centre, Auch, concerne l'information présentée lors du débat d'orientation budgétaire (DOB).

Le DOB est une étape obligatoire¹⁷ de la procédure budgétaire dans les établissements publics de coopération intercommunale comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus. L'instruction budgétaire et comptable M14 précise qu'il s'insère dans les mesures d'information du public sur les affaires locales et permet aux élus d'exprimer leurs vues sur une politique budgétaire d'ensemble. Il permet également à l'ordonnateur de faire connaître les choix budgétaires prioritaires et les modifications à envisager par rapport au budget antérieur.

Dans les deux mois qui précèdent l'examen du budget primitif, il doit présenter les orientations générales budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés et, depuis 2014, les caractéristiques de l'endettement de l'EPCI. Ces dernières ont été précisées depuis la loi NOTRe. Elles concernent la structure et la gestion de la dette.

De surcroît, pour les EPCI qui comptent plus de 10 000 habitants et comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus, la loi NOTRe a enrichi le contenu du DOB, qui doit désormais comporter une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Le rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

Dans le cas présent, les informations présentées au conseil communautaire sont incomplètes. En effet, les orientations ne sont pas chiffrées, notamment en ce qui concerne la dette. Il en est de même pour l'évolution des dépenses (excepté les dépenses de personnel), des effectifs, des rémunérations et des avantages en nature et du temps de travail. De plus, la structure des dépenses et des effectifs n'est pas présentée.

Les engagements pluriannuels envisagés ne sont pas non plus chiffrés. Même si la communauté d'agglomération ne suit pas son budget en AP/CP, certains projets d'investissement pluriannuels (notamment le financement de la mise en 2 x 2 voies de la RN 124, de la LGV Paris/Bordeaux/Toulouse et du cheminement le long des berges du Gers¹⁸) mériteraient de figurer dans le DOB, avec un échéancier des paiements afin de renforcer l'information des élus.

¹⁷ Article L. 5211-36 du CGCT.

¹⁸ Le cheminement le long des berges du Gers est une opération individualisée au compte administratif (opération d'équipement).

En conséquence, il est rappelé à l'ordonnateur du nouvel EPCI Grand Auch Cœur de Gascogne que la procédure budgétaire préparatoire exige qu'il se conforme à l'obligation de produire une information complète à l'occasion du DOB.

4. LA SITUATION FINANCIÈRE

Sur la période contrôlée, outre le compte principal (74 % du total des recettes de fonctionnement consolidées), la communauté d'agglomération compte quatre budgets annexes en activité : celui relatif aux ordures ménagères (12 %), la ZAC du Mouliot (6 %), les transports urbains (6 %) et la ZAE Les berges de Lamothe (1 %).

tableau 6

Identifiant	Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Budgets retenus pour l'onglet 2- conso tous budgets	Budgets retenus pour l'onglet 3- conso budgets M14	Recettes de fonctionnement	
						2016 (en €)	%
24320054000017	Budget principal	CC DU GRAND AUCH	M14	X	X	22 033 312	74,32%
24320054000025	Budget annexe	ZA CC GD AUCH	M14	X	X	361 582	1,22%
24320054000033	Budget annexe	ZA PAVIE CC GD AUCH	M14	X	X	0	0,00%
24320054000058	Budget annexe	TRANSPORTS URBAINS	M43	X		1 731 988	5,84%
24320054000066	Budget annexe	ZAC DU MOULIOT	M14	X	X	1 865 472	6,29%
24320054000132	Budget annexe	TRAITEMENT ET COLLECTE DES DECHETS	M14	X	X	3 654 086	12,33%
6					Somme totale :	29 646 441	100,00%
					Somme M14 :	27 914 453	94,16%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

L'analyse des flux financiers porte sur le budget principal¹⁹ et sur les budgets annexes. La situation bilancielle est abordée pour partie avec des éléments consolidés à l'ensemble des budgets de l'agglomération.

Le territoire est marqué par la prédominance de la ville-centre et de la communauté d'agglomération. Cependant, ce poids tend à diminuer d'environ 10 % sur chacun des postes en raison de l'extension du périmètre de l'agglomération en 2017.

Ainsi, jusqu'en 2016, l'ensemble constitué par la ville-centre et le groupement à fiscalité propre représentait pratiquement 90 % des masses financières, en fonctionnement comme en investissement, témoignant du faible poids des autres communes-membres dans l'équilibre du territoire communautaire et de leur dépendance aux services mis en place par la ville-centre et par l'intercommunalité.

À partir de 2017, l'intégration de nouvelles communes au sein de la structure intercommunale conduit à éroder cette prépondérance, dans des proportions toutefois moindres que l'augmentation démographique communautaire qui en a résulté (+ 23 %).

Le poids croissant des communes-membres dans l'encours de la dette, et dans une moindre mesure dans les dépenses d'équipement, montre que les nouvelles communes entrantes, certes dans des proportions variables, sont mieux équipées, ce qui pourrait à terme influencer sur la relation

¹⁹ Les références financières sont issues des restitutions issues du logiciel d'analyse financière des juridictions financières, Anafi, à partir de la base de données, dite flux CCI, en provenance de la DGFIP. Les comparaisons sont effectuées au regard de la moyenne nationale observée par la DGFIP (fiche d'analyse des équilibres financiers fondamentaux).

avec la ville-centre au sein de l'EPCI. Effectivement, le montant des dépenses d'équipement des communes-membres, autres que la ville d'Auch, est passé de 1,4 M€ en 2016 à 3,7 M€ en 2017.

tableau 7 : Équilibre financier du territoire (données agrégées GAA+ CAGACG / Auch / autres communes 2016-2017)

Libellé budget		Population		Produits de fonctionnement		Charges de fonctionnement		Encours de dette		Dépenses d'équipement	
2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
CA du Grand Auch	CA Grand Auch Cœur de Gascogne	32 766	40 394	20 238 541	22 840 788	16 888 749	19 426 272	1 904 033	3 727 058	2 113 100	3 341 016
Auch		23 247	23 092	24 558 238	24 979 638	19 691 161	20 524 172	18 009 101	17 547 976	7 191 646	8 822 856
Autres communes		9 519	17 302	5 811 516	12 520 480	4 815 062	9 779 698	5 043 535	10 959 747	1 428 385	3 713 967
Total				50 608 294	60 340 906	41 394 973	49 730 143	24 956 668	32 234 780	10 733 131	15 877 839
% ensemble (CA + ville centre) dans le total				89 %	79 %	88 %	80 %	80 %	66 %	87 %	77 %

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion²⁰

4.1. Les performances financières

4.1.1. Le niveau de l'autofinancement

L'EPCI dégage, au cours de l'exercice 2016, une capacité d'autofinancement nette de 2 M€ pour financer ses investissements, soit une baisse de 6,1 % en moyenne annuelle depuis 2011.

tableau 8

BP - en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	13 500 331	13 472 083	14 586 579	23 207 991	23 780 350	20 743 731	9,0%
Charges de gestion (B)	10 653 955	11 376 766	12 102 040	19 736 138	20 920 465	18 415 443	11,6%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	2 846 376	2 095 317	2 484 539	3 471 853	2 859 885	2 328 288	-3,9%
en % des produits de gestion	21,1%	15,6%	17,0%	15,0%	12,0%	11,2%	
+/- Résultat financier	-11 201	-4 097	0	-90 873	-88 486	-96 944	54,0%
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- valeurs de cession de stocks)	0	0	0	-8 234	-8 090	-11 228	
+/- Autres produits et charges excep. réels	6 748	2 018	32 220	73 485	32 573	12 859	13,8%
= CAF brute	2 841 923	2 093 238	2 516 759	3 446 231	2 795 882	2 232 974	-4,7%
en % des produits de gestion	21,1%	15,5%	17,3%	14,8%	11,8%	10,8%	
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	115 653	128 700	157 481	
= CAF nette ou disponible	2 841 923	2 093 238	2 516 759	3 330 578	2 667 182	2 075 493	-6,1%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les opérations financières et exceptionnelles de la structure ont peu impacté cette évolution, la CAF brute et la CAF nette ont, en effet, des niveaux très proches compte tenu de la faiblesse de l'annuité en capital de la dette.

Le niveau d'épargne que la collectivité dégage de sa gestion courante (EBF) est donc le principal facteur explicatif. Ce niveau a diminué de 3,9 % en moyenne par an, les charges de gestion évoluant plus rapidement (+ 11,6 %) que les produits de gestion (+ 9 %). Il s'établit à 2,3 M€ en 2016 et ne représente plus que 11 % des produits de gestion communautaires, ce qui est significativement inférieur au seuil de 20 % communément admis par les juridictions financières comme « satisfaisant ».

²⁰ Les données ne reprennent que les budgets principaux, ainsi pour la communauté d'agglomération ne figurent pas les résultats des budgets annexes.

L'analyse doit cependant tenir compte des changements de périmètre intervenus au cours de la période, tel que les importants transferts d'équipements sportifs et culturels en 2014 et en 2015, ou le transfert de la collecte et du traitement des déchets ménagers, qui a donné lieu à la création d'un budget annexe à compter de 2016.

La nouvelle structure, issue de la fusion de la communauté d'agglomération avec la communauté de communes Cœur de Gascogne le 1^{er} janvier 2017, présente une situation quasiment identique avec une capacité d'autofinancement nette de 1,9 M€. Par contre, la communauté d'agglomération du Grand Auch et la ville-centre Auch ne représentent plus que 75 % de la CAF nette du territoire communautaire, contre 89 % en 2016, et ce en raison de l'intégration de nouvelles communes.

tableau 9 : Capacité d'autofinancement du territoire (données agrégées GAA + CAGACG / Auch / autres communes 2016-2017)

Libellé budget		Population		Excédent brut de fonctionnement		Capacité d'autofinancement brute		Remboursements en capital d'emprunts	Capacité d'autofinancement nette		
2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
CA du Grand Auch	CA Grand Auch Cœur de Gascogne	32 766	40 394	2 275 406	2 112 695	2 191 321	2 078 626	157 481	206 175	2 033 840	1 872 451
Auch		23 247	23 092	6 271 205	5 829 198	5 755 270	5 508 732	3 546 922	1 961 125	2 208 348	3 547 607
Autres communes		9 519	17 302	1 149 394	3 089 761	996 453	2 740 782	450 667	967 729	545 787	1 773 053
Total				9 696 005	11 031 653	8 943 044	10 328 140	4 155 069	3 135 029	4 787 975	7 193 111
% ensemble (CA + ville centre) dans le total				88 %	72 %	89 %	73 %	89 %	69 %	89 %	75 %

Source : logiciel Anafl d'après les comptes de gestion²¹

4.1.2. La structure des coûts et les marges de manœuvre en fonctionnement

Les charges courantes représentent un volume de 18,5 M€ de dépenses en 2016. Elles sont pour l'essentiel consacrées aux dépenses de personnel (60,2 % en moyenne sur la période), aux subventions de fonctionnement (21,2 %) et, dans une moindre mesure, aux charges à caractère général (12,7 %).

tableau 10

BP - en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Structure moyenne
Charges à caractère général	1 120 220	1 318 459	1 524 579	2 736 144	2 671 215	2 475 280	12,7%
+ Charges de personnel	6 379 987	6 643 079	7 170 401	11 397 306	12 684 945	11 979 802	60,2%
+ Subventions de fonctionnement	2 777 633	2 932 855	3 059 949	3 813 710	3 610 304	3 630 402	21,2%
+ Autres charges de gestion	376 115	482 373	347 111	1 788 978	1 954 001	329 959	5,6%
+ Charges d'intérêt et pertes de change	11 201	4 097	0	90 873	88 486	96 944	0,3%
= Charges courantes	10 665 156	11 380 863	12 102 040	19 827 011	21 008 951	18 512 387	
Charges de personnel / charges courantes	59,8%	58,4%	59,2%	57,5%	60,4%	64,7%	
Intérêts et pertes de change / charges courantes	0,1%	0,0%	0,0%	0,5%	0,4%	0,5%	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

La structure des coûts indique une certaine rigidité des dépenses puisqu'en 2016, 60,5 % des charges concernent des postes sur lesquels il y a peu de marges de manœuvre (charges de personnel et charges financières).

²¹ Les données ne reprennent que les budgets principaux, ainsi pour la communauté d'agglomération ne figurent pas les résultats des budgets annexes.

Cette rigidité des charges reflète les contraintes budgétaires auxquelles le groupement est confronté en matière de compression des charges.

4.1.3. L'investissement : financement et dépenses

Au cours de la période sous revue, 14,3 M€ ont été consacrés par la communauté d'agglomération à des dépenses d'équipement et 2,7 M€ à des subventions d'équipement. Les réalisations les plus marquantes sont l'office de tourisme (2 M€), le centre économique du Garros (1 M€), la crèche de Pavie (0,8 M€), les travaux de restauration des rivières (0,8 M€).

