



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION GAILLAC-GRAULHET (Tarn)

Exercices 2017 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	6
RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION.....	10
1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION GAILLAC- GRAULHET.....	11
1.1. Le territoire de la communauté d'agglomération	11
1.2. Les caractéristiques socio-économiques.....	12
1.2.1. Une économie diversifiée	12
1.2.2. Des fragilités socio-économiques	12
1.3. Les grandes tendances démographiques.....	13
1.3.1. Une croissance démographique modérée et inégalement répartie.....	13
1.3.2. Une population vieillissante.....	13
2. L'ORGANISATION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION.....	14
2.1. Une fusion opérée dans un calendrier contraint.....	14
2.2. Des compétences étendues	15
2.3. Un projet de territoire à construire.....	16
2.4. Une mutualisation inexistante.....	17
2.5. La gouvernance de la communauté d'agglomération.....	19
2.5.1. Un conseil communautaire fragmenté	19
2.5.2. Une information du citoyen à conforter.....	19
3. UNE PRISE DE COMPÉTENCE IMPORTANTE LORS DE LA CRÉATION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION : LA COMPÉTENCE SCOLAIRE ET PÉRISCOLAIRE	20
3.1. L'organisation de la compétence scolaire et périscolaire	20
3.1.1. L'organisation du service en charge du scolaire et du périscolaire	20
3.1.2. Les effectifs du périmètre scolaire et périscolaire	21
3.1.3. Le projet éducatif communautaire	22
3.2. Les équipements et services en matière scolaire et périscolaire.....	22
3.2.1. Les établissements scolaires du territoire	22
3.2.2. L'accueil en temps périscolaire	23
3.2.3. La restauration scolaire	24
3.3. Une compétence qui peine à devenir pleinement communautaire	24
3.3.1. Le maintien irrégulier d'un exercice par les communes d'une compétence transférée à l'intercommunalité	24
3.3.2. Une tarification très hétérogène sur le territoire	26
3.4. Une forte croissance des charges de fonctionnement depuis 2017.....	27
3.4.1. Une croissance induite par des mesures impactant la masse salariale.....	27
3.4.2. Les dispositions adoptées par la communauté d'agglomération pour financer l'augmentation du coût de la compétence scolaire et périscolaire.....	29
4. LA MISE EN ŒUVRE DE LA COMPÉTENCE « DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE »	30
4.1. L'organisation du service en charge du développement économique	30
4.2. Une stratégie économique inexistante, une animation du territoire insuffisante.....	31

4.2.1.	L'absence de stratégie économique	31
4.2.2.	Une animation du territoire encore limitée	31
4.3.	Les interventions en faveur du tourisme.....	33
4.3.1.	L'office de tourisme de la communauté d'agglomération, un héritage du PETR.....	33
4.3.2.	La stratégie touristique.....	33
4.3.3.	Les actions de l'office de tourisme	34
4.3.4.	Le bilan financier de l'office de tourisme.....	35
4.3.5.	Une érosion de la fréquentation de l'office de tourisme et une évolution des usages.....	36
4.4.	La gestion des zones d'activité	38
4.4.1.	L'implantation des zones d'activité	38
4.4.2.	Des zones d'activité à l'attractivité inégale	39
4.4.3.	Le bilan financier des zones d'activité.....	40
4.5.	L'impact de la crise sanitaire sur le tissu économique du territoire	42
4.5.1.	Un impact contrasté	42
4.5.2.	Les actions de la communauté d'agglomération pour soutenir l'économie locale	43
5.	LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE	44
5.1.	La qualité de l'information financière	44
5.1.1.	La sincérité des prévisions budgétaires.....	44
5.1.2.	La dette : concordance entre les comptes administratifs et les comptes de gestion	46
5.1.3.	La non-concordance entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable.....	46
5.2.	La fiabilité des comptes	47
5.2.1.	Un contrôle interne comptable et financier à formaliser	47
5.2.2.	Le suivi patrimonial	47
5.2.3.	Le respect de l'obligation de provisionnement.....	48
5.2.4.	Un nombre important de restes à recouvrer de faibles montants.....	49
6.	L'ANALYSE FINANCIÈRE RÉTROSPECTIVE	50
6.1.	Présentation financière.....	50
6.1.1.	Budget principal et budgets annexes.....	50
6.1.2.	Les caractéristiques principales depuis 2017.....	51
6.2.	Le fonctionnement courant et les performances financières du budget principal ...	52
6.2.1.	Des produits de gestion en nette hausse.....	52
6.2.2.	Des charges de gestion qui progressent plus rapidement que les produits ..	57
6.2.3.	Des charges financières en baisse	61
6.2.4.	Les performances financières	61
6.3.	Le fonctionnement courant et les performances financières des principaux budgets annexes	64
6.3.1.	Le budget annexe scolaire.....	64
6.3.2.	Le budget annexe déchets ménagers TEOM	64
6.3.3.	Le budget annexe petite enfance.....	65
6.3.4.	Les budgets annexes des services publics industriels et commerciaux	65
6.4.	La situation bilancielle.....	67

6.4.1. La dette.....	67
6.4.2. Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie.....	68
7. L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LE BUDGET 2020.....	71
7.1. L'impact de la crise sanitaire sur la section de fonctionnement.....	71
7.1.1. Des recettes de fonctionnement en baisse sur les budgets annexes.....	72
7.1.2. Des dépenses de fonctionnement en baisse	73
7.1.3. Un excédent brut de fonctionnement amélioré, excepté pour le budget annexe scolaire	73
7.2. L'impact de la crise sanitaire sur la section d'investissement.....	74
7.3. L'impact de la crise sanitaire sur les réserves budgétaires 2020	75
8. LA SITUATION FINANCIÈRE PROSPECTIVE	76
ANNEXES.....	78
GLOSSAIRE.....	87

SYNTHÈSE

La communauté d'agglomération Gaillac-Graulhet (CAGG), créée le 1^{er} janvier 2017, est issue de la fusion de trois communautés de communes. Elle rassemble aujourd'hui 61 communes et compte près de 74 000 habitants. Le siège du nouvel établissement public de coopération intercommunale (EPCI) a été fixé à Tecou, petite commune située à équidistance des deux principaux pôles urbains, Gaillac et Graulhet.

Une communauté d'agglomération aux compétences étendues mais qui reste faiblement intégrée et sans vision stratégique du territoire

Au moment de leur fusion, les anciens EPCI ont fait le choix d'une harmonisation des compétences « par le haut », ce qui donne au nouvel ensemble l'apparence d'une communauté très intégrée. Pour autant, quatre ans après sa création, la communauté d'agglomération ne dispose toujours pas de projet de territoire, ce qui est révélateur de ses difficultés à fixer un cap stratégique et à donner du sens à la fusion mise en œuvre au début de l'année 2017. Cette absence de co-construction et de vision partagée amène le maire de la deuxième ville de la CAGG à s'interroger sur l'intérêt d'un maintien au sein de l'intercommunalité.

Une compétence scolaire faiblement intégrée à l'échelle communautaire malgré des coûts de fonctionnement en hausse

À sa création, la communauté d'agglomération s'est dotée d'une compétence facultative en matière scolaire et périscolaire. L'exercice de cette compétence, qui mobilise environ 44 % des effectifs de la communauté d'agglomération, est marqué par une faible intégration à l'échelle communautaire.

Contrevenant au principe de spécialité, les communes continuent à intervenir directement dans l'exercice de cette compétence en dépit de son transfert à la CAGG. Irrégulier, ce principe de subsidiarité conduit à des inégalités avec des différences de qualité de service entre communes, impliquant des circuits de facturation croisée entre l'EPCI et les communes membres. De même, la tarification de la cantine scolaire et des activités périscolaires reste très hétérogène au sein du territoire, ce qui est source de complexité administrative et d'iniquité entre les familles.

Les coûts de fonctionnement liés à la mise en œuvre de cette compétence sont par ailleurs en forte croissance depuis 2017 du fait d'une augmentation importante des charges de personnel. Pour faire face à cette progression, la communauté d'agglomération a fait le choix, en mars 2021, d'une hausse de la fiscalité, avec en parallèle une diminution des attributions de compensation versées par les communes pour le financement de cette compétence. Pour être complète, cette réforme structurelle doit toutefois s'accompagner d'un réel exercice de la compétence scolaire à l'échelle communautaire.

Une mise en œuvre encore inaboutie de la compétence en matière de développement économique

La mise en œuvre de la compétence obligatoire en matière de développement économique illustre les difficultés de l'EPCI à s'emparer de l'ensemble de ses prérogatives. La communauté d'agglomération ne dispose ainsi d'aucun document formalisant sa stratégie économique et peine à développer des actions en faveur de l'économie locale. Seule la politique touristique, mise en œuvre par l'office de tourisme « Bastides et vignobles de Gaillac », est bien structurée. La gestion des 17 zones d'activité est pour sa part surtout centrée sur la commercialisation des surfaces existantes, sans réflexion stratégique sur les perspectives de développement économique du territoire. La mise en œuvre inaboutie du « plan d'action commerce territorial » entre 2017 et 2020 révèle au demeurant les difficultés de l'EPCI à concrétiser ses ambitions en matière d'attractivité commerciale.

À l'échelle de l'EPCI, la crise sanitaire de 2020 n'a eu, jusqu'à présent, qu'un impact économique limité. La filière touristique a bénéficié d'une augmentation de la fréquentation liée à des reports de clientèle vers des destinations plus rurales et le tissu économique a été préservé grâce aux mesures mises en œuvre par l'État et les collectivités territoriales, auxquelles se sont ajoutés des dispositifs de soutien mis en place par la communauté d'agglomération en faveur des entreprises du territoire.

Une situation financière fragile qui s'est améliorée en 2020

Sur la période 2017-2020, l'analyse financière sur le périmètre du budget principal et des budgets annexes des services publics administratifs révèle une croissance des produits de gestion plus soutenue que celle des charges et donc une progression de la capacité d'autofinancement de l'EPCI.

Ce constat doit toutefois être nuancé compte tenu de l'atypisme de l'exercice 2020. Sur la seule période 2017-2019, l'excédent brut de fonctionnement ne représente qu'entre 6 et 15 % des produits de gestion, soit un niveau sensiblement inférieur au seuil de 20 % communément admis par les juridictions financières comme étant satisfaisant, et l'encours de dette progresse de 3,4 % par an.

L'évolution constatée sur le périmètre du seul budget principal est similaire, l'excédent brut de fonctionnement diminuant de 27,7 % entre 2017 et 2019 et ne représentant qu'entre 2,9 et 6,6 % des produits de gestion. Enfin, la situation financière des services publics industriels et commerciaux de la communauté d'agglomération demeure fragile : l'autofinancement des budgets annexes eau et assainissement ne permet pas de faire face au remboursement du capital de la dette.

Une crise sanitaire qui n'a pas dégradé la situation financière, la communauté d'agglomération ayant fait le choix d'une forte contraction de l'investissement

La crise sanitaire de 2020 a d'une part entraîné la contraction de certains postes de recettes, et d'autre part engendré des dépenses supplémentaires liées à la mise en œuvre des mesures sanitaires. Parallèlement, certains postes de charges ont diminué, la communauté d'agglomération ayant fait un important effort de maîtrise de ses dépenses tant en fonctionnement qu'en

investissement afin d'anticiper d'éventuelles pertes financières, de sorte que sa capacité d'autofinancement s'est améliorée par rapport à 2019.

Dans le même temps, le niveau d'investissement a fortement diminué, la baisse des dépenses d'équipement impactant principalement les budgets « scolaire » et « petite enfance ». Ce choix de faible niveau d'investissement a permis à la communauté d'agglomération de préserver ses réserves budgétaires dans le contexte de la crise sanitaire, et même de les augmenter.

RECOMMANDATIONS

1. Élaborer un projet de territoire. *Non mise en œuvre.*
2. Élaborer un pacte financier et fiscal. *Non mise en œuvre.*
3. Engager une démarche visant à élaborer un schéma de mutualisation entre la communauté d'agglomération et les communes membres. *Non mise en œuvre.*
4. Assurer la publication en ligne des documents et comptes rendus prévus notamment par les articles L. 2313-1, R. 2131-1-A et R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales. *Totalement mise en œuvre.*
5. Assurer un exercice effectif de la compétence scolaire à l'échelle communautaire dans le respect des dispositions du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*
6. Engager une harmonisation progressive de la tarification des activités périscolaires et de la restauration scolaire. *Non mise en œuvre.*
7. Élaborer une stratégie en matière de développement économique. *Non mise en œuvre.*
8. Mener une étude portant sur la redéfinition du réseau des bureaux d'information touristique. *Mise en œuvre en cours.*
9. Formaliser la gestion pluriannuelle des crédits au travers d'un règlement budgétaire et financier permettant d'en améliorer les prévisions et le suivi. *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 Gaillac-Graulhet a été ouvert le 15 janvier 2021 par lettre du président de section adressée à M. Paul Salvador, ordonnateur en fonctions.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les 29 juin et 6 juillet 2021.

Lors de sa séance du 31 août 2021, la chambre a arrêté les observations provisoires qui ont été transmises à M. Paul Salvador. MM. Pascal Néel et Pierre Verdier, en qualité d'ordonnateurs précédents, en ont également été destinataire pour la partie afférente à leur gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues et entendu la personne qui avait sollicité une audition, la chambre, dans sa séance du 20 janvier 2022, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

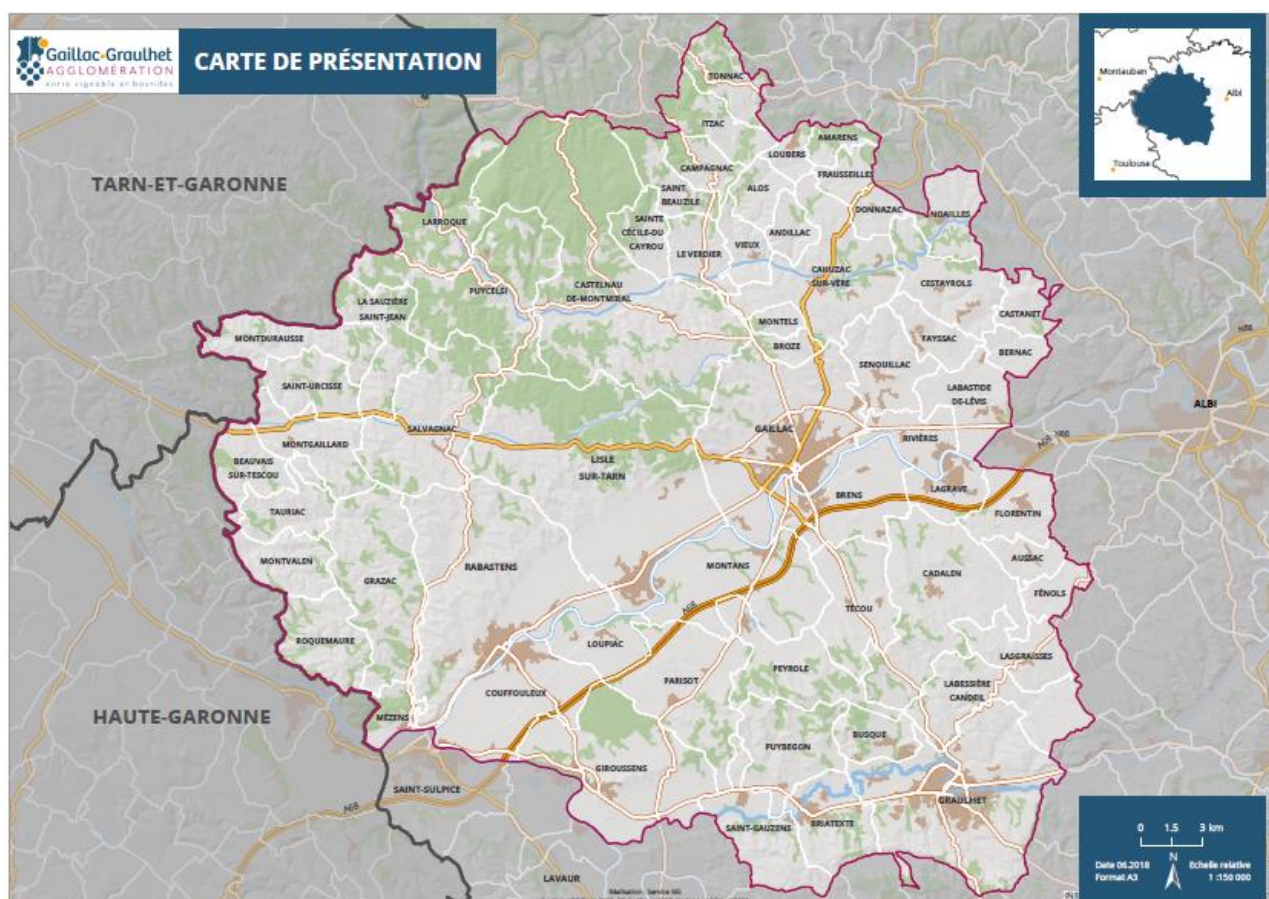
1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION GAILLAC-GRAULHET

1.1. Le territoire de la communauté d'agglomération

Le territoire de la communauté d'agglomération Gaillac-Graulhet (CAGG) est situé à l'ouest du département du Tarn. Issue de la fusion de trois communautés de communes (CC), la communauté d'agglomération rassemble aujourd'hui 61 communes sur une superficie de 1 201 km².

La communauté d'agglomération compte 73 702 habitants¹, soit environ 18 % de la population du département.

carte 1 : le territoire de la CAGG



Source : CAGG

Le territoire est principalement structuré par un axe autoroutier, l'A68, qui traverse la communauté d'agglomération d'est en ouest et la connecte aisément à la métropole toulousaine et à Albi. Le territoire reste faiblement polarisé, les deux principaux centres urbains, Gaillac (15 423 habitants) et Graulhet (12 461 habitants) ne concentrant qu'environ 38 % de la population de la communauté d'agglomération.

En l'absence de pôle urbain dominant et pour préserver l'équilibre entre les deux principales villes de la communauté d'agglomération, le siège du nouvel établissement public de

¹ Source : Insee, 2018.

coopération intercommunale (EPCI) a été fixé à Tecou, petite commune de 972 habitants située à équidistance de Gaillac et de Graulhet, siège également de l'ex-CC Tarn et Dadou.

1.2. Les caractéristiques socio-économiques²

1.2.1. Une économie diversifiée

Le territoire de la communauté d'agglomération bénéficie d'une économie diversifiée. Si le secteur tertiaire est largement prépondérant, les activités agricoles et industrielles restent substantielles et s'ancrent dans un héritage historique encore préservé.

Les activités commerciales et administratives dominent, notamment dans les deux principaux centres urbains du territoire, Gaillac et Graulhet. Parallèlement, le secteur touristique s'est développé depuis les années 1990. Il s'agit principalement d'un tourisme de nature et de patrimoine, qui peut s'appuyer sur des sites remarquables, notamment un réseau de cités médiévales³. Les hébergements touristiques sont majoritairement des gîtes et des chambres d'hôtes, les structures hôtelières étant très peu développées sur le territoire.

Le fleuron du secteur agricole est constitué du vignoble gaillacois, l'un des plus anciens de France. Il s'étend aujourd'hui sur près de 4 000 hectares (ha) et est reconnu en tant qu'appellation d'origine contrôlée. Des activités de maraîchage se développent également depuis les années 2000 le long de la vallée du Tarn.

Enfin, la communauté d'agglomération bénéficie d'activités industrielles diversifiées, mais fragiles. Historiquement, le bassin de Graulhet concentrait les principales activités industrielles du territoire. Ce pôle historique est aujourd'hui affaibli mais conserve un héritage de ce passé industriel, notamment autour du travail du cuir. Des activités industrielles se sont également développées le long de la vallée du Tarn en bordure de l'autoroute A68. Il s'agit de petites entreprises qui interviennent dans des domaines divers (bâtiment et travaux publics – BTP, mécanique, plasturgie, etc.). La très grande majorité des entreprises du territoire (96 %) compte moins de 10 salariés.

1.2.2. Des fragilités socio-économiques

Le taux de chômage s'établit à 9,9 %, soit un niveau comparable à la moyenne départementale (10 %). L'analyse des données de l'Insee met cependant en évidence des fragilités socio-économiques. La part de foyers fiscaux imposables (42 %) est inférieure aux moyennes départementales et régionales de même que le revenu médian disponible par unité de consommation (20 k€). Le taux de pauvreté s'établit 15 %, équivalent à la moyenne départementale.

Les fragilités sociales et économiques se concentrent dans les centres urbains de Gaillac et de Graulhet ainsi que dans les zones rurales du nord de la communauté d'agglomération. À l'inverse, les secteurs périurbains situés à l'ouest du territoire ainsi que le long de l'autoroute A68 sont plus favorisés, bénéficiant du dynamisme de la métropole toulousaine ou de l'agglomération

² Les données présentées dans cette partie sont issues d'un bilan statistique produit par l'Insee, actualisé fin septembre 2021 et principalement basé sur des chiffres datant de 2018.

³ « Cordes-sur-Ciel et cités médiévales » fait partie des Grands Sites d'Occitanie. Si la commune de Cordes-sur-Ciel est située sur le territoire de la CC Cordais et Causse, plusieurs bastides médiévales sont localisées au sein de la CAGG.

albigeoise. Deux quartiers ont été classés prioritaires dans le cadre de la politique de la ville : Lentajou-Catalanis à Gaillac et Crins - En-Gach à Graulhet.

1.3. Les grandes tendances démographiques

1.3.1. Une croissance démographique modérée et inégalement répartie

La population du territoire de la communauté d'agglomération est passée de 65 968 à 74 203 habitants entre 2008 et 2018, soit une croissance démographique annuelle moyenne de 1,2 %. Environ 52 % de la population se concentre dans les quatre communes urbaines du territoire (Gaillac, Graulhet, Rabastens et Lisle-sur-Tarn).

La croissance démographique est très inégalement répartie sur le territoire : les communes du sud-ouest de la communauté d'agglomération, les plus proches de l'aire d'influence toulousaine, ainsi que les communes qui longent l'A68 bénéficient d'une forte croissance démographique. À l'inverse, les communes rurales du nord et de l'est de la communauté d'agglomération sont marquées par une réelle déprise démographique.

1.3.2. Une population vieillissante

La population de la communauté d'agglomération est vieillissante. Selon les données de l'Insee, près de 30 % de la population a plus de 60 ans. L'indice de jeunesse, qui mesure le rapport entre la population âgée de moins de 20 ans et celle des plus de 60 ans⁴, est faible (0,85). Le vieillissement de la population est davantage marqué au nord du territoire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Née le 1^{er} janvier 2017 de la fusion de trois communautés de communes, la CAGG est composée aujourd'hui de 61 communes et compte près de 74 000 habitants.