Au total, le montant des dépenses d'investissement s'élève à 16,6 M€, hors remboursement du capital de la dette (cf. tableau infra).

tableau 11

BP - en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul sur les années
CAF brute	2 841 923	2 093 238	2 516 759	3 446 231	2 795 882	2 232 974	15 927 007
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	115 653	128 700	157 481	401 834
= CAF nette ou disponible (C)	2 841 923	2 093 238	2 516 759	3 330 578	2 667 182	2 075 493	15 525 173
TLE et taxe d'aménagement	0	0	0	0	0	0	0
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	84 297	232 550	212 474	258 429	354 681	326 959	1 469 390
+ Subventions d'investissement reçues	130 304	97 472	45 542	394 039	850 899	362 631	1 880 886
+ Produits de cession	1 550	0	820	0	0	0	2 370
+ Autres recettes	0	0	0	0	16 122	1 000	17 122
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	216 151	330 022	258 836	652 468	1 221 702	690 590	3 369 768
= Financement propre disponible (C+D)	3 058 073	2 423 260	2 775 595	3 983 046	3 888 884	2 766 083	18 894 941
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	75,1%	225,0%	150,8%	206,5%	121,5%	128,4%	132%
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	4 073 946	1 077 090	1 839 989	1 928 820	3 200 588	2 154 753	14 275 185
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	747 843	1 104 934	246 024	242 870	331 347	33 310	2 706 328
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	196 354	0	196 354
- Participations et inv. financiers nets	34 992	-600 000	88 800	0	0	-52 500	-528 708
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-44 100	7 350	7 350	7 350	7 350	7 350	-7 350
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-1 754 608	833 886	593 432	1 804 006	153 244	623 170	2 253 131
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	325 000	0	325 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-1 754 608	833 886	593 432	1 804 006	478 244	623 170	2 578 131

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Ces dépenses ont été financées intégralement par l'autofinancement (15,5 M€) et par les autres ressources propres (3,4 M€), à savoir les subventions d'investissement reçues (1,9 M€) et le FCTVA (1,5 M€).

Le ratio d'autofinancement des investissements, soit le pourcentage de dépenses d'équipement financées par l'ensemble des ressources propres de la commune, s'élève à 132 % en cumulé sur la période (18,9 M€ / 14,3 M€).

L'EPCI a ainsi dégagé 2,3 M€ de capacité de financement auxquels se sont ajoutés 325 k€ d'emprunt²².

Le recours à l'emprunt en 2015 pour un montant de 325 k€, bien que compensé par des loyers, ne semble pas se justifier, la communauté d'agglomération générant pour cet exercice une capacité de financement propre d'un montant de 153 k€. Surtout, ce ratio très important de 132 % amène nécessairement à s'interroger sur l'excès de ressources qui a pu être prélevé sur les

²² Dans le cadre de l'acquisition des abattoirs d'Auch, un emprunt de 325 k€ a été souscrit. L'annuité de cet emprunt est intégralement compensée par les loyers versés par les sociétés exploitantes.

contribuables. Il a participé à reconstituer le fonds de roulement net global à hauteur de 2,6 M€. Ce dernier représente ainsi jusqu'à 130 jours de charges courantes en 2016 (cf. § 4.4.2 p.45), soit un niveau particulièrement élevé.

Selon l'ordonnateur, il s'agit de la constitution d'une épargne en vue de financer les engagements financiers pris au titre des chantiers de mise en 2 x 2 voies de la RN 124 et de création de la ligne à grande vitesse (LGV Paris/Bordeaux/Toulouse). L'EPCI doit financer ces deux projets à hauteur de 6,4 M€. À ce jour, il reste à financer 4,7 M€ au titre de la RN 124 et 73 k€ au titre de la LGV, auxquels s'ajouteraient 700 k€ si le projet de tronçon Bordeaux-Toulouse se concrétisait (cf. annexe 2 p.59).

Ce constat renforce l'intérêt d'une gestion en AP/CP qui, au cas d'espèce, contribuerait à la clarté de l'information.

4.2. Le fonctionnement courant

4.2.1. Les produits de gestion

Les produits de gestion progressent de 10,3 M€ de 2011 à 2015, puis diminuent de 3 M€ pour s'élever à 20,7 M€ en 2016.

La forte progression en 2014 s'explique en partie par le fait que la commune d'Auch verse désormais à l'EPCI une compensation financière (1,6 M€) à la suite des transferts d'équipements sportifs et culturels réalisés au cours de l'exercice (cf. § 4.2.1.2 p.32). La baisse des ressources fiscales en 2016 est liée en partie à la comptabilisation de la TEOM (3,4 M€) désormais dans un budget annexe (cf. § 4.3.1 p.42).

La création de ce budget annexe diminue également les charges correspondantes du budget principal.

4.2.1.1. Les ressources fiscales propres

Les ressources fiscales propres (nettes des restitutions) représentent entre 38 % et 56 % des produits de gestion selon les exercices. Elles s'élèvent à 10,2 M€ en 2016.

tableau 12

BP - en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	5 265 945	5 004 601	5 843 769	9 524 785	10 068 811	10 148 449	14,0%
+ Taxes sur activités de service et domaine	26 653	70 957	62 474	3 139 409	3 318 508	68 625	20,8%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	5 292 598	5 075 558	5 906 242	12 664 194	13 387 320	10 217 074	14,1%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les impôts locaux : un dynamisme difficile au regard de la faiblesse des bases et des taux d'imposition déjà élevés

Les impôts locaux sont composés des taxes foncières et d'habitation, qui représentent en moyenne 76 % du total, sur la période 2012-2016, de la cotisation sur la valeur ajoutée des

entreprises (16 %), de la taxe sur les surfaces commerciales (6 %) et dans une moindre mesure d'autres taxes et impôts (dont l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (2 %)).

Ils connaissent une variation annuelle moyenne de + 1 % de 2011 à 2016.

tableau 13

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux	10 117 209	9 703 093	10 595 509	10 152 520	10 573 425	10 628 929	1,0%
<i>Dont à partir de 2012 :</i>							<i>Var. 2012/2016</i>
Taxes foncières et d'habitation	0	7 371 178	7 816 377	7 697 972	8 036 510	8 125 564	2,5%
+ Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	0	1 549 707	1 666 218	1 550 933	1 656 188	1 661 449	1,8%
+ Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	0	545 011	800 683	665 737	632 649	581 237	1,6%
+ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	0	224 159	228 809	237 878	248 078	251 308	2,9%
+ Autres impôts locaux ou assimilés	157 975	13 038	83 422	0	0	9 371	-7,9%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Cette progression est le résultat d'un produit dynamique de taxe d'habitation (+ 2,9 %) et de CVAE (+ 2 %). En comparaison, le produit de la CFE (- 0,5 %) et celui de la TASCOM (- 2,9 %) diminuent sur la période.

tableau 14 : Produits de la fiscalité locale

En milliers d'€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Produits de la fiscalité directe locale							
Taxe d'habitation	3 896	4 013	4 170	4 235	4 495	4 491	2,9%
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	23	24	24	24	24	25	1,7%
Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties	66	63	61	59	63	69	0,9%
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	3 511	3 194	3 393	3 259	3 371	3 432	-0,5%
Produits des impôts de répartition (pas de pouvoir de taux)							
Cotisation valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	1 507	1 550	1 666	1 551	1 656	1 661	2,0%
Imposit* forfaitaire sur les ent. de réseau (IFER)	261	224	229	238	248	251	-0,8%
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	674	545	801	666	633	581	-2,9%

Source : fiches DGCL

La baisse du produit de CFE en 2012 est liée à une modification du montant des bases minimums, qui est passé de 2 000 € en 2011 pour tous les contribuables à :

- 500 € pour les contribuables dont le chiffre d'affaires est inférieur à 100 000 € ;
- 2 000 € pour les contribuables dont le chiffre d'affaires est supérieur à 100 000 €.

La baisse du produit de TASCOM en 2012 correspond à une diminution du montant versé par un seul contribuable. Les vérifications menées par l'administration fiscale ont conduit à un rattrapage en 2013.

En ce qui concerne l'évolution du produit de la taxe d'habitation, il s'agit surtout d'un effet bases plutôt que d'un effet taux.

tableau 15

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Produit de la taxe d'habitation perçue par l'EPCI (en k€)	3 896	4 013	4 170	4 235	4 495	4 491
Variation pdt total des impôts locaux en %	nc	3,0%	3,9%	1,6%	6,1%	-0,1%
Dont effet taux (y c. abattements en %)	nc	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	nc
Dont effet physique des var. de base en %	nc	1,2%	2,1%	0,6%	5,1%	nc
Dont effet forfaitaire des var. de base en %	2,000%	1,800%	1,800%	1,009%	1,009%	1,010%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Pour autant, les bases d'imposition du Grand Auch (1 038 €/habitant pour la taxe d'habitation en 2016) sont faibles au regard de celles observées en moyenne sur le territoire national (en 2016 : 1 352 €/habitant). Il en est d'ailleurs de même pour la CFE : 264 €/habitant pour Grand Auch contre 403 €/habitant pour la moyenne nationale.

Le taux est identique sur la période (13,21 %) mais il reste sensiblement supérieur à la moyenne nationale (8,81 %). En matière de CFE, le taux s'élevait à 39,72 % contre 26,51 % pour la moyenne.

Grâce à ces taux, le produit des impôts locaux par habitant observé sur le Grand Auch est légèrement supérieur ou équivalent aux moyennes nationales : en 2016, pour la taxe d'habitation, 137 €/habitant pour le Grand Auch contre 119 €/habitant pour la moyenne et, pour la CFE, 105 €/habitant pour le Grand Auch contre 107 €/habitant pour la moyenne.

4.2.1.2. Les restitutions et versements aux communes-membres

En 2014, suite à l'élargissement de l'intérêt communautaire à certains équipements culturels et sportifs²³, les charges transférées au groupement ont été plus importantes que les produits. Ainsi, la commune d'Auch, essentiellement concernée par ces transferts, ne reçoit plus l'attribution de compensation (AC) de 3,9 M€. Désormais, c'est elle qui verse à l'EPCI une AC de 1,6 M€.

En conséquence, pour la communauté d'agglomération du Grand Auch, les versements d'AC aux communes-membres ont significativement diminué, passant de 4,2 M€ à 158 k€. En revanche, l'AC brute perçue par l'EPCI a augmenté, passant de 66 k€ à 1,7 M€.

Le groupement est donc passé d'une AC nette négative (4,1 M€ versés en 2011, 2012 et 2013) à une AC nette positive (1,5 M€ perçus à compter de 2014). Il est donc bénéficiaire net de la fiscalité reversée à ses communes-membres.

tableau 16

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Attribution de compensation brute	65 712	65 712	65 712	1 667 843	1 667 843	1 720 956
- Prélèvement pour reversement d'attribution de compensation	-4 151 264	-4 151 268	-4 151 268	-158 303	-158 303	-158 303
= Attribution de compensation nette des versements	-4 085 552	-4 085 556	-4 085 556	1 509 540	1 509 540	1 562 653

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

²³ Des équipements appartenant majoritairement à la commune d'Auch : notamment pôle CIRC et CIRCA, la bibliothèque, la piscine, le musée des Jacobins, l'école de musique et le hall du Mouzon.

Ces transferts ont ainsi entraîné une plus forte intégration fiscale du groupement. En effet, la part de fiscalité du bloc conservée par le groupement a doublé, passant de 21 % en 2013 à 39 % en 2014. En 2016, elle s'élève à 40 %²⁴.

tableau 17

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fiscalité levée par les communes (A, tableau 3.1)	17 077 437	17 749 522	18 377 735	18 796 950	19 730 939	19 892 881
Fiscalité levée par le groupement (B, tableau 3.1)	10 117 209	9 694 841	10 669 912	10 269 890	10 788 104	10 977 467
Total communes et groupement (C=A+B)	27 194 646	27 444 363	29 047 647	29 066 840	30 519 043	30 870 348
Fiscalité conservée par le groupement (E=B+/-D, tableau 3.2)	5 331 657	5 062 061	6 037 132	11 377 975	11 990 671	12 218 988
- Part fiscalité du bloc conservée par le groupement (E/C)	19,61%	18,44%	20,78%	39,14%	39,29%	39,58%
- Part fiscalité du groupement conservée par le groupement (E/B)	52,70%	52,21%	56,58%	110,79%	111,15%	111,31%

Source : Logiciel ANAFI - Comptes de gestion

tableau 18 : CIF Grand Auch comparé au CIF de la strate

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (*)
CIF	0,229232	0,220262	0,231806	0,306152	0,447424	0,417045
CIF MOYEN STRATE	0,333636	0,336536	0,342177	0,328421	0,35025	0,352996
(*) Nouvel EPCI : CA GA cœur de gascogne						
Source : fiches DGF						

Le coefficient d'intégration fiscale du territoire dépasse à compter de 2016 celui de la moyenne de la strate. Cette évolution positive est favorable pour le calcul des dotations, notamment les dotations de péréquation.

Outre l'AC, l'EPCI verse également une dotation de solidarité communautaire (DSC) à ses communes-membres. Elle a été divisée par deux en six ans (321 k€ en 2016 contre 700 k€ en 2011).

tableau 19

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Prélèvement pour reversement de dotation de solidarité communautaire	-700 000	-547 224	-547 224	-401 455	-306 973	-321 132	-14,4%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

En effet, la communauté d'agglomération a décidé de réduire progressivement le montant de la dotation de solidarité communautaire versée à ses communes-membres, parallèlement à la montée en puissance du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Le montant total de DSC varie donc en proportion inverse à la progression des sommes versées aux communes au titre du FPIC, l'attribution individuelle de DSC s'opérant proportionnellement à la répartition retenue en 2013, année de référence. Le conseil communautaire a figé le montant total de DSC + FPIC versé à 820 k€ par an.

tableau 20 : Évolution de la dotation de solidarité communautaire et du FPIC

En K€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
DSC	700	547	547	401	307	321
FPIC		153	273	419	513	499
DSC+FPIC	700	700	820	820	820	820

Source : Grand Auch

²⁴ Coefficient d'intégration fiscale de 44,7 % selon la fiche d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) transmise par le comptable.