Structuré par l'A68 et par les deux pôles urbains de Gaillac et de Graulhet, le territoire reste marqué par la ruralité. L'économie est diversifiée, ses principaux fleurons étant le tourisme et le vignoble gaillacois.

Si le taux d'emploi est satisfaisant, les données de l'Insee mettent en évidence des fragilités socio-économiques. La population est vieillissante et se concentre de plus en plus le long de l'axe autoroutier et au sein des pôles urbains.

⁴ Si l'indice de jeunesse est inférieur à 1, la part des moins de 20 ans est moins élevée que la part des plus de 60 ans, ce qui est le signe d'une population vieillissante.

2. L'ORGANISATION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION

2.1. Une fusion opérée dans un calendrier contraint

Le 21 mars 2016, la commission départementale de coopération intercommunale du Tarn a adopté le nouveau schéma départemental de coopération intercommunale. Il prévoit la création de la CAGG par fusion de trois communautés de communes :

- la CC de Vère - Grésigne - Pays Salvagnacois ;
- la CC de Tarn et Dadou ;
- la CC du Rabastinois.

Le nouveau schéma départemental prévoit également la dissolution du pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) « Pays des Bastides et du vignoble gaillacois », constitué sous la forme d'un syndicat mixte et son absorption par la nouvelle communauté d'agglomération créée sur un périmètre identique.

Le choix d'un EPCI constitué sur une échelle très élargie a été assez consensuel parmi les élus au moment des débats en commission départementale de coopération intercommunale. La préexistence à cette même échelle d'un PETR œuvrant principalement dans le secteur du tourisme donnait d'emblée une forme de cohérence et de légitimité au périmètre géographique du nouvel ensemble. Il est toutefois à noter que les trois communautés de communes fusionnées étaient de tailles très inégales : la plus petite, la CC Vère - Grésigne - Pays Salvagnacois ne comptait que 8 885 habitants en 2016 et était le seul EPCI à avoir l'obligation de fusionner ou de s'élargir au regard des dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe ; la CC du Rabastinois était également de petite taille, avec 11 579 habitants ; enfin la CC Tarn et Dadou était un EPCI important comptant 53 410 habitants en 2016.

Les travaux préparatoires à la fusion menés dans un calendrier très serré ont essentiellement porté sur la gouvernance du futur EPCI et sur l'évaluation des compétences transférées. Ils n'ont que marginalement porté sur le projet commun à mettre en œuvre, et cette carence initiale constitue, selon la chambre, une faiblesse persistante de l'action communautaire.

Au cours de l'année 2016, un comité de pilotage de la fusion rassemblant des élus du territoire a organisé ses travaux en deux temps :

- un temps consacré à la gouvernance, articulé autour de la rédaction d'une charte fondatrice ;
- un temps consacré aux études stratégiques : évaluation des charges à transférer, analyse financière et fiscale comparée des trois EPCI, études juridiques portant principalement sur la préparation du processus administratif de fusion.

L'accord majeur fondateur de la fusion a porté sur l'harmonisation des compétences par le haut, sur la base des compétences de la communauté de communes la plus intégrée, dès le 1^{er} janvier 2017. Ce choix s'est principalement traduit par la prise de compétence sur le scolaire, le périscolaire et la restauration scolaire, qui n'était préalablement exercée que par la seule CC Vère - Grésigne - Pays Salvagnacois.

Le 13 septembre 2016, les trois communautés de communes ont délibéré dans les mêmes termes pour :

- adopter les modifications statutaires propres à chaque communauté de communes nécessaires, d'une part à la convergence des statuts des trois EPCI avec une prise d'effet au 31 décembre 2016 et, d'autre part, à la transformation en communauté d'agglomération (prise de compétences mobilité et politique de la ville) ;
- approuver la transformation en communauté d'agglomération avec effet au 1^{er} janvier 2017 ;
- soumettre ces modifications statutaires, et la transformation des communautés de communes issues de la fusion en communauté d'agglomération, au vote des communes avant le 15 décembre 2016.

L'arrêté préfectoral officialisant la création de la CAGG a été adopté le 26 décembre 2016.

Le choix d'une intégration au 1^{er} janvier 2017 sur un périmètre très élargi avec une harmonisation des compétences par le haut a induit un important travail de préparation aux plans juridique, administratif et financier, travail mené dans un calendrier très contraint. Le processus d'harmonisation statutaire a, en particulier, constitué une lourde charge.

2.2. Des compétences étendues

Définies par l'arrêté préfectoral du 26 décembre 2016, les compétences de la communauté d'agglomération, au moment de sa création, sont les suivantes :

- compétences obligatoires : développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat, politique de la ville, accueil des gens du voyage, collecte et traitement des déchets ménagers ;
- compétences optionnelles : protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, voiries d'intérêt communautaire, équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire, action sociale d'intérêt communautaire ;
- compétences facultatives : aménagement de rivières, assainissement non collectif, écoles et services périscolaires, actions culturelles.

Depuis sa création, la communauté d'agglomération a également pris des compétences complémentaires :

- le 1^{er} janvier 2018 : la compétence Gemapi (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) ;
- le 1^{er} janvier 2020 : compétences eau, assainissement des eaux usées et gestion des eaux pluviales urbaines.

Le choix d'une harmonisation des compétences « par le haut » entre les trois anciennes communautés de communes a donné naissance à une communauté d'agglomération en apparence très intégrée exerçant un nombre élevé de compétences. Ce niveau d'intégration se traduit ainsi par un coefficient d'intégration fiscale (CIF) élevé⁵.

⁵ Le CIF de la communauté d'agglomération s'élève en 2020 à 0,62, soit un niveau supérieur à la moyenne des EPCI à fiscalité professionnelle unique. CIF = total de la fiscalité communautaire (minoré des attributions de compensation versées) / total de la fiscalité des communes membres et de la communauté d'agglomération (minoré des attributions de compensation reversées).

Si la communauté d'agglomération s'est dotée de compétences étendues, l'exercice effectif de ces compétences reste limité et donne à l'intégration communautaire un caractère un peu artificiel. Deux exemples sont plus particulièrement développés dans le présent rapport :

- la compétence en matière scolaire et périscolaire, qui englobe un très vaste périmètre et un nombre important d'agents, reste très peu intégrée à l'échelle communautaire, les communes ayant gardé, dans les faits, la maîtrise d'une partie des missions et le contrôle de la tarification (cf. partie 3) ;
- en dehors de la politique touristique héritée du PETR, la compétence en matière de développement économique reste très imparfaitement mise en œuvre (cf. partie 4) ;

2.3. Un projet de territoire à construire

Quatre ans après sa création, la communauté d'agglomération ne dispose toujours pas de projet de territoire. Les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT), à travers son article L. 5216-1 qui détermine les conditions de création d'une communauté d'agglomération, rendent pourtant nécessaire l'élaboration d'un tel document : « ces communes s'associent au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire. Lorsque la communauté d'agglomération comprend un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville, ce projet commun intègre un volet⁶ relatif à la cohésion sociale et urbaine permettant de définir les orientations de la communauté d'agglomération en matière de politique de la ville et de renforcement des solidarités entre ses communes membres. Il détermine les modalités selon lesquelles les compétences de la communauté d'agglomération concourent aux objectifs de cohésion sociale et territoriale ».

La communauté d'agglomération avait engagé en 2018 une démarche en vue d'adopter un projet de territoire, articulée autour de quatre piliers (attractivité, solidarités humaines, solidarités territoriales, gouvernance partagée). En réponse, l'ordonnateur évoque différents temps de travail et d'échanges ayant jalonné cette démarche. Les difficultés des sujets à traiter et dans l'organisation proposée⁷ n'ont pas permis d'aboutir à un projet de territoire, mais ont constitué, selon lui, « une première démarche d'animation du bloc local ».

Si l'ordonnateur invoque la jeunesse de la communauté d'agglomération et les difficultés inhérentes à sa création pour justifier l'absence de projet de territoire, ses services indiquant que les trois anciennes communautés de communes disposaient de projets de territoire qui ont été « additionnés », l'absence effective de projet de territoire est révélatrice des difficultés de la communauté d'agglomération à fixer un cap stratégique et à donner du sens à la fusion mise en œuvre au début de l'année 2017.

L'énergie des services a été complètement absorbée par les questions juridiques, administratives et financières de la fusion, les difficultés rencontrées pour définir des objectifs stratégiques en matière de développement économique en étant une illustration (cf. partie 4).

Le défaut de pilotage stratégique constitue ainsi l'une des principales faiblesses de la communauté d'agglomération qui peine à s'imposer dans le paysage institutionnel et ne parvient pas à mobiliser ses agents autour d'un projet commun.

⁶ La CAGG comprend plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville et devrait donc également intégrer un volet relatif à la cohésion sociale et urbaine au sein de son projet de territoire.

⁷ « L'interface commune-agglomération a manqué de fluidité et les problèmes organisationnels du quotidien s'y sont ajoutés. »

La chambre relève également que la communauté d'agglomération n'a toujours pas élaboré de pacte financier et fiscal. Un tel pacte permettrait pourtant à l'EPCI d'analyser précisément les capacités financières du territoire en vue de mettre en œuvre, dans les meilleures conditions, les projets envisagés, le document devant naturellement s'articuler avec le projet de territoire. Si des échanges sont en cours à ce sujet, ils n'ont toutefois pas encore permis d'aboutir à sa formalisation.

Quatre ans après sa constitution, et alors que ses quatre villes les plus peuplées ont établi des projets de service dans le cadre du programme « Petites villes de demain », la CAGG doit désormais définir sa stratégie et la formaliser dans un projet de territoire. Cette nécessité est mise en évidence par toutes les difficultés que soulève cette absence de vision prospective dans les différentes compétences prises en charge par la CAGG – la compétence scolaire (cf. partie 3), le développement économique (cf. partie 4) – et comme développé tout au long du rapport.

La chambre recommande donc à la communauté d'agglomération de se doter d'un projet de territoire et d'un pacte financier et fiscal.

Recommandations

- 1. Élaborer un projet de territoire. *Non mise en œuvre.***
- 2. Élaborer un pacte financier et fiscal. *Non mise en œuvre.***

Outre les documents élaborés par les quatre villes retenues dans le programme des « Petites villes de demain », la communauté d'agglomération dispose de quelques documents stratégiques, très sectoriels, qui brossent un diagnostic partiel du territoire et déterminent des objectifs dans des domaines ciblés qui pourraient être utilement repris : le projet éducatif communautaire (cf. partie 3) et la stratégie en matière touristique (cf. partie 4).

La chambre prend note de la réponse de l'ordonnateur qui précise les engagements de la communauté d'agglomération sur la formalisation, pour la fin du 1^{er} trimestre 2022, d'un projet de territoire, d'un pacte financier et fiscal, ainsi que de contrats de partenariat entre chaque commune membre et l'agglomération.

2.4. Une mutualisation inexistante

Depuis sa création en 2017, la CAGG n'a engagé aucune démarche de mutualisation avec les communes membres.

La loi du 27 décembre 2019 infléchit certes les dispositions de l'article L. 5211-39-1 du CGCT, rendant de fait la formalisation d'un schéma de mutualisation facultatif. Dans sa nouvelle formulation, le CGCT dispose que « le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut établir un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres [...]. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement ». Dans ce cadre, le schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication annuelle du président de l'EPCI, soit à l'occasion du débat d'orientation budgétaire, soit lors du vote du budget.

Le fait que la communauté d'agglomération n'ait formalisé aucun schéma de mutualisation, ni même engagé de démarches en ce sens, est révélateur de la difficulté du jeune EPCI à formaliser ses relations avec les communes et à tirer profit des mutualisations possibles au sein du territoire. Préalablement à la fusion, une seule communauté de communes avait formalisé un schéma de mutualisation, la CC du Rabastinois. Au moment de la fusion, l'ordonnateur n'a pas considéré qu'un tel document était nécessaire alors que son adoption par l'EPCI était à ce moment-là obligatoire et non facultative.

Au-delà de ces considérations réglementaires, une démarche de mutualisation pourrait permettre à la communauté d'agglomération et aux communautés de communes d'optimiser la gestion de leurs ressources à l'échelle du territoire. Une réflexion pourrait être engagée, notamment autour de la mutualisation de certains services supports entre la communauté d'agglomération et les principales communes (Gaillac et Graulhet).

Un exemple particulier, parmi beaucoup d'autres, permet de souligner l'intérêt d'une telle démarche.

Ainsi, la communauté d'agglomération s'est dotée d'une compétence optionnelle en matière de voirie d'intérêt communautaire et en assure à ce titre la gestion. Néanmoins, la communauté d'agglomération ne dispose pas de services techniques suffisamment étoffés lui permettant d'assurer l'entretien courant de ces voiries et doit externaliser l'ensemble des prestations (sur l'exercice 2019, ces contrats de prestation liés à l'entretien des voiries d'intérêt communautaires s'élèvent à un montant total de 116 k€). Parallèlement, les deux communes de Gaillac et de Graulhet disposent chacune d'importants services techniques qui assurent l'entretien courant des voiries restées communales.

En réponse, l'ordonnateur a reconnu que si des modes de collaboration entre les communes et l'agglomération sont existants (assistance technique, ingénierie de projet, mises à disposition et prestations de services, offre de services mutualisés), ceux-ci ne sont pas formalisés dans un document. Il prévoit d'initier cette formalisation en débutant avec la compétence scolaire⁸.

Pour sa part, le maire de Graulhet regrette l'absence de mutualisation, en évoquant divers domaines tels que le scolaire, le développement économique, la lecture publique, la voirie ou encore les ressources humaines (personnels techniques, administratifs et de direction).

Ces différents éléments confirment l'existence d'actions ponctuelles et éparées entre les communes et la communauté d'agglomération, mais l'absence d'un schéma de mutualisation et, surtout, d'une démarche globale d'optimisation de la gestion des ressources au niveau communautaire.

L'engagement d'une réflexion sur une mutualisation, apparaît dès lors pertinente, ce que la chambre recommande.

Recommandation

3. Engager une démarche visant à élaborer un schéma de mutualisation entre la communauté d'agglomération et les communes membres. *Non mise en œuvre.*

⁸ Selon l'ordonnateur, la révision des mises à disposition des agents communaux sur la compétence scolaire, périscolaire et extrascolaire est une première étape du schéma de mutualisation à élaborer.

2.5. La gouvernance de la communauté d'agglomération

2.5.1. Un conseil communautaire fragmenté

Les instances de gouvernance s'articulent autour d'un conseil communautaire (97 conseillers), du bureau de la communauté (42 membres), et de cinq commissions permanentes. Le président de la communauté d'agglomération est assisté de 15 vice-présidents. Le fonctionnement institutionnel de la communauté d'agglomération n'appelle pas d'observations particulières.

La composition du conseil communautaire met cependant en évidence les difficultés de gouvernance qui touchent l'EPCI. Le territoire étant faiblement polarisé, la répartition des sièges reste très éclatée et rend plus difficile la constitution de majorités claires sur les sujets les plus sensibles. De ce fait, la prise de décision apparaît complexe et l'inertie du conseil communautaire est soulignée par de nombreux acteurs au sein des services comme de l'exécutif. Un clivage se dessine entre l'ensemble des communautés rurales, qui disposent de la majorité des sièges, et les deux principales communes urbaines qui ne disposent que d'une minorité de sièges. Cette gouvernance difficile est à l'origine d'inquiétudes des communes rurales qui redoutent d'être marginalisées et de frustrations des communes urbaines qui peinent à instaurer un dialogue constructif autour des problématiques de centralité.

tableau 1 : répartition des sièges au sein du conseil communautaire

Communes	Nombre de sièges
Gaillac	15
Graulhet	12
Rabastens	5
Lisle-sur-Tarn	4
Coufouleux	2
Brens	2
Lagrange	2
Briateste	2
53 autres communes	1 / commune
TOTAL	97

Source : CAGG

2.5.2. Une information du citoyen à conforter

La chambre a relevé, à l'occasion de son contrôle, le caractère embryonnaire et non actualisé du site internet développé par la communauté d'agglomération, avec pour conséquence l'insatisfaction des dispositions du CGCT⁹ relatives à l'obligation de publication en ligne de documents relatifs aux finances de l'EPCI.

L'ordonnateur convient que l'accès des documents mis en ligne n'était, jusqu'à présent, pas aisé et indique que le nouveau site internet de la communauté d'agglomération prend en compte cet aspect afin d'améliorer la transparence et l'accessibilité numérique.

⁹ Notamment les articles L. 2313-1 et R. 2313-8, applicables aux EPCI de plus de 10 000 habitants comportant au moins une commune de plus de 3 500 habitants, du fait des dispositions combinées des articles L. 5211-36 et R. 5211-41-1 du CGCT.

Recommandation

4. Assurer la publication en ligne des documents et comptes rendus prévus notamment par les articles L. 2313-1, R. 2131-1-A et R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales. *Totalement mise en œuvre.*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté d'agglomération s'est constituée à une échelle très élargie dans un calendrier resserré. Au moment de leur fusion, les anciens EPCI ont fait le choix d'une harmonisation des compétences « par le haut », ce qui donne au nouvel ensemble l'apparence d'une communauté très intégrée. Pour autant, l'exercice effectif des compétences reste lacunaire et le projet de territoire est encore à construire.

Quatre ans après sa création, l'absence de projet de territoire est révélatrice des difficultés de la communauté d'agglomération à fixer un cap stratégique et à donner du sens à la fusion mise en œuvre au début de l'année 2017. Par ailleurs, la communauté d'agglomération n'a toujours pas élaboré de pacte financier et fiscal ni de schéma de mutualisation, ce qui met en évidence ses difficultés à formaliser ses relations avec les communes membres et à tirer profit des mutualisations possibles au sein du territoire.

Plusieurs domaines de l'action publique locale (économique, scolaire, etc.), abordés dans les parties 3 et 4 du présent rapport, souffrent d'une démarche de co-construction encore inaboutie et d'une insuffisante vision structurante partagée pour le territoire. Le maire de la deuxième commune de la CAGG a au demeurant indiqué à la chambre qu'il s'interrogeait sur la pertinence du rattachement de sa collectivité à cette intercommunalité.

3. UNE PRISE DE COMPÉTENCE IMPORTANTE LORS DE LA CRÉATION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION : LA COMPÉTENCE SCOLAIRE ET PÉRISCOLAIRE

3.1. L'organisation de la compétence scolaire et périscolaire

3.1.1. L'organisation du service en charge du scolaire et du périscolaire

L'organisation des services en charge de la population a été structurée au début de l'année 2019. Au sein de l'organigramme de la communauté d'agglomération, une direction générale adjointe (DGA) services à la population a ainsi été constituée, rassemblant les services en charge de la compétence scolaire et périscolaire, mais aussi ceux de la compétence petite enfance et de la politique de la ville.

La DGA services à la population s'articule autour de trois pôles correspondant aux trois compétences qu'elle anime : un pôle petite enfance, un pôle éducation jeunesse et un pôle politique de la ville. L'ensemble des actions qui relèvent de la compétence scolaire/périscolaire est assuré par le pôle éducation jeunesse. La DGA rassemble environ 58 % des agents de la collectivité, ce qui met en évidence son poids important au sein de la communauté d'agglomération.

De façon générale, la DGA services à la population souffre d'un déficit de pilotage depuis le début de l'année 2020. En effet, la directrice en poste au moment de la constitution du nouvel organigramme a quitté l'EPCI en janvier 2020 et son remplacement n'a été effectif qu'en mai 2021. L'ordonnateur a choisi de rattacher la directrice générale des services à la DGA, mais son départ en juin 2021 a rendu encore plus sensible ce déficit de pilotage. Dans les faits, chaque pôle fonctionne de façon autonome en silo ce qui rend inopérant les synergies attendues au moment de l'élaboration du nouvel organigramme, notamment entre les sujets « petite enfance » et les sujets « scolaire/périscolaire ». Les difficultés de l'EPCI à répondre aux sollicitations de la chambre sur la mise en œuvre de la compétence scolaire et périscolaire sont également le reflet de cette vacance prolongée du poste de DGA.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a précisé la nouvelle organisation de la direction éducation-enfance mise en place à compter du 1^{er} septembre 2021 : un pôle éducatif, un pôle restauration collective / entretien des locaux et un pôle administratif (qui reste en construction). L'organisation du pôle éducation jeunesse répond principalement à une logique de territorialisation. Le pôle est composé de quatre services : un service gestion des écoles à l'échelle de l'ensemble de la communauté d'agglomération et trois services à compétence territoriale : coordination territoriale sud, nord et est-ouest.

3.1.2. Les effectifs du périmètre scolaire et périscolaire

Les effectifs du pôle en charge de la compétence scolaire et périscolaire s'élèvent à 353 équivalents temps plein (ETP) fin 2020, soit environ 44 % des effectifs de la communauté d'agglomération (hors personnels mis à disposition par les communes, souvent pour quelques heures, pour des fonctions d'entretien courant ou des missions d'accompagnement des élèves).

tableau 2 : évolution des effectifs du périmètre scolaire/périscolaire, en ETP (2017-2020)

	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020
Administration scolaire	12,41	13,11	11,94	10,31
Responsable d'animation	9,77	15,39	16,45	19,3
Agent d'animation	94,34	112,66	116,19	130,08
Agent d'enseignement artistique	2,06	2,06	0,57	0,83
Agent technique des écoles (entretien - restauration)	127,56	138,89	133,03	140,51
ATSEM	53,03	55,52	57,73	51,77
Contrats de droit privé	16,36	8,57	4,9	0
TOTAL	315,53	346,2	340,81	352,8

Source : chambre régionale des comptes (CRC) d'après les données de la CAGG

Entre 2017 et 2020, les effectifs du périmètre scolaire/périscolaire ont augmenté de 37 agents, soit 12 % environ. Cette augmentation est principalement liée à la place croissante des fonctions d'animation qui relèvent des missions périscolaires. Parallèlement, les fonctions d'encadrement des agents d'animation ont été renforcées, notamment pour permettre une meilleure coordination des actions d'animation à l'échelle de la communauté d'agglomération. Dans ces conditions, le nombre d'ETP consacré à l'animation a augmenté de 42 % entre 2017 et 2020 (+ 36 agents et + 10 responsables).