Ce mécanisme, figeant le montant des versements, s'écarte de l'esprit des dispositifs de péréquation, mais garantit aux communes-membres des ressources stables.

4.2.1.3. La fiscalité reversée par l'État

Pour les EPCI, la fiscalité reversée recouvre principalement le fonds de péréquation des recettes fiscales communales et intercommunales (FPIC²⁵) et le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR²⁶), deux mécanismes de péréquation horizontal.

La communauté d'agglomération du Grand Auch est bénéficiaire du FPIC depuis 2013. À ce titre elle a perçu 74 k€ en 2013, 117 k€ en 2014, 215 k€ en 2015 et 349 k€ en 2016. En revanche, elle est contributrice au FNGIR. Sa contribution (542 k€ depuis 2013) a légèrement augmenté par rapport à 2011 (509 k€).

4.2.1.4. Synthèse des versements

Au final, depuis 2014, la collectivité est devenue bénéficiaire nette des mécanismes de péréquation.

tableau 21

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Attribution de compensation brute	65 712	65 712	65 712	1 667 843	1 667 843	1 720 956
- Prélèvement pour versement d'attribution de compensation	-4 151 264	-4 151 268	-4 151 268	-158 303	-158 303	-158 303
+ Dotation de solidarité communautaire brute	0	0	0	0	0	0
- Prélèvement pour versement de dotation de solidarité communautaire	-700 000	-547 224	-547 224	-401 455	-306 973	-321 132
+/- Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	0	-8 252	74 403	117 370	214 679	348 538
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	-508 586	-539 310	-541 783	-541 783	-541 783	-541 783
= Fiscalité reversée	-5 294 138	-5 180 342	-5 100 160	683 672	875 463	1 048 276

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

La communauté d'agglomération a adopté un schéma de mutualisation en 2016 mais a confié, seulement en 2017, la réalisation d'une étude à un cabinet privé dans l'objectif de définir les bases du futur pacte fiscal et financier à adopter dans le cadre d'une agglomération élargie.

Le conseil communautaire du Grand Auch a finalement adopté, le 21 décembre 2017, le pacte financier et fiscal qui propose de nouveaux arbitrages en matière de fonds de péréquation des ressources intercommunales (FPIC) et de dotation de solidarité communautaire (DSC).

Ce pacte pourra prendre en compte les évolutions de la répartition de la richesse du territoire liée à l'extension de l'agglomération à compter de 2017. En effet, en 2017, les autres communes-membres perçoivent un montant représentant 30 % des produits fiscaux de la ville-centre Auch, contre 16 % en 2016. Elles perçoivent, par ailleurs, plus de fiscalité reversée au sein du nouvel EPCI : le montant a plus que doublé entre 2016 et 2017, passant de 201 462 € à 437 691 €.

²⁵ Le FPIC mis en œuvre en 2012 consiste à prélever une fraction des ressources fiscales de certaines collectivités, celles dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 0,9 fois le potentiel financier agrégé par habitant moyen constaté au niveau national, pour la reverser à des collectivités moins favorisées.

²⁶ Le FNGIR mis en œuvre en 2011 est alimenté par les collectivités locales et les groupements « gagnants » du fait de la réforme de la taxe professionnelle. Il est calculé par comparaison des paniers de ressources avant et après réforme.

Recommandation

2. Établir un pacte financier et fiscal. *Totalement mise en œuvre.*

tableau 22 : Fiscalité du territoire (données agrégées GAA + CAGACG / Auch / autres communes 2016-2017)

Libellé budget		Population		Produits de fonctionnement		dont fiscalité directe		dont fiscalité reversée	
2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
CA du Grand Auch	CA Grand Auch Cœur de Gascogne	32 766	40 394	20 238 541	22 840 788	10 086 101	11 356 982	1 241 521	879 721
Auch		23 247	23 092	24 558 238	24 979 638	16 829 832	16 846 342	-1 442 983	-1 390 849
Autres communes		9 519	17 302	5 811 516	12 520 480	2 736 496	5 154 751	201 462	437 691
Total				50 608 294	60 340 906	29 652 429	33 358 075	0	-73 436
% autres communes sur Auch				24 %	50 %	16 %	30 %	-14 %	-31 %

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion²⁷

4.2.1.5. Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles sont la deuxième ressource du groupement, avec un montant de 6,3 M€ en 2016, soit 30 % des produits de gestion communautaires.

tableau 23

BP - en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	4 501 049	4 474 073	4 352 084	4 211 684	3 791 255	3 095 772	-7,2%
Dont dotation forfaitaire	0	137 413	0	0	0	0	N.C.
Dont dotation d'aménagement	4 501 049	4 336 660	4 352 084	4 211 684	3 791 255	3 095 772	-7,2%
Participations	2 667 089	2 771 668	2 714 571	2 781 103	3 035 840	2 944 161	2,0%
Dont Etat	31 267	11 582	68 600	37 324	98 485	47 013	8,5%
Dont régions	8 000	12 136	17 489	32 807	129 686	6 306	-4,6%
Dont départements	24 780	29 534	4 200	0	55 600	51 500	15,8%
Dont communes	0	0	0	0	0	0	N.C.
Dont groupements	21 005	17 707	14 990	23 558	17 349	16 443	-4,8%
Dont fonds européens	0	4 393	48 619	10 009	33 993	0	N.C.
Dont autres	2 582 037	2 696 316	2 560 673	2 677 406	2 700 728	2 822 899	1,8%
Autres attributions et participations	448 774	427 458	757 493	627 033	526 407	283 119	-8,8%
Dont compensation et péréquation	448 774	413 579	757 493	627 033	526 407	283 119	-8,8%
Dont autres	0	13 879	0	0	0	0	N.C.
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	7 616 912	7 673 199	7 824 149	7 619 820	7 353 502	6 323 053	-3,7%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les dotations de l'État, qui en constituent près de la moitié (3,1 M€ en 2016), ont significativement diminué. La dotation d'aménagement, du fait en grande partie de la contribution au redressement des finances publiques, a baissé de 1,4 M€ depuis 2011, soit une baisse de 31 % de son niveau.

En revanche, les participations augmentent de 2 % en moyenne annuelle, en particulier les montants versés par la caisse d'allocations familiales dans le cadre du contrat enfance et jeunesse. Le montant des participations représente d'ailleurs un montant équivalent à celui des dotations de l'État en 2016, autour de 3 M€.

²⁷ Les données ne reprennent que les budgets principaux, ainsi pour la communauté d'agglomération ne figurent pas les résultats des budgets annexes.

Les autres participations diminuent de 8,8 % par an en moyenne (283 k€ en 2016 contre 449 k€ en 2011), en raison de la diminution de la compensation reçue au titre de la contribution économique territoriale (CET).

4.2.1.6. Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation (2,6 M€ en 2016) proviennent pour majeure partie des remboursements du personnel mis à disposition (1,6 M€), des redevances et droits des services à caractère sportifs et de loisirs (351 k€) et des redevances et droits des services à caractère social (337 k€).

tableau 24

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	0	0	0	0	0	0	N.C.
+ Domaine et récoltes	0	0	0	17 246	19 197	14 516	N.C.
+ Travaux, études et prestations de services	645 838	648 000	669 409	854 125	856 718	796 773	4,3%
+ Mise à disposition de personnel facturée	347 662	425 302	468 582	554 173	632 133	1 615 122	36,0%
+ Remboursement de frais	15 581	37 175	36 448	91 042	17 280	8 775	-10,8%
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	1 009 082	1 110 476	1 174 439	1 516 587	1 525 328	2 435 187	19,3%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	24 614	94 700	83 417	163 960	173 461	193 079	51,0%
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	0	0	0	0	0	N.C.
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	0	0	0	0	0	5 975	N.C.
= Autres produits de gestion courante (b)	24 614	94 700	83 417	163 960	173 461	199 054	51,9%
Production stockée hors terrains aménagés (c)	0	0	0	0	0	0	N.C.
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	1 033 696	1 205 176	1 257 856	1 680 547	1 698 789	2 634 241	20,6%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Il s'agit du personnel communautaire mis à disposition des communes-membres (principalement la commune d'Auch), du CIAS et de l'office de tourisme mais aussi, depuis 2016, du budget annexe ordures ménagères de la communauté qui prend en charge ses propres dépenses, ce qui explique la forte progression des remboursements de près de 1 M€ constatée sur le budget principal au cours de ce dernier exercice.

4.2.2. Les charges de gestion

Les charges de gestion, fortement impactées par les transferts de compétences, ont significativement augmenté au cours de la période sous revue, passant de 10,6 M€ en 2011 à 18,4 M€ en 2016, soit + 7,8 M€ en six ans. Elles connaissent une progression moyenne annuelle de 11,6 %, supérieure à celle des produits de gestion de + 9 %.

tableau 25

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	1 120 220	1 318 459	1 524 579	2 736 144	2 671 215	2 475 280	17,2%
+ Charges de personnel	6 379 987	6 643 079	7 170 401	11 397 306	12 684 945	11 979 802	13,4%
+ Subventions de fonctionnement	2 777 633	2 932 855	3 059 949	3 813 710	3 610 304	3 630 402	5,5%
+ Autres charges de gestion	376 115	482 373	347 111	1 788 978	1 954 001	329 959	-2,6%
= Charges de gestion (B)	10 653 955	11 376 766	12 102 040	19 736 138	20 920 465	18 415 443	11,6%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

En 2016, elles sont constituées pour 65 % de charges de personnel, pour près de 20 % de subventions de fonctionnement et pour 13 % de charges à caractère général.

Les charges de gestion (585 € par habitant en 2016) sont significativement supérieures à la moyenne²⁸ observée sur le territoire national (391 € par habitant en 2016) en raison de charges de personnel particulièrement élevées.

4.2.2.1. Les charges de personnel, premier poste de dépenses courantes

Des charges de personnel élevées

Les charges de personnel sont le premier poste de dépenses de la communauté d'agglomération avec un montant de 12 M€ en 2016.

tableau 26

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	2 729 078	3 098 415	3 398 592	6 297 423	6 432 829	6 512 858	19,0%
+ Charges sociales	1 026 773	1 178 324	1 286 024	2 431 905	2 512 666	2 626 560	20,7%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	107 350	98 512	110 931	198 350	197 363	209 302	14,3%
+ Autres charges de personnel	41 131	46 524	42 764	76 304	98 939	83 428	15,2%
= Charges de personnel interne	3 904 332	4 421 775	4 838 311	9 003 981	9 241 796	9 432 148	19,3%
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	26,3%	26,6%	26,6%	27,0%	27,2%	27,8%	
+ Charges de personnel externe	2 475 655	2 221 305	2 332 090	2 393 325	3 443 149	2 547 654	0,6%
= Charges totales de personnel	6 379 987	6 643 079	7 170 401	11 397 306	12 684 945	11 979 802	13,4%
<i>CP externe en % des CP total</i>	38,8%	33,4%	32,5%	21,0%	27,1%	21,3%	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Après déduction des remboursements de personnels mis à disposition²⁹, leur poids ressort à 56 %. Les refacturations représentent, en effet, près de 1,6 M€ en 2016, soit 13 % des charges totales de personnel.

Les charges brutes de personnel ont progressé de 13,4 % en moyenne annuelle (soit + 5,6 M€ en valeur absolue), passant de 6,4 M€ en 2011 à 12 M€ en 2016.

Cette forte croissance est due aux charges de personnel des services relatifs aux ordures ménagères et aux équipements culturels et sportifs, transférées à l'EPCI en 2014 (+ 4,2 M€). Depuis 2014, la variation annuelle moyenne est de + 2,5 % pour les charges de personnel totales (+ 2,4 % pour le personnel interne).

Les variations des charges de personnel mis à disposition de la communauté d'agglomération s'expliquent également par la modification, en 2015, de leurs modalités de calcul³⁰. L'évolution des effectifs 2013-2016 est en lien avec les transferts de compétences. Les effectifs permanents titulaires ont ainsi augmenté, passant de 111 ETP³¹ en 2014 à 200 ETP³² en 2016.

²⁸ Moyenne observée sur l'ensemble des CA à FPU (France entière) pour l'année 2016.

²⁹ Personnel mis à disposition auprès d'associations (notamment AGLAE pour le périscolaire), du CCAS et du budget annexe de l'assainissement.

³⁰ En effet, auparavant, la commune d'Auch facturait à l'agglomération, en année N+1, des mises à disposition de services (services support : RH, finances, informatique...). Or, les mises à disposition de service ne pouvant être ascendantes, la commune d'Auch met à disposition, depuis 2015, ses agents à titre individuel. La facturation s'effectue en année N. Par conséquent, l'année 2015 a été marquée par la facturation de charges de personnels de deux années de mises à disposition : les mises à disposition de services au titre de 2014 et les mises à disposition individuelles au titre de 2015.

³¹ Au 31 décembre 2013, il y avait également 50 agents non titulaires sur des emplois permanents.