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que la hausse des effectifs d'animation n'est pas tant le fait d'un renforcement des missions que d'une mise aux normes des structures périscolaires qui ne respectaient pas les taux d'encadrement. Certaines créations de poste ont par ailleurs été faites à la demande des communes. Il indique enfin qu'une partie de ces missions était assurée en 2017 par des agents sous contrats de droit privé, avec un terme en 2020 (- 16 ETP).

Classiquement, les effectifs les plus importants sont liés à des fonctions techniques tant pour l'entretien des écoles que pour la restauration. Ce bloc technique représente 40 % de l'ensemble des effectifs du pôle. Enfin, les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) représentent 15 % des effectifs du pôle.

3.1.3. Le projet éducatif communautaire

La communauté d'agglomération a adopté en janvier 2019 un projet éducatif de territoire (PEDT), conformément aux dispositions de la loi du 8 juillet 2013¹⁰, qui englobe les problématiques scolaires, périscolaires et de la petite enfance dans une approche transversale.

Le PEDT est un document détaillé et bien structuré, qui dresse un état des lieux précis des besoins du territoire en matière de politique éducative. Il identifie clairement les atouts du territoire (un cadre de vie agréable, une croissance démographique régulière, des équipements de qualité, un tissu associatif riche, etc.) et ses faiblesses (un déficit de personnels qualifiés et de capacités d'accueil, des fragilités sociales, etc.).

Le PEDT fixe également quatre axes stratégiques, assortis d'indicateurs :

- axe 1 : faire vivre une réflexion continue et partagée sur la définition et la mise en œuvre de l'action éducative du territoire ;
- axe 2 : développer et gérer des services de qualité en lien avec les besoins de la population ;
- axe 3 : encourager la participation et l'engagement des citoyens ;
- axe 4 : consolider le partenariat et renforcer la synergie entre acteurs éducatifs pour une cohérence et une continuité éducative effective.

Un peu plus de deux ans après l'élaboration du PEDT, aucune démarche n'est venue concrétiser la dynamique initiée dans le document. Ce projet ne fait l'objet d'aucun suivi et les services ne semblent pas l'utiliser ou s'y référer. Aucune évaluation même partielle de la mise en œuvre des axes stratégiques n'a été engagée. Cette absence de suivi est d'autant plus regrettable que le PEDT constitue un document de qualité dont l'élaboration a mobilisé beaucoup d'énergie. Dans ces conditions, il conviendrait que l'EPCI procède à une évaluation de la mise en œuvre de son PEDT. Une telle évaluation a d'autant plus d'intérêt que chaque axe stratégique est accompagné d'indicateurs.

En réponse, l'ordonnateur indique que le pilotage et le suivi du PEDT vont être remis en place pour procéder à l'évaluation 2019-2022 et préparer la période 2022-2025.

3.2. Les équipements et services en matière scolaire et périscolaire

3.2.1. Les établissements scolaires du territoire

En 2021, le territoire de la communauté d'agglomération compte 59 écoles majoritairement publiques (52 écoles publiques, 7 écoles privées toutes sous contrat avec le ministère de l'éducation nationale). Sur les 61 communes qui composent la communauté d'agglomération, 42

¹⁰ Les modalités d'élaboration, les objectifs et le contenu ont été précisés par deux circulaires : la circulaire n° 2013-036 du 20 mars 2013 a été remplacée par la circulaire n° 2014-184 du 19 décembre 2014.

communes ont au moins une école. Par ailleurs, la communauté d'agglomération compte six regroupements pédagogiques intercommunaux.

À la rentrée 2020, l'effectif scolaire global en baisse régulière depuis 2017 (7 165 élèves à la rentrée 2017, soit une baisse moyenne de 97 élèves par an) s'établissait à 6 814 élèves. Malgré cette diminution du nombre d'élèves, le nombre de classes a augmenté en raison du dédoublement des classes de CP et de CE1 depuis la rentrée 2018 dans les établissements classés REP et REP+¹¹. Le nombre moyen d'élèves par classe a ainsi fortement diminué depuis 2017 (25 élèves par classe en maternelle, 20 élèves par classe en élémentaire)¹².

Le territoire de la communauté d'agglomération présente quelques spécificités. Le niveau de préscolarisation des enfants est élevé. Plusieurs écoles proposent un dispositif d'accueil en école maternelle dès deux ans (sept communes concernées, dont Graulhet). L'obligation de scolarisation dès trois ans, mise en œuvre à la rentrée 2019¹³, était déjà largement respectée : un recensement effectué en 2019 a montré que plus de 97 % des enfants de trois ans étaient déjà scolarisés avant l'adoption des nouvelles dispositions législatives. Par ailleurs, quatre écoles du territoire disposent d'une classe « ULIS » (unités localisées pour l'inclusion scolaire). Ce dispositif permet d'intégrer au sein des écoles des élèves présentant différents handicaps (troubles des fonctions cognitives ou mentales, troubles envahissants du développement, troubles des fonctions motrices, troubles de la fonction auditives, troubles de la fonction visuelle).

3.2.2. L'accueil en temps périscolaire

3.2.2.1. Les accueils de loisirs associés à l'école (ALAÉ)

Les accueils de loisirs associés à l'école (ALAÉ), plus communément appelés centres de loisirs, proposent des activités aux élèves en marge du temps scolaire (avant ou après l'école, ainsi que sur le temps du déjeuner). La plupart d'entre eux sont intégrés dans les bâtiments scolaires, certains sont localisés sur des sites à proximité de l'école.

La communauté d'agglomération porte directement 21 ALAÉ : les deux principales communes portent la moitié des ALAÉ (six à Gaillac, quatre à Graulhet), les 11 autres étant répartis sur 17 communes du territoire (trois ALAÉ sont multisites).

La communauté d'agglomération subventionne également neuf ALAÉ portés par des associations.

L'accueil des enfants est assuré de 7h30 à 18h30 en marge des temps scolaires (le lundi, mardi, jeudi et vendredi). Les activités proposées par les animateurs sont diverses (ateliers artistiques, scientifiques, activités sportives, activités autour de l'environnement, etc.).

Selon une étude réalisée par la communauté d'agglomération en 2019, 4 280 enfants fréquentent les différents ALAÉ communautaires et associatifs, ce qui représente 68 % des enfants scolarisés sur le territoire.

¹¹ Les réseaux d'éducation prioritaire (REP) et réseaux d'éducation prioritaire renforcés (REP+) regroupent les établissements scolaires qui concentrent les difficultés sociales et scolaires les plus importantes, en zone urbaine comme en zone rurale.

¹² En réponse, l'ordonnateur a précisé qu'une étude a été commandée en septembre 2021 pour l'élaboration de la carte scolaire communautaire.

¹³ Loi pour une école de la confiance promulguée le 28 juillet 2019.

3.2.2.2. L'accueil en temps extrascolaire

L'accueil en temps extrascolaire (accueil de loisirs sans hébergement – ALSH) concerne l'accueil le mercredi et pendant les vacances scolaires. Au total, 20 ALSH sont implantés sur l'ensemble de la communauté d'agglomération : six directement portés par l'EPCI, et 14 gérés par des associations. Les ALSH sont répartis sur les différents secteurs géographiques du territoire, à l'exception de deux ALSH communautaires (l'un à Gaillac, l'autre à Graulhet) dont l'action porte sur l'ensemble du territoire et qui organisent uniquement des séjours.

Selon les services de la communauté d'agglomération, environ 3 500 enfants fréquentent les ALSH du territoire.

3.2.3. La restauration scolaire

La communauté d'agglomération assure les prestations de restauration scolaire en régie, selon des modalités très hétérogènes qui tiennent compte à la fois des spécificités des territoires et des pratiques antérieures à la fusion de 2017.

De façon générale, trois schémas d'organisation différents peuvent être distingués :

- des cuisines autonomes dans sept écoles, qui réalisent les repas sur place pour les besoins propres de chaque école ;
- des cuisines centrales, qui sont rattachées à une école mais desservent plusieurs écoles (on retrouve ce schéma notamment sur les pôles de Gaillac et de Graulhet) ;
- des cuisines satellites, desservies par une cuisine centrale mais qui assurent sur place conditionnement / préparation / assaisonnement.

La communauté d'agglomération a produit une analyse consolidée des coûts et des recettes de la restauration scolaire, qui emploie 83 ETP en 2021. L'analyse porte sur l'année 2019, l'année 2020 ayant été très atypique en raison des périodes de confinement. L'ensemble des dépenses rattachées au service de restauration scolaire, hors investissement, s'élève à 4,3 M€. Le nombre moyen de repas servis chaque jour est de 3 058, soit un coût moyen par repas de 8,1 €. Les recettes s'élèvent à 1,7 M€, ce qui représente une recette par repas de 3,1 €. Pour l'EPCI, le coût net d'un repas s'élève donc à environ 5 €.

Le bilan issu de moyennes calculées à l'échelle de l'ensemble du territoire masque des différences liées à la fois aux modes d'organisation de la restauration scolaire et aux différences de tarification entre les communes (cf. *infra*). Ces différences révèlent que la compétence en matière scolaire et périscolaire peine à devenir pleinement communautaire.

3.3. Une compétence qui peine à devenir pleinement communautaire

3.3.1. Le maintien irrégulier d'un exercice par les communes d'une compétence transférée à l'intercommunalité

En janvier 2017, lors du transfert de la compétence scolaire au nouvel EPCI, 16 communes avaient conclu une convention de gestion leur permettant *de facto* de conserver l'exercice de la

compétence. Aujourd'hui, cinq communes ont conservé ce conventionnement. Par ailleurs, toutes les communes qui exerçaient la compétence scolaire préalablement à la fusion (soit les communes composant les ex-CC de Tarn et Dadou et du Rabastinois) continuent à intervenir en matière scolaire et périscolaire au nom d'un « principe de subsidiarité » mal défini et très peu formalisé.

La chambre rappelle tout d'abord que la communauté d'agglomération, comme tous les EPCI, est soumise au principe de spécialité selon lequel elle ne peut exercer que les compétences que les communes lui ont transférées et à celui d'exclusivité qui interdit aux communes d'intervenir dans le champ des compétences transférées.

Historiquement, selon la communauté d'agglomération, un « exercice déconcentré » de la compétence scolaire a été retenu pour assurer la continuité de service au sein des communes anciennement compétentes. Or il convient de distinguer une compétence transférée par le principe de spécialité, qui est pilotée au niveau communautaire et gérée en mode déconcentré afin de bénéficier d'une proximité avec les usagers, et une compétence exercée irrégulièrement par les communes, sans aucune coordination.

Dans les faits, les communes continuent à exercer des fonctions importantes dans l'exercice de la compétence scolaire, pourtant transférée à la CAGG, ce qui présente un caractère irrégulier :

- la gestion de proximité : organisation des conseils d'école, accueil des usagers, inscriptions scolaires, etc. ;
- les interventions techniques : entretien courant, réparations (et ce d'autant que la communauté d'agglomération ne dispose que d'un service technique très limité).

Aujourd'hui encore, la définition du niveau de service reste une prérogative des communes dans certains domaines, avec une hétérogénéité à l'échelle du territoire. La qualité de l'entretien ou la réactivité en matière de remplacement des agents (ATSEM / animateurs) sont ainsi variables selon les communes.

Une telle organisation conduit à des inégalités au sein de la communauté d'agglomération. L'exemple des dispositions retenues en matière de remplacement des personnels d'accompagnement (ATSEM, agents d'animation) en est une illustration, la prise de décision se faisant à l'échelle communale, selon des usages propres à chaque site : certains élus ont ainsi décidé que les remplacements seraient assurés dans la journée, d'autres uniquement à compter du deuxième jour d'absence.