³² Au 31 décembre 2016, il y avait également 72 agents non titulaires sur des emplois permanents.

tableau 27 : Agents titulaires sur emplois permanents au 31 décembre

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
EFFECTIF	118	122	126	211	212	226
ETP	105	108	111	188	191	200

Source : Grand Auch

tableau 28 : Agents non titulaires sur emplois permanents au 31 décembre

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
EFFECTIF	30	35	50	87	79	72

Source : Grand Auch

Les effectifs concernés ont été transférés à l'agglomération selon les modalités suivantes :

tableau 29 : Modalités de transfert des effectifs à l'agglomération**EQUIPEMENTS CULTURELS, SPORTIFS, CAMPING, COLLECTE DES OM (effectifs au 30/04/2013)**

Agents titulaires ou stagiaires remplissant leurs fonctions dans les services ou parties de services transférés	nb	Effet
En totalité	81	Transférés à GAA
Entre 50% et 100%	7	Transférés à GAA avec leur accord, à défaut mise à disposition individuelle de plein droit
Moins de 50%	18	Mise à disposition individuelle de plein droit
Agents non titulaires remplissant leurs fonctions dans les services ou parties de services transférés	10	Transférés à GAA sous réserve de leur présence à la date du transfert

Source : Grand Auch

Le renforcement des services communautaires est un autre facteur explicatif, avec toutefois un impact moins significatif :

- le pôle Petite enfance a ouvert en 2014 une structure supplémentaire sur la commune de Pavie (+ 5 agents) ;
- le pôle économique en 2012 (+ 1 agent) ;
- le pôle Jeunesse, principalement sous l'effet de la réforme des rythmes scolaires (+ 15 agents) ;
- le service administration générale (+ 2 agents) ;
- la mise en place d'un service lié à la politique de la ville à partir de 2012 (+ 1 agent) ;
- la structuration du service Tourisme (Pays d'art et d'histoire) (+ 1 agent) ;
- la création d'un service commun urbanisme en 2015 (+ 3 agents).

En conclusion, depuis les transferts de 2014, les charges de personnel restent d'un niveau significativement élevé, puisqu'elles représentent – déduction faite des remboursements de personnels mis à disposition – 51% des charges courantes de l'année 2016.

Elles sont le marqueur d'une agglomération qui s'est historiquement construite plus dans une logique de services à la personne que de projets d'aménagement. Il en découle la structuration de services importants intervenant sur les politiques d'animation, les temps péri et extrascolaires, ou les lieux d'accueil des enfants en bas âge et, depuis 2014, dans les équipements culturels et sportifs et dans la régie de collecte des ordures ménagères.

Le temps de travail : la semaine des 35 heures

Les agents recrutés, par transferts des services et de personnels de la commune d'Auch vers le Grand Auch (depuis 2003), ont conservé, à titre individuel, les modalités de leur temps de travail applicables à la ville.

Aucune délibération n'est venue apporter depuis des précisions sur le nombre de congés annuels ni sur l'organisation des cycles de travail. Des procédures internes mises en place décrivent les droits accordés en matière de congés annuels et d'autorisations d'absences³³.

Le nombre d'heures travaillées peut être reconstitué de la manière suivante :

tableau 30 : Heures travaillées pour un agent à temps plein

	2016	2017
Nombre de jours par an	366	365
Dimanches	52	53
Samedis	53	52
Jours de congés annuels	33 : 25 jours durée légale + 3 jours de « fractionnement » + 2 jours exceptionnels + 3 jours mobiles à convenance de l'agent	33 : 25 jours durée légale + 3 jours de « fractionnement » + 2 jours exceptionnels + 3 jours mobiles à convenance de l'agent
Jours fériés	7	8
Lundi de pentecôte	1	1
Total jours travaillés	221	219
Total heures travaillées	1547 (7 ³⁴ x 221)	1533 (7 x 219)

Source : CRC d'après documents transmis par la CA

Les droits à congés de l'agglomération s'élèvent donc à 33 jours, contre les 25 prévus par la réglementation, qui précise que les droits à congés équivalent à cinq fois la durée hebdomadaire de travail.

La transposition des dispositions relatives au temps de travail et aux congés de la commune d'Auch au Grand Auch, sans délibération préalable de la part de l'intercommunalité, est donc irrégulière. De surcroît ce régime a un coût pour la collectivité.

³³ D'autres types de congés peuvent être pris au sein de la collectivité (1 à 6 jours au titre de l'ancienneté dans la collectivité et 2 jours supplémentaires dès 20 ans d'ancienneté (congés dits « Médailles »). Par ailleurs, des autorisations peuvent être accordées en raison d'événements familiaux tels qu'un mariage, un décès, ou encore une naissance.

³⁴ La durée légale du travail est fixée à 35 heures par semaine, soit 7 heures par jour sur cinq jours.

Le coût annuel théorique estimé du non-respect du temps de travail (calcul effectué sur la base de 1 528 heures en moyenne tel que déclaré par l'agglomération en cours d'instruction³⁵) s'élève à 447 000 €. Il représente 16 % de la CAF nette communautaire en 2016.

tableau 31 : Coût estimé théorique

Volume d'heures par agent en deçà du seuil de 1607	79
Nbre d'agents au 31/12/2016	272
Volume d'heures non réalisées	2148
Correspondance en ETP	13,3
Surcoût budgétaire	446 875

Source : : CRC d'après documents transmis par la CA

La réalisation d'un diagnostic sur le temps de travail au sein des services municipaux d'Auch, du CIAS et de l'agglomération, a été différée au second semestre 2017 compte tenu de la fusion intervenue au niveau de l'agglomération, et ce dans un contexte où les agents de la communauté de communes « ex-Cœur de Gascogne » travaillent 1 607 heures par an.

Dans ce contexte, la chambre recommande au nouvel EPCI de modifier le temps de travail effectif de son personnel pour le porter à 1 607 heures annuelles.

Recommandation

3. Modifier le temps de travail effectif du personnel intercommunal pour le porter à 1 607 heures annuelles. *Non mise en œuvre.*

4.2.2.2. Les subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement ont significativement augmenté au cours de la période sous revue, passant de 2,8 M€ en 2011 à 3,6 M€ en 2016, soit une progression moyenne de 5,5 % par an. Comme déjà indiqué, elles représentent près de 20 % des charges de gestion.

tableau 32

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	2 777 633	2 932 855	3 059 949	3 813 710	3 610 304	3 630 402	5,5%
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	1 806 000	1 872 000	2 272 318	2 310 000	2 160 610	2 160 020	3,6%
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	48 564	64 124	128 176	91 650	46 388	58 416	3,8%
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	923 069	996 731	659 454	1 412 061	1 403 306	1 411 966	8,9%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Cette croissance est principalement due à la progression des subventions versées aux personnes de droit privé (+ 8,9 % de variation moyenne annuelle), notamment au CIRCA³⁶ depuis 2014. Avec un montant de 760 k€ en 2016, elle représente plus de la moitié des subventions

³⁵ Selon le coût moyen d'un agent de catégorie C estimé par l'agglomération à 33 420 €.

³⁶ L'association CIRCA s'engage à favoriser le développement des arts du cirque. Elle est labellisée Pôle national des arts du cirque.

versées aux personnes de droit privé au cours de l'exercice. La subvention versée à IMAJ³⁷ (Information musique animation jeunesse), d'un montant de 356 k€ en 2016, en représente un quart.

Les subventions versées aux établissements publics connaissent une progression moindre de 3,6 % par an en moyenne. Ce sont essentiellement les subventions versées au service d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) (1,1 M€ en 2016), au CIAS (790 k€) et à l'office de tourisme d'Auch (260 k€).

4.2.2.3. Les charges à caractère général

Les charges à caractère général ont progressé de 17,2 % par an en moyenne (+ 1,4 M€ en valeur absolue) depuis 2011, pour s'établir à près de 2,5 M€ en 2016.

tableau 33

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	1 120 220	1 318 459	1 524 579	2 736 144	2 671 215	2 475 280	17,2%
Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)	471 740	449 104	497 662	1 155 255	1 234 626	1 033 353	17,0%
Dont crédit-bail	0	0	0	0	0	0	N.C.
Dont locations et charges de copropriétés	23 266	7 637	14 924	152 392	59 765	16 332	-6,8%
Dont entretien et réparations	124 863	152 358	149 653	424 010	414 847	399 614	26,2%
Dont assurances et frais bancaires	10 075	24 967	45 135	57 606	36 069	38 339	30,6%
Dont autres services extérieurs	190 322	236 097	264 857	355 622	235 905	280 610	8,1%
Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)	74 465	159 006	203 902	175 420	179 764	184 118	19,8%
Dont contrats de prestations de services avec des entreprises	953	1 353	551	10 024	21 944	127 394	166,2%
Dont honoraires, études et recherches	50 437	95 854	81 338	64 187	166 395	183 539	29,5%
Dont publicité, publications et relations publiques	68 350	46 734	82 232	122 312	118 827	97 175	7,3%
Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	32 117	38 217	51 127	58 415	64 690	70 041	16,9%
Dont déplacements et missions	7 531	9 967	22 545	27 072	21 723	25 249	27,4%
Dont frais postaux et télécommunications	13 818	11 316	12 753	15 279	17 294	17 334	4,6%
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	52 286	85 851	97 899	118 550	99 366	2 182	-47,0%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Cette forte progression est principalement due aux charges d'électricité, d'entretien et de réparations des équipements transférés à l'EPCI en 2014. Les charges à caractère général ont, en effet, augmenté de 1,2 M€ au cours de cet exercice et connaissent d'ailleurs, depuis, une tendance à la baisse (- 261 k€).

4.2.2.4. Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion sont essentiellement constituées des contributions aux organismes de regroupement. Ces dernières ont fortement augmenté à partir de 2014 (+ 1,5 M€) du fait des contributions versées au syndicat mixte départemental « Trigone »³⁸ et aux divers SICTOM³⁹ dans le cadre de la compétence nouvelle liée à la collecte et au traitement des déchets.

³⁷ IMAJ est une association chargée de développer ses activités et ses services dans le champ de l'animation socioculturelle par des actions d'animation, prévention, accès à la culture, accès aux NTIC, diffusion et information.

³⁸ Le syndicat mixte départemental pour le traitement des déchets, Trigone, assure le traitement des ordures ménagères (tri et orientation vers les filières de recyclage pour les déchets issus de la collecte sélective, mise en décharge pour les autres).

³⁹ La collecte des ordures ménagères est assurée :

- sur Auch par les services municipaux qui ont été transférés à la communauté d'agglomération,
- sur les autres communes du Grand Auch par les SICTOM.

À partir de 2016, suite à la création du budget annexe relatif aux ordures ménagères, elles retrouvent leur niveau de 2013, n'étant plus supportées par le budget principal.

tableau 34

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	376 115	482 373	347 111	1 788 978	1 954 001	329 959	-2,6%
<i>Dont contribution au service incendie</i>	0	0	0	0	0	0	N.C.
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	37 952	22 726	41 226	1 501 194	1 673 712	39 300	0,7%
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	0	640	0	0	0	0	N.C.
<i>Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif</i>	0	0	0	0	0	0	N.C.
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	81 388	81 460	81 561	81 511	79 229	74 724	-1,7%
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	959	1 814	655	2 514	777	0	-100,0%
<i>Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus</i>	0	0	0	0	0	0	N.C.
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	0	287	3 882	18 226	11 748	46 104	N.C.

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

tableau 35 : Contributions aux organismes de regroupement

En K€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
TOTAL compte 6554(8) - budget principal	38	23	41	1 501	1 674	39
<i>Dont contribution syndicats collecte et traitement des OM</i>				1 479	1 670	0
Compte 65548 - Budget annexe OM						1 700

Source : Grand Auch

4.3. Le fonctionnement courant des budgets annexes

4.3.1. Le budget annexe relatif aux ordures ménagères

Le service de collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés, qui était exercé en régie directe par la commune d'Auch, a été intégralement transféré à la communauté d'agglomération du Grand Auch à compter du 1^{er} janvier 2014. Le mode de gestion en régie directe a été conservé.

Par délibération du 19 novembre 2015, un budget annexe spécifiquement dédié à ce service a été créé. L'exercice 2016 marque le début de l'activité de ce budget annexe.

Les produits de gestion (3,7 M€), essentiellement la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (3,4 M€), ont permis de financer les charges de gestion (3 M€), principalement constituées de la contribution aux organismes de regroupement⁴⁰ (1,7 M€) et des charges de personnel (1 M€).

Le budget annexe ne supporte aucune dette. La CAF nette (640 k€) a financé intégralement les dépenses d'équipement (343 k€) et a même permis la constitution du fonds de roulement à hauteur de 298 k€.

En conséquence, ce budget annexe, équilibré et exempt de dette, ne présente pas de risque pour le budget principal.

⁴⁰ Le syndicat mixte départemental « Trigone » et divers SICTOM.

4.3.2. Le budget annexe ZAC du Mouliot

La ZAC du Mouliot permet l'aménagement de 23 ha de terrains destinés à l'accueil d'entreprises industrielles, artisanales et tertiaires. Cet ensemble est complété, en partie nord, par un espace distinct de 13 ha à vocation commerciale.

Le budget annexe a été créé en 2012 suite à la résiliation anticipée de la convention publique d'aménagement qui avait été conclue avec la SEM Gers en 2004 pour une durée de 10 années. La SEM est, en effet, en liquidation judiciaire⁴¹.

Cette résiliation a été approuvée par délibération du 26 janvier 2012, sur la base d'un pré-bilan de clôture arrêté à la somme de 1 577 787 €. Par la suite, un protocole transactionnel a été signé le 21 mai 2012. C'est au final un montant de 1 354 764 € qui a été versé par la collectivité⁴². Ce montant intègre le versement d'indemnités pour un montant total de 327 740 €⁴³. Un acte notarié du 22 juin 2012 procède à la rétrocession des terrains de la zone du Mouliot de la SEM Gers au profit de la collectivité.

Au 31 décembre 2017, le budget annexe était déficitaire à hauteur de 1,4 M€. En effet, le produit de la vente des terrains (3,9 M€) n'a pas permis de faire face aux charges notamment d'acquisition des terrains (3 M€), d'aménagement (597 k€), d'intérêts des emprunts (155 k€) et surtout au solde d'exploitation⁴⁴ de l'opération (1,4 M€) versé à la SEM Gers en 2012 suite à la résiliation de la convention.

tableau 36

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
Produit de la vente des terrains aménagés (a)	111 282	799 689	92 460	87 690	316 934	2 527 036	3 935 091
+ Autres recettes liées à l'aménagement	0	1	0	0	0	1	1
= Total des produits d'aménagement de l'année	111 282	799 690	92 460	87 690	316 934	2 527 037	3 935 093
Acquisition de terrains	3 062 600	0	0	0	0	0	3 062 600
+ Dépenses directes d'aménagement	102 480	156 775	228 830	52 160	29 028	28 210	597 483
+ Autres dépenses indirectes à caractère général	41 798	7 751	6 181	2 526	1 407	0	59 664
= Total des dépenses d'aménagement (hors frais financiers)	3 206 878	164 526	235 011	54 687	30 435	28 210	3 719 747
+/- Résultat financier	-120 000	-19 558	-14 620	-468	0	0	-154 645
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels (dont, en particulier, subvention d'équilibre reçue)	-1 385 949	0	-77 812	0	0	0	-1 463 762
= Solde sur les opérations d'aménagement (exécution de l'année)	-4 601 545	615 607	-234 983	32 535	286 499	2 498 827	-1 403 061

En dépit des moins-values constatées en 2013 (179 k€) et en 2016 (783 k€), le budget annexe enregistre sur la période 2012-2017, un taux global de plus-value qui s'élève à 35,5 %.

⁴¹ Jugement d'ouverture de la liquidation judiciaire de la SEM Gers en date du 25 juillet 2014 selon informations du site Score et Décisions.

⁴² Mandat n° 17, bordereau 4 sur l'exercice 2012 du budget annexe de la ZAC du Mouliot.

⁴³ 1. La collectivité verse à la SEM GERS, une somme de 85 159,73 € correspondant à l'indemnité de liquidation (cf. article 20.25 de la CPA) ;

2. La collectivité verse à la SEM GERS une somme de 42 579,87 € correspondant à l'indemnité spéciale de liquidation égale à 50 % de la rémunération de liquidation (cf. article 24.2 al.3 de la CPA) ;

3. La collectivité verse pour une somme de 200 000 € calculée en référence à l'indemnité exceptionnelle pour cessation anticipée de la convention publique d'aménagement (cf. article 24.3.1 de la CPA). Cette somme pourra être versée au liquidateur amiable, à sa demande et sur justification, en fonction des besoins de cette liquidation. Il est précisé qu'en cas de retour à meilleure fortune, le liquidateur pourrait rembourser en totalité ou partiellement cette indemnité à la collectivité.

⁴⁴ Minoré des reprises de financements long terme et des retenues de garantie.

tableau 37

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
Produit de la vente des terrains aménagés	111 282	799 689	92 460	87 690	316 934	2 527 036	3 935 091
- +/- Values sur les cessions réalisées dans l'année	8 802	-179 282	275 300	2 994	-783 094	1 705 615	1 030 336
= Coût de revient des terrains cédés	102 480	978 971	-182 840	84 696	1 100 028	821 421	2 904 755
+/- values en % de la valeur nette cédée	8,6%	-18,3%	-150,6%	3,5%	-71,2%	207,6%	35,5%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les soldes d'exécution 2012 à 2015⁴⁵, négatifs ou insuffisants, n'ont pas permis de couvrir l'annuité en capital de la dette. Ainsi, le solde de financement de l'opération fin 2017⁴⁶ (- 1,4 M€) correspond à un besoin de trésorerie couvert par le budget principal par le biais du compte de rattachement qui s'articule avec le compte au Trésor du budget principal.

tableau 38

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
Solde sur les opérations d'aménagement (exécution de l'année)	-4 601 545	615 607	-234 983	32 535	286 499	2 498 827	-1 403 061
+ Subventions d'investissement reçues	0	0	0	0	0	0	0
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0	0
= Flux de trésorerie d'exploitation	-4 601 545	615 607	-234 983	32 535	286 499	2 498 827	-1 403 061
- Annuité en capital de la dette	1 073 610	619 070	638 370	162 735	0	0	2 493 785
+/- Avance budgétaire reçue (+) ou remboursée (-)	0	0	0	0	0	0	0
+ Nvx emprunts de l'année (y.c. pénalités de réaménagement)	2 493 785	0	0	0	0	0	2 493 785
+/- Var. autres dettes et cautionnements	0	0	0	0	0	0	0
= Solde financement	-3 181 370	-3 464	-873 353	-130 199	286 499	2 498 827	-1 403 061

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Cependant, selon l'ordonnateur, le budget annexe devrait se clôturer fin 2019 avec un solde de 851 747 € correspondant à la vente espérée en 2018 de la totalité des lots restant pour un montant total estimé de 4 M€. Pour l'heure, la vente effective du lot n° 13 en fin d'année 2018 devait conduire à constater un excédent comptable de l'ordre de 390 000 € pour l'année 2018.

4.3.3. Le budget annexe des transports urbains

Depuis le 1^{er} janvier 2014, le service des transports urbains est délégué à Keolis dans le cadre d'un contrat de délégation de service public sous forme d'affermage. Auparavant, le service était géré sous la forme d'un marché public avec le même prestataire.

La ressource principale du budget annexe est le produit de la taxe du versement transport (1,7 M€ en 2016) qui permet de verser au délégataire la contribution forfaitaire (1,5 M€ en 2016).

En l'absence de dettes et de dépenses d'équipement, le budget annexe dégage un excédent de financement (152 k€ en 2016) qui vient abonder le fonds de roulement (1,1 M€ en 2016) et par conséquence la trésorerie (1,1 M€ en 2016, soit 259,2 jours de charges courantes).

Ce budget annexe ne présente donc pas de risque pour le budget principal.

⁴⁵ La dette s'est éteinte en 2015.

⁴⁶ En 2017, la vente de 12,5 ha de la zone commerciale (4,4 M€ HT) a permis d'atteindre un solde d'exécution de 2,5 M€.

4.4. La situation bilancielle

4.4.1. La dette : encours, évolution et structure

L'encours de la dette consolidée de l'EPCI a fortement augmenté en 2014 (+ 1,8 M€), en raison du transfert de trois emprunts contractés par la commune d'Auch pour l'équipement CIRC. Depuis, un seul nouvel emprunt a été contracté par la communauté d'agglomération à hauteur de 325 k€.

L'encours s'élève ainsi à 1,9 M€ au 31 décembre 2016. L'endettement est intégralement supporté par le budget principal, la dette du budget annexe de la ZAC du Mouliot s'étant éteinte en 2015.

tableau 39

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Encours de dette du BP au 31 décembre	44 100	36 750	29 400	1 879 914	2 068 864	1 904 033	112,3%
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	0,0	0,0	0,0	0,5	0,7	0,9	
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	11 201	4 097	0	90 873	88 486	96 944	54,0%
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	25,4%	11,1%	0,0%	4,8%	4,3%	5,1%	
Encours de la dette consolidée (y.c.budgets annexes)	44 100	1 456 925	830 505	2 042 649	2 068 864	1 904 033	
CAF brute consolidée tous budgets	2 878 840	774 912	2 199 979	4 133 543	2 922 310	2 241 134	
Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	0,02	1,88	0,38	0,49	0,71	0,85	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

4.4.2. Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie

Le FRNG⁴⁷ connaît une progression continue au cours de la période sous revue pour s'établir à 6,6 M€ en 2016, soit 130,5 jours de charges courantes.

L'EPCI n'a cessé de reconstituer son fonds de roulement, dont le niveau a quasiment doublé depuis 2013, suite aux transferts de compétences réalisés en 2014.

⁴⁷ Le fonds de roulement est égal à la différence entre les financements disponibles à plus d'un an (les dotations et réserves, les subventions, les emprunts) et les immobilisations (les investissements réalisés et en cours de réalisation). Il révèle donc, par différence entre les ressources stables et les emplois stables, les besoins en financement ou les excédents que la collectivité a dégagés au cours du temps.

tableau 40

au 31 décembre en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Dotations, réserves et affectations	15 609 279	17 293 754	19 237 185	35 628 461	40 993 230	44 392 805	23,2%
+ Droit de l'affectant	0	0	0	0	0	0	N.C.
- Neutralisations des amortissements, provisions et dépréciations et régularisation en situation nette des provisions pour R&C sur emprunts à risques	0	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Différences sur réalisations	-15 372	-15 372	-15 290	-15 290	-15 290	-13 558	-2,5%
+/- Résultat (fonctionnement)	2 667 181	1 730 957	2 078 624	2 909 607	2 117 250	1 642 368	-9,2%
+ Subventions	2 692 812	2 788 143	2 833 685	7 352 724	8 203 623	8 566 254	26,0%
<i>dont subventions transférables</i>	0	0	0	0	0	0	N.C.
<i>dont subventions non transférables</i>	2 692 812	2 788 143	2 833 685	7 352 724	8 203 623	8 566 254	26,0%
+ Provisions pour risques et charges	150 000	0	0	0	0	0	-100,0%
<i>dont provisions pour R&C sur emprunts</i>	0	0	0	0	0	0	N.C.
= Ressources propres élargies	21 103 901	21 797 482	24 134 204	45 875 503	51 298 813	54 587 869	20,9%
+ Dettes financières (hors obligations)	44 100	36 750	29 400	1 879 914	2 068 864	1 904 033	112,3%
+ Emprunts obligataires	0	0	0	0	0	0	N.C.
= Ressources stables (E)	21 148 001	21 834 232	24 163 604	47 755 417	53 367 677	56 491 902	21,7%
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	14 679 032	15 866 794	17 535 924	19 231 856	21 770 432	23 636 101	10,0%
<i>dont subventions d'équipement versées</i>	1 147 198	2 104 650	2 146 626	2 251 590	2 272 704	2 066 333	12,5%
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	215 070	164 973	196 687	355 868	473 037	521 224	19,4%
<i>dont immobilisations corporelles</i>	12 660 428	13 540 835	15 047 475	16 479 261	18 879 554	20 955 908	10,6%
<i>dont immobilisations financières</i>	656 336	56 336	145 136	145 136	145 136	92 636	-32,4%
+ Immobilisations en cours	527 706	567 700	642 524	731 458	1 368 598	879 280	10,8%
+ Encours de production et travaux stockés	0	0	0	0	0	0	N.C.
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	674 339	60 626	60 626	60 626	60 626	60 626	-38,2%
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	2 224 855	2 216 841	2 208 827	22 211 768	24 170 067	25 294 772	61,8%
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA, CCAS et caisse des écoles)	0	0	0	0	0	0	N.C.
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	0	0	0	0	0	0	N.C.
= Emplois immobilisés (F)	18 105 931	18 711 960	20 447 901	42 235 707	47 369 723	49 870 777	22,5%
= Fonds de roulement net global (E-F)	3 042 069	3 122 272	3 715 704	5 519 710	5 997 954	6 621 125	16,8%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	104,1	100,1	112,1	101,6	104,2	130,5	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Depuis 2012, le BFR⁴⁸ est redevenu positif du fait des soldes débiteurs des comptes de rattachement avec les budgets annexes. En effet, les ZAE, et particulièrement la ZAC du Mouliot en 2016, génèrent un fort besoin de financement qui pèse sur le budget principal. Il s'élève ainsi à 3,1 M€ en 2016.