En réponse, l'ordonnateur distingue bien l'exercice de la compétence par la commune (de façon irrégulière) et la déconcentration du service – c'est-à-dire la mise en œuvre du service au plus près des usagers.

Il s'agit donc, pour la CAGG, alors qu'elle se situe dans le premier cas de figure, de prendre les dispositions nécessaires afin d'assurer pleinement la gestion de la compétence scolaire au niveau communautaire et de déléguer son exercice au niveau le plus proche des usagers. Cela suppose un travail d'harmonisation dans l'offre de service proposée ainsi que sur la tarification. Il est également nécessaire que la communauté d'agglomération et les communes membres déterminent ensemble les modalités d'exercice de la compétence par la CAGG (notamment en lien avec les statuts, la définition de l'intérêt communautaire, le projet de territoire, le pacte financier et fiscal, l'évaluation des biens et des besoins), avec le cas échéant la signature de conventions bilatérales de mise à disposition et de délégation de l'exercice de la compétence à l'échelle considérée comme étant la plus pertinente.

C'est cette voie qu'a choisie la CAGG qui indique, en réponse aux observations de la chambre, mener un chantier « sur la carte scolaire, les processus d'interventions techniques dans les bâtiments, la révision des mises à disposition des agents communaux » pour permettre « l'exercice effectif de la compétence à l'échelle communautaire ».

Il s'avère en outre que le principe d'organisation déconcentrée, tel que défini par la communauté d'agglomération au moment de sa création, n'est pas clairement défini. Les services administratifs ont fourni à la chambre divers documents, très disparates sur la forme comme sur le fond, censés décrire les schémas de prise de décision et de répartition des compétences entre les communes et la communauté d'agglomération. Ces documents sont difficilement exploitables car très confus et pas toujours cohérents les uns avec les autres.

Enfin, l'application d'un tel principe implique des circuits de facturation croisée entre la communauté d'agglomération et les communes : les frais communaux engagés au titre de la compétence scolaire exercée de manière subsidiaire (mise à disposition d'agents, matériels techniques, maintenance, etc.) sont remboursés par la communauté d'agglomération. L'EPCI verse chaque année un montant forfaitaire de remboursement de frais aux communes, ajusté en cours d'exercice sur présentation des dépenses effectivement réalisées.

L'ensemble de ces constats souligne le caractère faiblement intégré de la compétence scolaire. Dans les faits, malgré son transfert en 2017, la compétence scolaire peine à être réellement exercée à l'échelle communautaire. Les disparités restent fortes entre les communes tant en termes d'organisation que de niveau de service, ce qui contribue également à rendre difficile l'exercice réel de la compétence par la communauté d'agglomération. La chambre recommande donc à la communauté d'agglomération de faire cesser la situation irrégulière actuelle et d'assurer un exercice effectif de la compétence scolaire à l'échelle communautaire.

Recommandation

5. Assurer un exercice effectif de la compétence scolaire à l'échelle communautaire dans le respect des dispositions du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*

3.3.2. Une tarification très hétérogène sur le territoire

La tarification des services périscolaires et de restauration scolaire reste très hétérogène sur le territoire. Au moment de la création de la communauté d'agglomération, malgré le transfert de la compétence à l'échelle communautaire, chaque commune a gardé ses spécificités en matière de tarification.

Difficilement lisible, l'ensemble se révèle aujourd'hui source de complexité pour les services administratifs et d'inégalité pour les habitants du territoire. Les tableaux fournis par les services de la communauté d'agglomération sont peu exploitables et mettent en évidence la complexité de la situation actuelle. Une partie seulement des communes applique une dégressivité en fonction du nombre d'enfants accueillis et de la situation financière des familles. Certaines proposent des forfaits mensuels ou annuels quand d'autres n'ont mis en place que des tarifs à la journée ou à l'unité.

Dans ces conditions, il s'avère très difficile de comparer les tarifs appliqués au sein de la CAGG. La chambre s'est efforcée d'effectuer une comparaison sur une base commune pour

mesurer l'intensité des écarts entre les communes. Sur la base d'un mois d'activité pour l'ALAE (accueil matin, midi, et soir), et d'un repas de cantine, en prenant la situation d'une famille avec un seul enfant et aux revenus les plus bas, les écarts sont les suivants :

- un mois d'ALAE est facturé au maximum à 21,60 € sur la commune de Grazac et au minimum à 4,50 € sur la commune de Graulhet ; à l'intérieur de cette fourchette, les tarifs sont très variables selon les communes (7,20 €, 9 €, 10,20 €, 14,90 €, etc.) ;
- un repas de cantine scolaire est facturé au maximum à 3,70 € à Graulhet et au minimum à 1,97 € à Lagrave ; là encore, à l'intérieur de cette fourchette, les tarifs sont très variables entre les communes, oscillant le plus souvent entre 2,80 € et 3,40 €.

La situation actuelle, qui n'est pas satisfaisante tant en termes de gestion administrative que d'équité entre les familles vivant sur le territoire de la CAGG, met en évidence une communautarisation inaboutie de la compétence scolaire/périscolaire. La chambre recommande à la communauté d'agglomération d'engager une harmonisation de la tarification des activités périscolaires et de la restauration scolaire.

Recommandation

6. Engager une harmonisation progressive de la tarification des activités périscolaires et de la restauration scolaire. *Non mise en œuvre.*

En réponse, l'ordonnateur indique que le sujet de l'harmonisation de la tarification a fait l'objet de nombreuses réunions depuis mars 2021 et qu'elles se poursuivent dans l'objectif d'une tarification 2022 plus lisible et équitable. Cette nécessité est d'autant plus importante qu'elle est liée avec un autre projet en cours d'étude, à savoir le déploiement d'un portail famille.

3.4. Une forte croissance des charges de fonctionnement depuis 2017

3.4.1. Une croissance induite par des mesures impactant la masse salariale

Le budget annexe (BA) dédié au scolaire et au périscolaire se caractérise par une forte croissance des charges de gestion (de 18,4 M€ en 2017 à 20,6 M€ en 2020). Elle est de 7,3 % sur la période 2017-2019 (l'exercice 2020 étant atypique du fait de la crise sanitaire), du fait principalement de la hausse des dépenses de personnel qui progressent de 11,8 M€ à 14 M€ (+ 9,1 %).

tableau 3 : évolution des charges et des produits du BA « scolaire » (2017-2020)

en €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne 2017-2019 / Cumul sur les années
Charges de gestion	18 403 489	20 607 864	21 174 344	20 582 794	7,3%
dont charges à caractère général	4 162 606	4 379 968	4 444 282	3 894 070	3,3%
dont charges de personnel	11 780 911	13 545 014	14 016 372	14 051 785	9,1%
Produits de gestion	19 572 636	21 806 081	22 459 461	21 409 643	7,1%
dont ressources d'exploitation	2 598 499	2 798 115	2 670 382	1 803 672	1,4%
dont dotations et participations (hors CAGG)	1 957 256	2 022 486	2 150 268	2 239 458	4,8%
dont subvention budget principal CAGG	15 016 125	16 981 250	17 639 125	17 405 256	8,4%

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

De l'ordre de 2,2 M€ sur la période, cette hausse de la masse salariale se décompose en plusieurs blocs :

- la communauté d'agglomération a dû assumer de nouveaux coûts liés à la coordination des services et au renforcement des fonctions support. Ces coûts correspondent à des missions qui étaient souvent exercées de manière bénévole par les élus des communes avant la fusion de 2017. Ils peuvent être évalués à 450 k€ ;
- la communauté d'agglomération a souhaité améliorer la qualité des services rendus en matière périscolaire en renforçant le taux d'encadrement au sein des ALAÉ, pour un montant global de 200 k€ ;
- la rémunération des agents a été améliorée avec la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) et l'instauration d'un régime indemnitaire minimum de 100 € annuels (la plupart des agents des écoles de catégorie C ne bénéficiaient d'aucun régime indemnitaire au sein des communes) ; des contrats aidés ont été transformés en contrats à durée déterminée, des reclassements indiciaires ont été réalisés dans le cadre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations ». Au total, le coût de l'amélioration des conditions d'emploi des agents peut être chiffré à 750 k€ ;
- enfin, l'évolution structurelle des charges de personnel peut être évaluée à 800 k€ (glissement vieillesse-technicité).

Parallèlement, les ressources d'exploitation du BA, qui correspondent à la tarification des activités périscolaires et de la cantine scolaire, sont restées globalement stables, progressant seulement de 1,4 % entre 2017 et 2019 (l'exercice 2020 est atypique en raison des périodes de fermeture des écoles et des cantines).

Dans ces conditions, la contribution du budget principal a fortement augmenté de façon à maintenir l'équilibre du BA, passant de 15 M€ en 2017 à 17,4 M€ en 2020 alors que le montant des attributions de compensation (AC) versées par les communes, dont l'une des composantes est la prise en compte du transfert de la compétence scolaire/périscolaire, est resté stable sur la période.

La CAGG estime aujourd'hui que le montant des AC, tel que décidé par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) au moment du transfert de la compétence, ne lui permet pas d'assumer correctement l'exercice de ladite compétence.

La chambre souligne, comme le montre clairement l'analyse précédente, que les difficultés financières du BA « scolaire » ne sont pas liées à un mauvais calcul des AC par la CLECT mais aux mesures adoptées par l'EPCI depuis sa création qui ont fortement impacté la masse salariale. Si les choix opérés par la CAGG ont permis d'améliorer les conditions de travail et de rémunération des personnels, ils sont à l'origine du déséquilibre budgétaire constaté aujourd'hui sur le BA, la CLECT ayant fondé son évaluation¹⁴ du montant des charges en question sur les coûts effectivement constatés en 2016, soit avant la fusion.

¹⁴ En 2017.

3.4.2. Les dispositions adoptées par la communauté d'agglomération pour financer l'augmentation du coût de la compétence scolaire et périscolaire

Confrontée à la hausse de ses charges en matière scolaire et périscolaire, la communauté d'agglomération a fait le choix en 2021 d'une augmentation de la fiscalité. Cette orientation vise à la fois à augmenter le niveau des ressources affectées à l'exercice de la compétence et à modifier structurellement les modalités de son financement.

Alors que la communauté d'agglomération aurait pu redéfinir le montant des AC dans le cadre de la CLECT, elle a privilégié le levier fiscal. Par délibération du 22 mars 2021, les taux des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties ont été augmentés et sont passés respectivement de 2,73 % à 25,6 % et de 5,68 % à 34,99 %. Le gain de fiscalité (15,5 M€ attendus) est destiné à améliorer le financement du BA « scolaire ».

En conséquence, le montant des AC sera révisé, celles-ci ne prenant désormais plus en compte les coûts de transfert de la compétence scolaire. Une réunion de la CLECT à cet effet s'est tenue en juillet 2021. Le conseil communautaire du 20 septembre 2021 a entériné les propositions : le montant global ainsi réaffecté aux communes a été évalué à environ 13 M€, soit un gain net prévisionnel d'environ 2,5 M€ pour la communauté d'agglomération, ce qui correspond à l'augmentation des charges constatées sur le BA « scolaire » entre 2017 et 2020.

L'EPCI renvoie *de facto* aux communes la responsabilité de diminuer les taux communaux de la taxe foncière afin de tenir compte de la révision des montants d'AC. À ce stade, il n'est pas possible de connaître l'impact de cette redéfinition d'ensemble pour le contribuable du territoire, mais il est probable que le niveau de la pression fiscale locale s'en trouvera globalement augmenté.

Enfin, il est nécessaire que cette réforme structurelle du mécanisme de financement de la compétence scolaire s'accompagne d'un réel exercice de la compétence à l'échelle communautaire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Au moment de sa création le 1^{er} janvier 2017, la CAGG s'est dotée d'une compétence facultative en matière scolaire et périscolaire. La communauté d'agglomération a élaboré un projet éducatif de territoire qui précise les conditions de fonctionnement des 59 écoles du territoire, de la restauration scolaire et des activités périscolaires. L'exercice de cette compétence, qui mobilise environ 44 % des effectifs de la communauté d'agglomération, est marqué par une faible intégration à l'échelle communautaire.

En effet, la communauté d'agglomération a instauré un principe de subsidiarité qui permet aux communes membres de continuer à intervenir directement dans l'exercice de la compétence. Mal défini, ce principe est irrégulier. Il conduit à des situations inégales au sein de la communauté d'agglomération, avec des différences de qualité de services entre les communes, et implique des circuits de facturation croisée entre l'EPCI et les communes membres. De même, la tarification de la cantine scolaire et des activités périscolaires reste très hétérogène au sein du territoire, ce qui est source de complexité administrative et d'iniquité entre les familles. La chambre incite la CAGG à assurer un exercice plus intégré de la compétence scolaire et à engager une harmonisation progressive de la tarification.

Les coûts de fonctionnement liés à la mise en œuvre de la compétence scolaire sont en forte croissance depuis 2017 du fait d'une forte augmentation des charges de personnel. En mars 2021, la communauté d'agglomération a fait le choix d'une augmentation de la fiscalité pour faire face à cette progression des charges. Parallèlement, les AC versées par les communes pour financer le transfert de la compétence scolaire à l'EPCI seront diminuées. Cette réforme structurelle du mécanisme de financement de la compétence scolaire doit s'accompagner d'un réel exercice de la compétence scolaire à l'échelle communautaire.

4. LA MISE EN ŒUVRE DE LA COMPÉTENCE « DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE »

4.1. L'organisation du service en charge du développement économique

Les entités en charge du développement économique du territoire sont regroupées au sein du pôle « attractivité et *marketing* territorial ». Celui-ci s'est progressivement structuré depuis 2017¹⁵ et son organisation est désormais stabilisée, sous la responsabilité d'un directeur général adjoint.

Le pôle rassemble trois entités : l'office de tourisme de la communauté d'agglomération, héritage du PETR ; le service en charge du foncier d'entreprise et du développement des zones d'activité ; le service en charge de la communication.

Au regard des enjeux économiques du territoire, le pôle apparaît encore faiblement dimensionné pour mettre en œuvre l'une des compétences principales de la communauté d'agglomération. Au 1^{er} janvier 2021, le pôle regroupe 23 ETP, directrice comprise, selon la répartition suivante :

- l'office de tourisme compte 12 ETP – dont un dédié à la communication touristique, ce qui correspond au dimensionnement qu'il avait au moment où la communauté d'agglomération a repris la compétence en 2017 – l'ordonnateur précisant que la nouvelle organisation impactera le nombre d'ETP ;
- le service développement économique compte six ETP ;
- le service en charge de la communication compte quatre ETP (trois pour la communication de la CAGG et un dédié à la communication tourisme, comme précisé *supra*) : il est à noter que ce service n'est pas exclusivement dédié aux actions de communication en faveur de l'attractivité économique du territoire. Si la réalisation de supports de communication en faveur du tourisme et du tissu économique local constitue l'essentiel de l'activité du service, celui-ci est en charge de l'ensemble des actions de communication de la communauté d'agglomération ainsi que de l'animation des outils numériques.

Au total, avec 23 ETP, le pôle attractivité et *marketing* territorial, qui regroupe toutes les actions que mène la communauté d'agglomération dans le cadre de sa compétence développement économique, représente moins de 3 % des effectifs de l'EPCI, agents du service de la communication compris. Le service développement économique, en charge des zones d'activité et

¹⁵ Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que le pôle attractivité regroupe en 2017 les services office de tourisme, action culturelle et développement économique. Au 1^{er} janvier 2021, le pôle a été redéfini sous l'intitulé « attractivité *marketing* territorial » avec les services office de tourisme, communication et développement économique, avec une prise de direction du pôle par un directeur général adjoint.

plus largement du soutien au tissu économique local, apparaît en particulier sous-dimensionné, malgré une montée en puissance depuis 2017. Ses effectifs sont passés de quatre ETP au 1^{er} janvier 2017 à six ETP au 1^{er} janvier 2021. Dans ces conditions, les actions menées par ce service restent très limitées (cf. *infra*).

L'essentiel des interventions de la CAGG en faveur du développement économique sont retracées au sein de deux budgets annexes : le BA office de tourisme et le BA zones d'activité. Une partie des actions et des agents reste néanmoins comptabilisée dans le budget principal, en particulier les agents en charge des zones d'activité ainsi que les actions de soutien aux entreprises. La communauté d'agglomération n'est pas en mesure de consolider précisément l'ensemble de ses actions qui relèvent de la compétence développement économique et n'a pas procédé à une analyse de l'évolution des charges et des produits relatifs à la mise en œuvre de cette compétence.

4.2. Une stratégie économique inexistante, une animation du territoire insuffisante

4.2.1. L'absence de stratégie économique

La communauté d'agglomération ne dispose d'aucun document global de pilotage stratégique en matière de développement économique. Elle dispose uniquement d'une stratégie en matière touristique (cf. *infra*).

Au moment de sa création, le nouvel EPCI a repris les documents de cadrage élaborés par les anciennes communautés de communes. Ces documents, de portée et de qualité inégales, n'ont pas été actualisés ou synthétisés. Par ailleurs, l'addition de plusieurs stratégies économiques ne peut pas constituer une stratégie adaptée au nouveau périmètre intercommunal.

Ce défaut de pilotage stratégique en matière de développement économique met en évidence la difficulté plus générale de l'EPCI à tracer un cap, à déterminer des objectifs précis, adossés à des indicateurs chiffrés, et à prévoir des modalités d'évaluation de son action. Dans ces conditions, la chambre recommande à la communauté d'agglomération d'élaborer une stratégie en matière de développement économique. Un tel document stratégique devra être articulé avec le futur projet de territoire, qui reste également à construire (cf. *supra*).

Recommandation

7. Élaborer une stratégie en matière de développement économique. *Non mise en œuvre.*

4.2.2. Une animation du territoire encore limitée

4.2.2.1. Des actions éparses et peu significatives

Les actions de soutien au développement économique du territoire restent assez résiduelles depuis 2017. La principale cause de cette faiblesse réside dans la modestie des moyens humains affectés à ce qui constitue pourtant l'une des principales compétences obligatoires d'un EPCI. En dehors du secteur du tourisme, correctement pris en charge grâce à l'action de l'office de tourisme, seuls six agents de la CAGG assument les missions liées au développement économique. Leur première et principale mission réside dans la commercialisation et le suivi des zones d'activité.

Les actions visant à accompagner et soutenir le tissu économique local, à renforcer l'attractivité économique du territoire, à faciliter la mise en réseau des acteurs économiques restent donc limitées.

Les principales actions de la communauté d'agglomération en faveur du développement économique sont liées à l'animation de la pépinière d'entreprises et de l'espace de *coworking*. Un agent de la communauté d'agglomération assure l'animation de ces espaces et propose des actions de sensibilisation ou de formation, notamment dans le domaine de la digitalisation des pratiques. Des ateliers thématiques sur le numérique ont ainsi pu être mis en place, en partenariat avec les chambres consulaires.

De façon plus substantielle, la communauté d'agglomération s'est engagée aux côtés des acteurs de la filière du cuir, en accompagnant les professionnels dans la constitution d'une association, « Graulhet le cuir », dédiée à la promotion du secteur (réalisation de l'identité graphique par exemple).

4.2.2.2. La mise en œuvre du plan d'action commerce territorial

Au cours de la période sous revue, le principal dispositif de soutien au développement économique mis en œuvre par la communauté d'agglomération a été le plan d'action commerce territorial (PACTe).

Adopté en janvier 2017, le PACTe vise à consolider, dynamiser et développer l'attractivité, l'offre et l'image commerciales des centres-villes et centres-bourgs du territoire. Le PACTe est structuré autour de trois axes stratégiques et 14 actions opérationnelles : renforcer l'attractivité des centres-villes et des centres-bourgs ; améliorer l'offre commerciale des villes et des bourgs ; organiser une dynamique commerciale collective.

Les actions opérationnelles sont de portées très variées, allant d'aides à l'installation des commerçants et artisans dans les centres-villes et les centres-bourgs à des animations et événementiels destinés à soutenir l'activité commerciale.

L'analyse de la mise en œuvre du PACTe sur la période 2017-2020 met en évidence les difficultés de la communauté d'agglomération à concrétiser pleinement ses ambitions en matière de développement du commerce territorial.

Si certaines actions telles les aides à l'installation des commerçants et des artisans ont été correctement menées, d'autres n'ont été que très partiellement engagées, voire complètement abandonnées, sans que l'EPCI n'ait réellement analysé les causes de ses difficultés. Sur les 14 actions prévues initialement, seules six ont été complètement réalisées. La plus emblématique a été le pack installation commerçants artisans (aide de 1 500 € à l'installation en périmètre de centres-villes et bourgs) pour laquelle les objectifs initiaux ont été remplis (104 packs installation attribués). Certaines actions (5/14) n'ont été que très partiellement engagées, les autres (3/14) ayant été complètement abandonnées. Prometteuses, certaines actions auraient gagné à être mises en œuvre. À titre d'exemple, la CAGG n'a pas élaboré de stratégie de développement commercial, alors que cette action était présentée comme structurante dans son plan initial. De même, des actions qui paraissaient pertinentes, telles que la mise en place d'une plateforme *web* pour les commerçants, la sensibilisation du consommateur à l'achat local ou encore développement et promotion des marchés hebdomadaires n'ont pas pu être menées.

Les difficultés de la communauté d'agglomération sont mises en évidence par la faible consommation des crédits ouverts sur la période 2017-2020, soit la durée initialement programmée pour la mise en œuvre du PACTe. L'enveloppe budgétaire prévue par la communauté d'agglomération n'a ainsi été consommée qu'à hauteur de 68 %. Seul l'axe 1, portant notamment l'action pack installation, a été correctement mis en œuvre.

tableau 4 : niveau de consommation des crédits ouverts pour la mise en œuvre du PACTe (2017-2020)

	Crédits ouverts	Crédits consommés	Taux de consommation
Axe 1	234 300	183 480	78,31%
Axe 2	88 950	46 827	52,64%
Axe 3	74 500	40 994	55,03%
TOTAL	397 750	271 301	68,21%

Source : CRC d'après les données de la CAGG (crédits en euros)

La communauté d'agglomération n'a pas clairement identifié les causes de cette situation. Il semble que les difficultés de l'EPCI soient liées à un déficit de pilotage du plan et à une insuffisance des moyens humains qui y ont été consacrés. L'EPCI n'a pas indiqué les suites qu'il entendait donner à ce PACTe, dont la mise en œuvre est désormais suspendue. La chambre considère qu'un bilan complet de la mise en œuvre du PACTe, analysant précisément ses réussites et ses échecs, doit être effectué afin de permettre à la communauté d'agglomération d'orienter sa politique en la matière.