⁴⁸ Le besoin en fonds de roulement est la traduction du décalage dans le cycle de l'exploitation entre les ressources et les emplois à court terme.

tableau 41

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne
Stocks	0	0	0	0	0	0	0
+ Redevables et comptes rattachés	89 448	123 163	135 557	276 654	236 010	169 223	171 676
Dont redevables	67 086	77 587	75 387	112 006	86 507	59 790	79 727
Dont créances irrécouvrables admises par le juge des comptes	0	0	0	0	0	0	0
- Encours fournisseurs	2 528 221	53 560	108 077	438 270	704 168	219 234	675 255
Dont fournisseurs d'immobilisations	1 695 927	6 400	55 663	146 887	66 698	120 216	348 632
= Besoin en fonds de roulement de gestion	-2 438 773	69 603	27 480	-161 616	-468 158	-50 011	-503 579
en nombre de jours de charges courantes	-83,5	2,2	0,8	-3,0	-8,1	-1,0	-15
- Dettes et créances sociales	0	0	0	0	0	0	0
- Dettes et créances fiscales	978	3 201	4 100	3 106	5 182	-29 181	-2 102
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	-62 382	1 932 663	1 368 084	86 902	1 127 040	-10 403	740 317
- Autres dettes et créances	-134 742	-2 535 041	-3 243 566	-3 476 736	-3 878 066	-3 115 208	-2 730 560
Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)*	0	0	0	33 513	1 258	21 408	9 363
Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)*	45 030	31 687	6 019	686 273	215 822	33 947	169 796
Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)*	134 506	164 231	95 277	113 140	135 959	0	107 186
Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)*	1 505	9 382	4 460	44 193	2 252	4 449	11 040
Dont compte de rattachement avec les budgets annexes**	-314 615	-2 724 366	-3 342 050	-4 218 437	-4 246 805	-3 234 149	-3 013 404
Dont compte de rattachement avec le CCAS et la Caisse des écoles**	0	0	0	0	0	0	0
= Besoin en fonds de roulement global	-2 242 626	668 779	1 898 862	3 225 113	2 277 687	3 104 781	1 488 766
en nombre de jours de charges courantes	-76,8	21,4	57,3	59,4	39,6	61,2	

* présentation en valeur absolue

** un solde créditeur (+) diminue le BFR, un solde débiteur (-) l'augmente

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

En dépit d'un BFR important, la trésorerie nette de fin d'exercice reste d'un niveau suffisant compte tenu de la progression du FRNG. Au 31 décembre 2016, elle s'établit à 3,5 M€, soit 69,3 jours de charges courantes.

tableau 42

au 31 décembre en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	3 042 069	3 122 272	3 715 704	5 519 710	5 997 954	6 621 125	16,8%
- Besoin en fonds de roulement global	-2 242 626	668 779	1 898 862	3 225 113	2 277 687	3 104 781	N.C.
= Trésorerie nette	5 284 696	2 453 492	1 816 841	2 294 597	3 720 267	3 516 344	-7,8%
en nombre de jours de charges courantes	180,9	78,7	54,8	42,2	64,6	69,3	
Dont trésorerie active	5 284 696	2 453 492	1 816 841	2 294 597	3 720 267	3 516 344	-7,8%
Dont trésorerie passive	0	0	0	0	0	0	N.C.

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

4.5. Conclusion de l'analyse financière rétrospective

L'EPCI dégage, au cours de l'exercice 2016, une capacité d'autofinancement nette de 2 M€ pour financer ses investissements, soit une baisse de 6,1 % en moyenne annuelle depuis 2011.

Les opérations financières et exceptionnelles de la structure ont peu impacté cette évolution, la CAF brute et la CAF nette ont, en effet, des niveaux très proches compte tenu de la faiblesse de l'annuité en capital de la dette. Le niveau d'épargne que la collectivité dégage de sa gestion courante (EBF) est donc le principal facteur explicatif. Ce niveau a diminué de 3,9 % en moyenne par an, les charges de gestion évoluant plus rapidement (+ 11,6 %) que les produits de gestion (+ 9 %).

Il faut, au demeurant, tenir compte des changements de périmètre intervenus au cours de la période, comme les importants transferts d'équipements sportifs et culturels réalisés en 2014 et en 2015, ou comme le transfert de la collecte et du traitement des déchets ménagers, qui a donné lieu à la création d'un budget annexe à compter de 2016.

Le ratio d'autofinancement des investissements s'élève à 132 % en cumulé sur la période. Ce ratio très important amène nécessairement à s'interroger sur l'excès de ressources qui a pu être prélevé sur les contribuables compte tenu du niveau des investissements réalisés (14,3 M€ en six ans) mais aussi d'un système de reversement aux communes-membres favorable à l'EPCI, en l'absence d'un pacte financier et fiscal jusqu'à fin 2017. Cette capacité de financement excédentaire a permis de reconstituer le fonds de roulement net global, qui représente tout de même jusqu'à 130 jours de charges courantes en 2016, soit un niveau particulièrement élevé.

tableau 43

BP - en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne / Cumul sur les années
Produits de gestion (A)	13 500 331	13 472 083	14 586 579	23 207 991	23 780 350	20 743 731	9,0%
Charges de gestion (B)	10 653 955	11 376 766	12 102 040	19 736 138	20 920 465	18 415 443	11,6%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	2 846 376	2 095 317	2 484 539	3 471 853	2 859 885	2 328 288	-3,9%
CAF brute	2 841 923	2 093 238	2 516 759	3 446 231	2 795 882	2 232 974	-4,7%
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	115 653	128 700	157 481	401 834
= CAF nette ou disponible (C)	2 841 923	2 093 238	2 516 759	3 330 578	2 667 182	2 075 493	15 525 173
+ Recettes d'inv. hors emprunt (essentiellement subventions d'investissement reçues et FCTVA)	216 151	330 022	258 836	652 468	1 221 702	690 590	3 369 768
= Financement propre disponible (C+D)	3 058 073	2 423 260	2 775 595	3 983 046	3 888 884	2 766 083	18 894 941
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	4 073 946	1 077 090	1 839 989	1 928 820	3 200 588	2 154 753	14 275 185
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	747 843	1 104 934	246 024	242 870	331 347	33 310	2 706 328
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	196 354	0	196 354
- Participations et inv. financiers nets	34 992	-600 000	88 800	0	0	-52 500	-528 708
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-44 100	7 350	7 350	7 350	7 350	7 350	-7 350
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-1 754 608	833 886	593 432	1 804 006	153 244	623 170	2 253 131
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	325 000	0	325 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-1 754 608	833 886	593 432	1 804 006	478 244	623 170	2 578 131
Fonds de roulement net global	3 042 069	3 122 272	3 715 704	5 519 710	5 997 954	6 621 125	16,8%
- Besoin en fonds de roulement global	-2 242 626	668 779	1 898 862	3 225 113	2 277 687	3 104 781	N.C.
= Trésorerie nette	5 284 696	2 453 492	1 816 841	2 294 597	3 720 267	3 516 344	-7,8%
en nombre de jours de charges courantes	180,9	78,7	54,8	42,2	64,6	69,3	
Encours de dette du BP au 31 décembre	44 100	36 750	29 400	1 879 914	2 068 864	1 904 033	112,3%
Encours de la dette consolidée (tous budgets)	44 100	1 456 925	830 505	2 042 649	2 068 864	1 904 033	
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	0,0	0,0	0,0	0,5	0,7	0,9	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

5. LA MUTUALISATION ENTRE L'AGGLOMÉRATION ET SA VILLE-CENTRE

5.1. La mutualisation des services

5.1.1. Un schéma de mutualisation des services récent

Le schéma de mutualisation des services, pris en application de l'article 67 de la loi n° 2010-1563, a été approuvé par délibération du 7 juillet 2016. Il propose :

- le développement de formes souples de mutualisation (type groupements de commandes) ;
- la création de nouveaux services communs (sous réserve d'une compensation intégrale des coût) dans les domaines suivants :
 - expertise et appui sur l'informatique-bureautique des communes,

- appui en termes de marchés publics,
- logistique pour les fêtes et manifestations.

En effet, la communauté d'agglomération s'est structurée en s'adossant à la ville-centre, Auch, qui dispose des ressources humaines réparties dans les différentes filières des métiers de la fonction publique territoriale.

5.1.2. Une intensification des mises à disposition croisée entre l'agglomération et la ville-centre

Les relations entre les deux structures au cours de la période sous revue vont dans le sens d'une intensification des mises à disposition ascendantes provenant de la ville d'Auch (203 agents sur un total de 219 agents en 2016), et dans une moindre mesure dans le sens des mises à disposition descendantes de la communauté au profit de la ville d'Auch⁴⁹ (56 agents sur un total de 59 agents en 2016).

tableau 44 : Mise à disposition des communes vers la communauté d'agglomération

Collectivité d'origine	Type de mise à disposition	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
		Agents	Montant	Agents	Montant	Agents	Montant	Agents	Montant	Agents	Montant	Agents	Montant
Auch	à titre individuel	51	324 997,28 €	45	317 410,93 €	49	325 745,63 €	63	449 417,19 €	203	1 269 025,31 €	203	1 372 444,46 €
Auch	màd de service	80	414 486,94 €	81	492 236,04 €	133	564 423,54 €	145	561 797,63 €	129	869 410,63 €		
Auterive	à titre individuel	3	21 559,44 €	3	23 089,14 €	3	24 658,59 €	3	27 563,30 €	3	27 567,87 €	3	21 333,81 €
Castelneau-Barbarens	à titre individuel	2	15 890,83 €	2	14 177,46 €	2	15 739,84 €	3	19 189,00 €	3	19 946,33 €	2	9 645,36 €
Castelneau-Barbarens	màd de service	1	2 469,12 €	1	2 555,80 €	1	2 827,05 €	1	2 907,25 €	1	3 484,35 €	0	- €
Castin-Duran (SIIS)	à titre individuel	3	18 677,72 €	3	13 833,03 €	3	13 414,59 €	3	13 947,65 €	3	16 941,01 €	3	8 496,03 €
Crastes	à titre individuel	1	4 238,70 €	1	4 238,70 €		- €	0	- €	1	5 886,29 €	0	- €
Lahitte	à titre individuel		- €		- €		- €	0	- €	1	3 649,03 €	1	2 890,40 €
Monteaut-Les-Créneaux	à titre individuel	1	3 617,13 €	1	4 639,87 €		4 763,92 €	0	- €	1	5 481,80 €	1	6 628,03 €
Nougaroulet	à titre individuel	2	9 182,88 €	2	9 499,53 €	2	9 180,53 €	2	4 811,99 €	2	- €	0	- €
Pavie	à titre individuel	6	23 440,57 €	6	28 201,56 €	6	37 727,76 €	6	40 596,65 €	6	44 655,67 €	0	- €
Pessan	à titre individuel	3	11 869,35 €	3	12 659,56 €	2	12 233,50 €	2	12 577,57 €	2	13 239,61 €	2	5 992,88 €
Preignan	à titre individuel	4	28 641,81 €	4	29 473,44 €	4	33 022,12 €	4	33 952,03 €	4	36 367,54 €	4	24 250,72 €
TOTAL BRUT		157	879 071,77 €	152	952 015,06 €	205	1 043 737,07 €	232	1 166 760,26 €	359	2 315 655,44 €	219	1 451 681,69 €
TOTAL CORRIGE des mouvements exceptionnels de 2015		157	879 071,77 €	152	952 015,06 €	205	1 043 737,07 €	232	1 166 760,26 €	230	1 446 244,81 €	219	1 451 681,69 €

Source : Grand Auch

tableau 45 : Mise à disposition de la communauté d'agglomération vers les communes

Collectivité destinataire	Type de mise à disposition	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
		Agents	Montant	Agents	Montant	Agents	Montant	Agents	Montant	Agents	Montant	Agent	Montant
Auch	à titre individuel	19	199 076,67 €	20	218 358,79 €	19	231 655,93 €	24	301 253,19 €	24	277 177,62 €	24	282 513,02 €
Auch	màd de service	4	10 485,97 €	4	13 386,03 €	29	218 557,99 €	28	199 909,62 €	33	274 141,71 €	32	236 559,98 €
Monteaut-Les-Créneaux	à titre individuel	1	9 772,97 €	1	10 748,12 €	1	10 977,32 €	2	4 636,45 €	1	11 176,70 €	1	11 263,71 €
Preignan	à titre individuel	1	5 880,73 €	1	3 591,7 €	1	4 797,07 €	1	4 881,91 €	1	5 098,11 €	1	5 217,89 €
Val de Gers	à titre individuel		0	1	4 389,88 €	1	4 909,9 €	2	4 636,45 €	1	11 176,70 €	1	5 776,69 €
TOTAL		25	319 581,34 €	27	370 956,52 €	51	470 898,21 €	57	510 681,17 €	60	567 594,14 €	59	535 554,60 €

Source : Grand Auch

⁴⁹ Agents exerçant principalement dans le cadre de la compétence périscolaire.

5.1.3. Le développement des services communs en application de l'article L. 5211-4-2 du CGCT

Par délibération du 25 juin 2015⁵⁰, il a été créé un service commun pour l'instruction du droit des sols, en charge des demandes d'autorisations et actes relatifs à l'occupation du sol sur le territoire de la commune (certificats d'urbanisme opérationnels, déclarations préalables, permis de construire, de démolir, d'aménager). Le maire reste l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme.

Cette forme de mutualisation se développe, la délibération du 21 décembre 2017 prévoyant la création de plusieurs services communs à compter du 1^{er} janvier 2018 :

- la direction générale des services ;
- la direction générale des services techniques ;
- la direction générale adjointe en charge des ressources humaines et des conditions de travail.

La convention du 22 décembre 2017 précise les modalités de mise en place de ces services communs. Le remboursement des dépenses s'effectue sur la base des données réelles de l'exercice n-1 (dépenses nettes relatives au personnel mobilisé, majorées de 30 % correspondant à un forfait des charges de fonctionnement et d'amortissement).

5.1.4. Une évolution des charges de personnel cumulées en hausse en dépit de la mutualisation des services

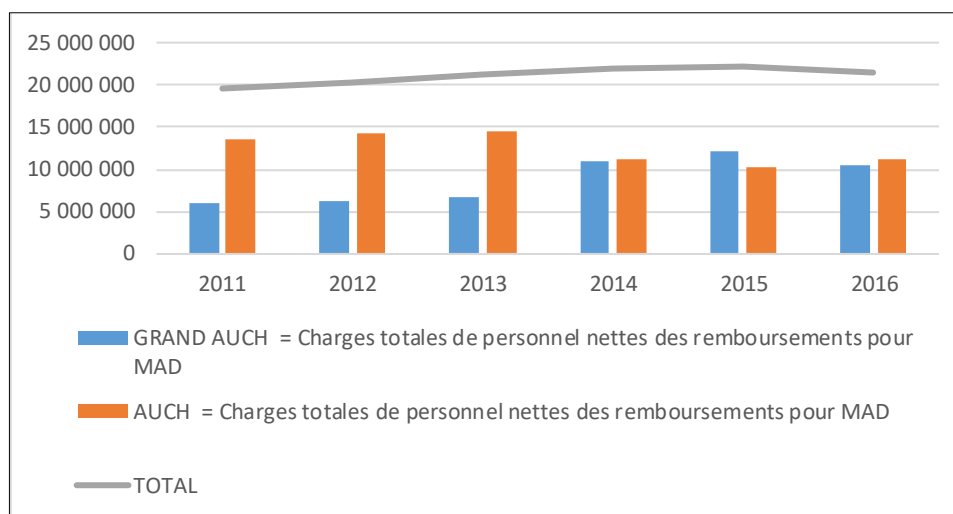
L'ensemble des charges nettes de personnel agrégées entre la commune centre (11,2 M€) et la communauté d'agglomération (10,4 M€) représente 87 % des charges de personnel du territoire intercommunal en 2016.

tableau 46 : Charges totales de personnel consolidées

COLLECTIVITE	en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	Variation 2011/2016
GRAND AUCH	= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	6 032 325	6 217 778	6 701 819	10 843 132	12 052 813	10 364 680	11,4%	41,80%
AUCH	= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	13 539 672	14 179 323	14 587 500	11 247 288	10 260 884	11 227 648	-3,7%	-20,59%
TOTAL		19 571 996	20 397 100	21 289 319	22 090 420	22 313 697	21 592 327		9,36%

Source : CRC d'après données du logiciel Anafi

⁵⁰ Périmètre d'intervention de ce service commun étendu dans le cadre de la nouvelle agglomération par délibération du 12 janvier 2017.

graphique 3 : Charges totales de personnel consolidées

Source CRC d'après données du logiciel Anafi

Les charges de personnel de la commune d'Auch ont diminué depuis l'année 2011 de 3,7 %⁵¹. Cette diminution s'accompagne du basculement à compter de l'année 2014 dans un régime d'attribution de compensation négative. La baisse des dépenses de personnel se conjugue donc avec celle des ressources de la commune.

Les charges de personnel de l'agglomération ont, quant à elles, augmentées très significativement (+ 41,80 %). L'augmentation de ce poste, en dehors de l'impact des transferts de compétences, est liée au renforcement de certains services, notamment du pôle petite enfance et du pôle jeunesse.

Cette augmentation est encore plus significative (+ 51,63 %) si l'on intègre les charges de personnel liées à la compétence des ordures ménagères gérée en régie directe et inscrites à compter de 2016 dans un budget annexe dédié à ce service⁵².

L'évolution consolidée des charges de personnel des deux collectivités, après prise en compte des refacturations croisées et des refacturations vers ou depuis des structures annexes est orientée à la hausse de + 9 % sur la période 2011-2016. Si on intègre le poids des charges de personnels transférés vers le budget annexe ordures ménagères, l'évolution consolidée des charges de personnel serait de l'ordre de + 14 % entre 2011 et 2016.

5.2. La mutualisation des achats

5.2.1. Un périmètre consolidé d'achat

Le nombre et le volume des achats effectués par l'agglomération est en constante augmentation sur la période alors que ceux relevant de la commune diminuent : en 2016, sur un volume d'achats consolidé de 8,2 M€, les achats de l'agglomération représentaient 3,6 M€ et ceux

⁵¹ Le CA de l'année 2017 enregistre un montant de charges de personnel net des remboursements de MAD d'un même niveau (11 269 985 €).

⁵² L'exercice 2016 marque le début de l'activité de ce BA du Grand Auch avec des charges de personnel d'un montant de 1 018 442 €.

de la ville 4,6 M€. La majeure partie des achats a relevé de marchés à procédure adaptée (7,5 M€ sur 8,2 M€).

tableau 47 : Nombre et montants des marchés passés par type de procédure consolidé (2011-2016)

PROCEDURES	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
Appels d'offres	6	1 824 732,80	7	14 519 836,66	30	3 053 699,27	34	4 249 590,14	20	2 826 679,77	24	608 522,49
Marché à procédure adaptée (MAPA)	186	6 577 451,18	219	9 602 719,14	175	8 152 260,90	137	5 940 434,22	159	8 666 451,55	98	7 518 738,82
Négociés sans publicité ni mise en concurrence												
Négociés avec publicité et mise en concurrence			1	174 732,05	1	212 633,48	1	102 450,00				
Exclusions du code des marchés publics												
Centrales d'achat		79 600,50		59 432,44		100 768,21		65 798,36		77 862,64		103 645,77
Achats effectués par groupement de commandes												
Autres												
Total	192	8 481 784,48	227	24 356 720,29	206	11 519 361,86	172	10 358 272,72	179	11 570 993,96	122	8 230 907,08

Source : CRC d'après réponses aux questionnaires « commande publique »

5.2.2. Un service commande publique mutualisé entre l'agglomération et la ville-centre

5.2.2.1. Un service mutualisé centré sur le montage des procédures de passation des marchés

Le service commande publique est composé de cinq ETP avec des mises à disposition individuelle à 30 % au bénéfice de l'agglomération. Ce service, positionné au sein de la direction des services techniques de la commune d'Auch, intervient essentiellement dans le montage des procédures de passation des marchés publics (rédaction du dossier de consultation des entreprises, lancement et suivi de la consultation).

5.2.2.2. Une organisation largement décentralisée qui fait courir des risques juridiques

Les procédures d'achat font intervenir plusieurs services de façon successive avec une très large responsabilité laissée aux services utilisateurs.

En effet, l'initiative de l'achat et la définition du besoin incombent au service utilisateur. La passation est de la responsabilité du service commande publique (avec l'attribution des marchés à procédure adaptée par un collège d'élus). L'exécution des marchés est partagée entre le service utilisateur (pour le service fait), le service commande publique (pour le contrôle de la conformité des factures aux pièces contractuelles) et le service des finances (pour le mandatement).

De cette organisation de l'achat, largement décentralisé, naissent des risques juridiques qui ont été détectés pendant l'instruction :

1. Une absence de contrôle centralisé de la computation des seuils et la présence d'achats hors procédure

Les deux collectivités sont dotées d'une nomenclature commune des achats.

Selon une pratique communément acceptée mais non formalisée, un référent interne est désigné par famille d'achats (le service utilisateur qui dépense le plus). Chaque service référent doit veiller au non-dépassement du volume d'achats recensé. Ce contrôle décentralisé ne fait intervenir ni le service commande publique, ni le blocage d'un logiciel. Ainsi, le seul blocage existant est celui des crédits budgétaires affectés au service utilisateur.

Cette pratique conduit au constat de dépassement du seuil de procédure sur certaines familles d'achats.

En effet, la chambre a procédé par sondage pour vérifier le respect des seuils sur des familles d'achats partagés (achats outillage, fleurs et boissons). Il a été observé le non-respect des seuils pour les familles 20 02 et 20 03 de la nomenclature (outillage et petites fournitures pour la régie).

2. Un allongement des délais internes de lancement des consultations et une dégradation des « prestations » rendues par le service commande publique

L'organisation décentralisée crée des files d'attente de marchés à lancer qui sont transmis par les services utilisateurs au service de la commande publique (constat réguliers de 15 à 20 marchés en attente de lancement de consultation).

Certaines procédures ont été abandonnées par le service commande publique (notamment la publication de l'avis d'intention de conclure un marché inférieur à 90 000 €, le recensement de données relatives à la répartition géographique de la commande publique des deux collectivités).

3. Une absence d'interface entre le logiciel Sedit Marianne (qui gère l'aspect financier des marchés) et le logiciel Marco (qui génère les pièces contractuelles de marché), ce qui ne sécurise pas l'ensemble du processus d'achat

L'ensemble de ces constats conduit la chambre à inviter les deux collectivités à repenser l'organisation des processus d'achat dans un objectif de sécurité juridique renforcée.

Recommandation

4. Repenser l'organisation des processus d'achat dans un objectif de sécurité juridique renforcée. *Non mise en œuvre.*

5.2.3. Une mutualisation ponctuelle sans stratégie d'achat

5.2.3.1. L'existence de groupements de commandes faiblement utilisés

Les acheteurs peuvent faire le choix d'acquérir seuls les travaux, les fournitures et les services qui répondent à leurs besoins, de se grouper avec d'autres acheteurs ou de recourir à une centrale d'achat⁵³.

À ce jour, neuf groupements d'achats actifs ont été recensés.

La majorité qui concerne l'agglomération et la commune d'Auch a été passée dans le domaine des achats récurrents transversaux (services et fournitures d'équipements pour les

⁵³ Selon l'article 26-I de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, une centrale d'achats est un acheteur (pouvoir adjudicateur ou entité adjudicatrice) qui a pour objet d'exercer, à titre onéreux ou non, des activités d'achat centralisées qui sont :

- soit l'acquisition de fournitures ou de services destinés à des acheteurs ;
- soit la passation des marchés publics de travaux, de fournitures ou de services destinés à des acheteurs.

bâtiments, fournitures de bureaux, d'informatique ou de reprographie, assistance au renouvellement des contrats d'assurances). D'autres sont spécifiques à l'agglomération pour la mise en œuvre d'opérations ponctuelles (avec une commune-membre ou avec l'office de tourisme).

tableau 48 : Liste des groupements d'achats

N°	Collectivités Mutualisées	Objet du groupement
1	Commune + GAA + CIAS	Différents services et fournitures d'équipements dans les bâtiments : - Contrôles périodiques d'équipements techniques des bâtiments: ascenseurs, coffrets électriques, installations gaz, extincteurs, systèmes de sécurité incendie, désenfumages, système de chauffage, alarmes et vidéosurveillance - Diagnostic techniques: amiante plomb, termites, thermiques - Achat de mobilier de bureau - Fournitures de fluides: eau, électricité, gaz et fioul - Choix de prestataires dans les opérations de bâtiments: Contrôle technique, coordination sécurité et protection de la santé - La mise en place de signalétique intérieure et extérieure
2	Commune + CCGA + CIAS	Equipements et prestations permettant la mise en œuvre des services d'un "Groupe fermé d'utilisateurs" ou G.F.U. afin de créer une interconnexion des divers sites administratifs de chacun des membres du groupement par le biais d'une liaison optique
3	Commune + CCGA + CIAS	Fourniture d'équipements et de services informatiques: -Matériels informatiques et multimédia, licences et téléphonie -Câblages informatiques et électriques - Consommables et maintenance d'imprimantes -Tous types de prestations à caractère informatique: études, audit, développements, maintenance et hébergements
4	Commune + GAA + CIAS	Fourniture d'équipements et de services de reprographies et impressions: - matériel de reprographie et impression acheté ou loué - maintenance du matériel - fourniture des consommables - système de contrôle et de comptabilisation des consommations
5	Commune + GAA + CIAS	Mission d'assistance au renouvellement des contrats d'assurance
6	GAA + UGAP	Fourniture et acheminement de gaz naturel
7	GAA + ... (Liste des membres pilotes du groupement dans la convention)	Fourniture et acheminement d'électricité, et services associés en matière d'efficacité énergétique
8	GAA + Commune de Nougroulet	Réalisation de travaux de renaturation du ruisseau de l'Aulouste sur les communes de Nougroulet et de Crastes
9	GAA + Office de Tourisme	Passation et réalisation de 2 marchés : - Assistance à maîtrise d'ouvrage pour la définition des besoins de médiation sur le territoire du Grand Auch - Réalisation des outils numériques de médiation

Source : Grand Auch

L'évolution de la masse financière consacrée à ces achats regroupés, telle que recensée lors de l'instruction, fait apparaître une désaffection dans leur utilisation.

Interrogés sur cette tendance, les services utilisateurs ont évoqué plusieurs raisons au titre desquelles figurent :

- pour le mobilier de bureau, l'abandon de l'accord-cadre passé dans ce domaine en raison du manque de concurrence des titulaires sélectionnés ;
- pour le diagnostic et le contrôle technique des bâtiments, le choix de rattacher ces prestations aux opérations de travaux et ainsi de lancer des consultations non regroupées ;
- pour l'eau (la délégation de service public en cours) et pour le fioul (le changement de mode d'énergie).

En conclusion, les groupements de commandes existants devraient être revus afin de tenir compte de l'évolution des segments d'achats concernés dans le cadre d'une stratégie globale d'achat.

tableau 49 : Évolution de la masse financière de chacun des achats regroupés

MUTUALISATION DES ACHATS EN € H.T.							
Convention n°	Segments d'achat concernés par la mutualisation	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	Mobilier de bureau	7 279,00 €	9 423,00 €	9 196,00 €	14 769,00 €	12 847,00	14 401,00
	dont part mutualisée en valeur			9 196,00 €	14 769,00 €	5 013,70	
	dont part mutualisée en pourcentage	0%	0%	100%	100%	39%	0%
	Fourniture d'eau	255 353,98 €	317 519,71 €	327 120,80 €	264 230,84 €	234 873,67	257 196,37
	dont part mutualisée en valeur						
	dont part mutualisée en pourcentage	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Fourniture de fioul	9 232,32 €	9 395,48 €	12 218,27 €	4 747,83 €	3 954,56	3 216,01
	dont part mutualisée en valeur						
	dont part mutualisée en pourcentage	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Contrôles périodiques bâtiments	12 402,07 €	18 794,23 €	19 759,42 €	15 467,08 €	22 615,91	20 677,00
	dont part mutualisée en valeur					14 521,00	20 677,00
	dont part mutualisée en pourcentage	0%	0%	0%	0%	64%	100%
	Diagnostics bâtiments	- €	6 385,71 €	4 067,31 €	6 859,83 €	4 237,50	508,36
	dont part mutualisée en valeur						
	dont part mutualisée en pourcentage	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	Contrôles techniques - CSPS	7 044,09 €	6 651,00 €	3 940,00 €	1 515,00 €	3 419,20	2 005,80
	dont part mutualisée en valeur						
	dont part mutualisée en pourcentage	0%	0%	0%	0%	0%	0%
2-3-4	Pas d'information disponible sur la part mutualisée de chaque segment d'achat						
5	Renouvellement des contrats				7 455,00 €	355,00 €	
	dont part mutualisée en valeur				7 455,00 €	355,00 €	
	dont part mutualisée en pourcentage				100%	100%	
6	Fourniture de Gaz	363 797,00 €	530 570,00 €	471 619,00 €	511 905,00 €	454 713,00	327 222,00
	dont part mutualisée en valeur	- €	- €	- €	- €	454 713,00	327 222,00
	dont part mutualisée en pourcentage	0%	0%	0%	0%	100,00	100,00
7	Fourniture d'Electricité	496 181,00 €	476 877,00 €	539 165,00 €	581 283,00 €	556 371,00	544 397,00
	dont part mutualisée en valeur	- €	- €	- €	- €	- €	424 662,00
	dont part mutualisée en pourcentage	0%	0%	0%	0%	0,00	78,01
8	Travaux de renaturation du ruisseau de l'Aulouste					102 189,41 €	3 745,20 €
	dont part mutualisée en valeur					102 189,41 €	3 745,20 €
	dont part mutualisée en pourcentage					100%	100%
9	AMO médiation sur le territoire de GACG					12 500,00 €	1 250,00 €
	dont part mutualisée en valeur					12 500,00 €	1 250,00 €
	dont part mutualisée en pourcentage					100%	100%
	Réalisation des outils numériques de médiation						49 998,80 €
	dont part mutualisée en valeur						49 998,80 €
	dont part mutualisée en pourcentage						100%

Source : Grand Auch

5.2.3.2. Le manque de pilotage et l'absence de contrôle des résultats

Le développement attendu des groupements de commandes comme forme de mutualisation

Le schéma de mutualisation des services approuvé en juillet 2016 mentionne l'intérêt des groupements de commandes et l'utilité de leur développement : « Simples à mettre en place, leur rapport coût-efficacité est très favorable. Les groupements de commandes permettent notamment à des structures de petites tailles comme la plupart des communes rurales du Grand Auch de bénéficier à la fois de l'ingénierie d'un chef de file disposant de l'expertise nécessaire et de conditions de marché potentiellement plus intéressantes du fait de la masse critique. Un cadre souple et basé sur le volontariat renforce l'attrait du système qui mérite d'être déployé à un niveau plus important qu'aujourd'hui ».

Une initiative laissée aux services utilisateurs

L'initiative pour la création de groupements de commandes appartient uniquement au service utilisateur. Il n'existe pas de stratégie globale à l'œuvre dans ce domaine. Ainsi le déploiement de ce type d'achat est ponctuel et vise avant tout à répondre à des objectifs internes à chaque service sans dynamique globale en termes d'économies d'échelles réalisées.

Une absence de mesure des économies réalisées

Il n'existe pas de bilan des achats détaillé et chiffré.

Les intérêts de coordonner et mutualiser leurs achats sont multiples pour les acheteurs. Outre les économies d'échelles réalisées en raison du volume de commandes, d'autres aspects positifs doivent être relevés (notamment, réduction des coûts de procédure, développement de l'expertise dans le domaine de la commande publique).

Compte tenu de ces enjeux dans un contexte marqué par la mutualisation des services entre l'agglomération et la commune d'Auch, la chambre recommande le recours aux groupements de commandes entre ces deux collectivités.

Recommandation

5. Recourir plus régulièrement aux groupements de commandes entre l'agglomération et la commune d'Auch. *Non mise en œuvre.*

ANNEXES

annexe 1 : Chronologie de la prise de compétences depuis la création de la communauté d'agglomération Grand Auch (années sous revue 2011-2016)

Acte	Objet	Domaine de compétences
ARRETE PREFECTORAL 31/12/2010	Portant transformation de la communauté de communes du Grand Auch en communauté d'agglomération du Grand Auch Agglomération	· Développement économique Ajout de "ZA portuaire ou aéroportuaire d'IC" · Politique de la ville Dispositifs locaux d'IC, de prévention de la délinquance · Compétence optionnelle - Voirie : Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire
ARRETE PREFECTORAL 01/09/2011	Portant modification des statuts de la communauté d'agglomération du Grand Auch Agglomération	· Compétence facultative Technique de l'information et de la communication : Réduction de la fracture numérique, déploiement de techniques alternatives d'accès à internet en zones blanches ADSL (communes du Grand Auch dont le taux de couverture par les moyens classiques est inférieur à 80 %)
ARRETE PREFECTORAL 09/07/2013	Portant modification des statuts de la communauté d'agglomération du Grand Auch Agglomération	Compétences facultatives : · Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés · Création et gestion d'un crématorium · Création et gestion d'une fourrière animale en vue d'une participation à la carte "Fourrière animale" du syndicat mixte des 3 vallées
ARRETE PREFECTORAL N° 32-2016-40-21-003 DU 21/10/2016	Portant création du nouvel établissement public de coopération intercommunale issu de la fusion de la communauté d'agglomération Grand Auch Agglomération et de la communauté de communes Cœur de Gascogne	Compétences supplémentaires issues de la fusion : · Équilibre social de l'habitat : OPAH · Culture : Réaliser et/ou soutenir des actions culturelles ayant un impact et un retentissement qui dépasse les limites communales · Maison des Services au Public : MSAP à Jégun

**Délibérations définissant l'intérêt communautaire de la communauté d'agglomération Grand Auch
(pendant les années sous revue 2011-2016)**

Acte	Objet	Domaine de compétences
Délibération 13/12/2012	Définition d'intérêt communautaire	Développement économique : Participation au Syndicat mixte de gestion de l'aéroport Auch-Gers Création et réalisation des ZAC d'IC : ZAC des ZA économique d'IC Équilibre social de l'habitat - Amélioration du parc immobilier bâti d'IC : Prestations d'études, d'ingénierie ou d'études de faisabilité visant à la définition d'une stratégie globale en matière de logement et d'une manière générale toutes études visant à favoriser l'équilibre de l'habitat ; Études de préfiguration d'un programme de rénovation urbaine du bâti sur le quartier du Gd Garros/Hourre ; Logements étudiants : favoriser le conventionnement des organismes sociaux œuvrant dans le domaine du logement ; Équilibre social de l'habitat - Action Logement des personnes défavorisées d'IC : Études et réflexion concernant l'habitat social et très social / Financement des services d'information sur la logement (Maison du logement, Adil) ; Politique de la ville : études, stratégie globale de rénovation urbaine, Gestion urbaine de proximité, contractualisation ; Participation aux activités faisant l'objet de conventionnement avec la CAF, l'État, la région, le département ou tout autre partenaire ; Schéma départemental d'accueil des gens du voyage : gestion de l'aire d'accueil du Tuco Dispositif de prévention de la délinquance Voirie : parc de plus de 500 places Équipements culturels et sportifs d'IC : Terrains multisport de Preignan et d'Auch (Maracana)
Délibération 05/06/2013	Définition d'intérêt communautaire	Équipements culturels et sportifs d'IC : Bibliothèque municipale d'Auch Musée d'Auch École municipale d'Auch Hall du Mouzon Pôle CIRC et CIRCA, pôle national arts du cirque Gymnase Pardailhan Gymnase Fayolle Piscine d'Auch Développement économique - Touristique : Camping municipal d'Auch
Délibération 25/06/2015	Définition d'intérêt communautaire	Équipements culturels et sportifs d'IC : Gymnase Mathalin Retrait de "Gymnase Fayolle"
Délibération 10/03/2016	Définition d'intérêt communautaire	Musée de la résistance et de la déportation

annexe 2 : Récapitulatif du financement par l'agglomération des projets routiers ou ferroviaires structurants du territoire

- Participation à la mise à 2 x 2 voies de la RN 124 entre Auch et Toulouse :

Cette opération est intégrée au Contrat de Plan État Région CPER 2014/2020 (signature du CPER le 22.10.2015) en vue d'achever la mise à 2 x 2 voies d'ici 2022. Projet de 29,8 km estimé à 215 M€ qui comprend l'achèvement :

- de la section Auch-Aubiet (40 M€) soit 20 % (mise en service fin 2012)
- la déviation de Gimont (95 M€) soit 43 % (travaux démarrés)
- et la section Gimont-L'Isle-Jourdain (80 M€) soit 37 % (phase étude de projet)

État (45 %), région (32 %) et départements (23 %).

La participation de la communauté d'agglomération est de 6 202 626 € (2,88 % de l'opération).

En 2020 la déviation de Gimont sera terminée soit 63 % au total.

- Le contournement Auch-Pavie - RN 21 :

Cette opération est inscrite au CPER 2014/2020 (signature du CPER le 22.10.2015). 1 M€ sont inscrits au CPER pour étudier et retenir un parti d'aménagement de l'axe, de conduire les études d'aménagements prioritaires et de réaliser des acquisitions foncières et premiers travaux.

Participation agglomération : État (40 %), CD32 (40 %) et GAA (20 % soit 200 k€) pour engager les études et premières acquisitions foncières.

Les premières études ont été portées par le CD32. Aujourd'hui les études sont portées par l'État (DREAL).

- L'amélioration de la ligne ferroviaire Auch-Toulouse :

Des travaux d'amélioration des infrastructures sont inscrits au CPER 2014/2020. Doublement de la voie entre Les Arènes et Colomiers pour un coût de 51,4 M€, amélioration de l'exploitation. État 12,85 M€, région 25,7 M€, SNCF Réseau 5,14 M€, autres 7,71 M€.

Relèvement de la vitesse entre L'Isle Jourdain et Gimont (1,7 M€).

Cadencement actuellement 9 AR/jour. Pas d'augmentation prévue. À noter : extension des quais de la gare d'Auch : (5,4 M€) financée au titre du CPER 2014/2020 sans participation de la collectivité.

- Participation au projet « Ligne à Grande Vitesse Sud-Europe-Atlantique » LGV SEA :

Le prolongement de la ligne à grande vitesse (LGV) de Tours à Bordeaux et ses extensions Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Espagne font partie des investissements nécessaires au développement économique et s'inscrivent comme un élément essentiel d'aménagement du territoire.

En novembre 2008, l'agglomération s'est engagée dans une participation financière aux travaux pour le tronçon Tours-Bordeaux à hauteur de 204 303 €.

GLOSSAIRE

AP/CP	autorisations de programme / crédits de paiement
AR	aller-retour
BA	budget annexe
BP	budget primitif
BP	budget principal
CA	communauté d'agglomération
CA	compte administratif
CAF	capacité d'autofinancement
CAGAC	communauté d'agglomération Grand Auch Cœur de Gascogne
CC	communauté de communes
CCAS	centre communal d'action sociale
CCI	chambre de commerce et d'industrie
CDT	comité départemental du tourisme
CGCT	code général des collectivités territoriales
CIAS	centre intercommunal d'action sociale
CIF	coefficient d'intégration fiscal
CP	charges de personnel
CRC	chambre régionale des comptes
CRT	comité régional du tourisme
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DM	décision modificative
EBF	excédent brut de fonctionnement
EPIC	établissement public à caractère industriel et commercial
ETP	équivalent temps-plein
FCTVA	fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FPU	fiscalité professionnelle unique
FRNG	fonds de roulement net global
GAA	Grand Auch Agglomération
HT	hors taxes
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo euros = millier d'euros
LGV	ligne à grande vitesse
M€	million d'euros
MAD	mise à disposition
NTIC	nouvelles technologies d'information et de communication
OM	ordures ménagères
R&C	risques et charges
RAR	restes à réaliser
RH	ressources humaines
RN	route nationale
SEM	société d'économie mixte
SICTOM	syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères
SPA	service public administratif
SPIC	service public industriel et commercial
TEOM	taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TER	transport express régional
TLE	taxe locale d'équipement

TVA	taxe sur la valeur ajoutée
ZA	zone d'activité
ZAC	zone d'aménagement concerté
ZAE	zone d'activités économiques
ZI	zone industrielle
ZIR	zone d'intérêt régional

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 7 mai 2019 de MM. Franck Montaugé et Roger Tramont, respectivement précédent et actuel présidents de la communauté d'agglomération du Grand Auch.

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

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



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

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

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

occitanie@crtc.ccomptes.fr

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