4.3. Les interventions en faveur du tourisme

4.3.1. L'office de tourisme de la communauté d'agglomération, un héritage du PETR

L'office de tourisme Bastides et vignoble du Gaillac a été constitué par le PETR Pays des Bastides et du vignoble gaillacois avant d'être intégré à la CAGG lors de sa création. Géré en régie depuis le 1^{er} janvier 2017, sa comptabilité est retracée dans un budget annexe dédié. Il compte 12 agents au 1^{er} janvier 2021.

L'office de tourisme centralise l'ensemble des actions de la communauté d'agglomération en faveur du tourisme. Son implantation territoriale se caractérise par un maillage de six bureaux d'information touristique, répartis sur les principaux pôles urbains et touristiques de la communauté d'agglomération : Gaillac, Graulhet, Rabastens, Lisle-sur-Tarn, Castelnau-de-Montmiral et Puyelsi.

L'office de tourisme Bastides et vignoble du Gaillac est classé en 1^{ère} catégorie, soit la catégorie la plus élevée dans le classement des offices de tourisme. Un tel classement témoigne de la qualité des actions menées par l'office, tant sur le plan de la relation avec les professionnels que de la relation avec la clientèle touristique.

4.3.2. La stratégie touristique

La communauté d'agglomération a élaboré une stratégie touristique portant sur la période 2019-2021. Elle s'articule autour de trois axes clairement définis.

Le 1^{er} axe relève des fonctions d'accueil. L'objectif assigné à l'office de tourisme est d'améliorer les conditions d'accueil des visiteurs, à la fois dans les bureaux d'information

touristique et « hors les murs ». Une attention particulière est portée à l'évaluation des attentes de la clientèle touristique.

Le 2^{ème} axe vise à renforcer la promotion de la destination. La communauté d'agglomération souhaite en particulier renforcer sa présence sur les outils numériques (son site internet et les réseaux sociaux) et travailler plus étroitement avec la presse locale. L'utilisation d'un affichage dynamique sur écrans au sein des bureaux d'information touristique participe également de cet axe stratégique.

Le 3^{ème} axe concerne l'accompagnement des professionnels du tourisme. L'office de tourisme a pour objectif d'animer le réseau des prestataires touristiques, à travers notamment une *newsletter* dédiée ou encore des « éductours » destinés à sensibiliser les acteurs à la diversité des atouts touristiques du territoire.

La stratégie touristique de la communauté d'agglomération est définie dans un document bien structuré, à la présentation graphique soignée. Il souffre toutefois de quelques faiblesses. Le document reste très général, peu opérationnel et il ne précise pas les moyens alloués aux actions en faveur du tourisme (moyens financiers et humains) à une échelle pluriannuelle, ce dont l'ordonnateur convient.

Il précise pourtant dans sa réponse qu'il existerait un plan d'action annuel avec un budget alloué à chaque action, sur lequel l'office de tourisme se reposerait pour procéder à une évaluation annuelle.

Dans ces conditions, la communauté d'agglomération aurait tout intérêt à renforcer son document stratégique triennal et à le décliner annuellement dans des plans d'action, ceci afin de mener une évaluation précise de sa stratégie à l'échéance triennale qu'elle a fixée. Elle pourrait, par ailleurs, présenter annuellement à l'assemblée délibérante les résultats obtenus par les plans d'action et l'évaluation qu'en fait l'office de tourisme.

4.3.3. Les actions de l'office de tourisme

Dans le cadre de la stratégie touristique 2019-2021, l'office de tourisme a engagé des actions tant vis-à-vis de la clientèle touristique que des professionnels du secteur.

Les actions en faveur des visiteurs se traduisent par une amélioration globale de la qualité de l'accueil. D'une part, les outils numériques se sont développés (cf. *infra*), d'autre part l'office de tourisme a mis en place un plan de formation dédié à ses personnels pour tenir compte de l'évolution des attentes des visiteurs. L'accueil « hors les murs » s'est traduit par la mise en place de bornes interactives et l'acquisition, en 2019, d'un camion itinérant aménagé en office de tourisme. Au sein des bureaux d'information touristique, 15 écrans ont été installés pour permettre un affichage dynamique et mettre en valeur les prestations proposées par les professionnels. Enfin, l'office de tourisme assure un programme d'animations touristiques dont le calendrier met en évidence une forte saisonnalité. Dans ce cadre, l'office de tourisme met en place des prestations, telles des visites thématiques, le plus souvent costumées.

Parallèlement, l'office de tourisme a engagé des actions en faveur des professionnels de la filière, notamment de soutien, ce qui s'est avéré particulièrement utile pendant la crise sanitaire. Plus largement, l'office met à disposition des professionnels de l'information et de la documentation, assure des présentations ciblées dans le cadre de ses « éductours », réalise une

newsletter destinée aux professionnels (trois numéros par an). L'enjeu de la digitalisation des usages devenant central, l'office de tourisme a également mis en place des ateliers numériques destinés à faciliter l'appropriation des nouveaux outils (une trentaine organisés chaque année sur la période contrôlée). La crise sanitaire, qui a contribué à accélérer la digitalisation dans la filière touristique, a renforcé l'intérêt des professionnels pour les ateliers de l'office de tourisme.

4.3.4. Le bilan financier de l'office de tourisme

Les opérations financières de l'office de tourisme sont retracées dans un budget annexe. Pour l'essentiel, les charges et les recettes de l'office de tourisme sont liées à son fonctionnement courant, les investissements en matière touristiques étant résiduels.

tableau 5 : évolution des produits et charges de gestion de l'office de tourisme (2017-2020)

en €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales (taxe de séjour uniquement)	103 264	87 367	151 529	227 549	30,1%
+ Ressources d'exploitation	9 880	48 041	21 705	37 152	55,5%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	720 881	831 689	829 785	1 042 682	13,1%
dont : dotation de la CA Gaillac-Graulhet	607 320	763 425	763 425	1 034 990	17,6%
= Produits de gestion (A)	834 024	967 097	1 003 018	1 307 383	16,2%
Charges à caractère général	206 364	197 757	227 379	263 410	8,5%
+ Charges de personnel	508 399	608 071	559 922	675 250	9,9%
+ Subventions de fonctionnement	0	0	0	0	
+ Autres charges de gestion	0	0	9	98	
= Charges de gestion (B)	714 763	805 827	787 310	938 758	9,5%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	119 261	161 269	215 709	368 625	45,7%

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion (BA office de tourisme)

Les principales ressources de l'office de tourisme sont constituées du produit de la taxe de séjour et de la participation de la communauté d'agglomération, deux postes de recettes particulièrement dynamiques depuis 2017.

Le produit de la taxe de séjour a ainsi progressé de 30 % par an en moyenne, à la fois en raison de l'augmentation de la fréquentation des hébergements et d'une optimisation du recouvrement de la taxe. Il peut être en particulier relevé que le produit de la taxe de séjour a augmenté de 50 % entre 2019 et 2020, ce qui montre que la saison touristique 2020 a été impactée plutôt favorablement par la crise sanitaire, au moins en ce qui concerne l'hébergement (cf. *infra*).

La participation de la CAGG au fonctionnement de son office de tourisme a également fortement augmenté, passant de 763 k€ à 1,03 M€ entre 2019 et 2020, après une relative stabilité entre 2017 et 2019. Cette forte progression est liée au transfert des personnels du service de la communication¹⁶, ainsi que ceux s'occupant des sentiers de randonnée, du budget principal vers le BA tourisme en 2020. La participation de l'EPCI représente une part prépondérante des recettes de l'office de tourisme, de l'ordre de 80 %.

Enfin, les ressources d'exploitation de l'office, même si elles sont en croissance, restent résiduelles. Elles sont constituées pour l'essentiel de la vente de supports touristiques et de commissions sur des opérations de billetterie assurées par les bureaux d'information touristique pour le compte de partenaires. Les ressources d'exploitation constituent moins de 3 % des recettes de l'office de tourisme.

¹⁶ Quatre ETP.

La diversification et la consolidation des recettes commerciales constituent des pistes pour faire évoluer la structure des ressources de l'office. En effet, aucune perspective de renforcement de l'activité commerciale n'est envisagée, ni même étudiée, contrairement à la pratique de beaucoup de grands offices de tourisme. L'office de tourisme se considère encore principalement comme un organe d'accueil, de conseil et de promotion, et une réflexion en ce sens nécessite d'être initiée au regard de la croissance régulière de ses charges. En réponse, l'ordonnateur convient de cette importance et précise qu'un certain nombre d'actions a déjà été mis en place¹⁷ ; toutefois, le mode de gestion de l'office de tourisme sous forme de régie personnalisée gestionnaire d'un service public administratif présente un cadre juridique contraignant pour la gestion d'activités commerciales. Dès lors, la chambre ne peut qu'inviter la CAGG à intégrer, dans le cadre de son étude, la réflexion sur une éventuelle évolution du statut juridique de l'office de tourisme.

Les charges de gestion de l'office de tourisme ont en effet progressé à un rythme soutenu depuis 2017, de près de 10 % par an en moyenne. Cette forte hausse est principalement liée au dynamisme des charges de personnel, qui représentent près de 67 % des dépenses de l'office en 2020. La progression constatée entre 2017 et 2019 s'explique par un recours croissant aux saisonniers pendant la période estivale, ainsi que les renforts ponctuels durant le Festival des lanternes de Gaillac (hivers 2018, 2019 et 2020). L'évolution sur l'exercice 2020, marqué par la crise sanitaire, est pour sa part liée à un transfert de personnels (cf. *supra*), le nombre de personnels permanents de l'office de tourisme (12 ETP) demeurant toutefois stable sur la période contrôlée.

Les charges à caractère général, qui résultent principalement des actions conduites en faveur du tourisme, s'élèvent à 263 k€ en 2020. L'accueil des touristes, la promotion de la destination et le soutien de la filière ont ainsi représenté une enveloppe d'environ 200 k€ en 2020, en progression annuelle moyenne de 8 % depuis 2017.

4.3.5. Une érosion de la fréquentation de l'office de tourisme et une évolution des usages

L'évolution de la fréquentation de l'office de tourisme peut être analysée à partir du recensement des points de contact réalisé dans chacun de ses bureaux d'information touristique¹⁸.

tableau 6 : évolution de la fréquentation de l'office de tourisme (2017-2020)

	2017	2018	2019	2020	Evolution 2017-2020
<i>Bureaux d'information touristique :</i>					
Gaillac	9 304	10 072	7 610	5 196	-44,15%
Lisle-sur-Tarn	2 319	2 742	2 315	1 706	-26,43%
Catelnau-le-Montmiral	4 621	4 200	3 626	3 536	-23,48%
Graulhet	931	934	717	706	-24,17%
Rabastens	6 392	6 050	4 952	851	-86,69%
Puycelsi	2 994	2 744	1 871	1 614	-46,09%
TOTAL	26 561	26 742	21 091	13 609	-48,76%

Source : CRC d'après les données de la CAGG

Depuis 2017, la fréquentation physique des bureaux d'information touristique diminue nettement, de près de 50 % en quatre ans. Cette forte érosion s'est accentuée en 2020 en raison de

¹⁷ Immatriculation auprès d'Atout France, développement des visites guidées, des visites privilèges chez les vignerons, partenariat avec une centrale pour la vente de packs de séjours, etc.

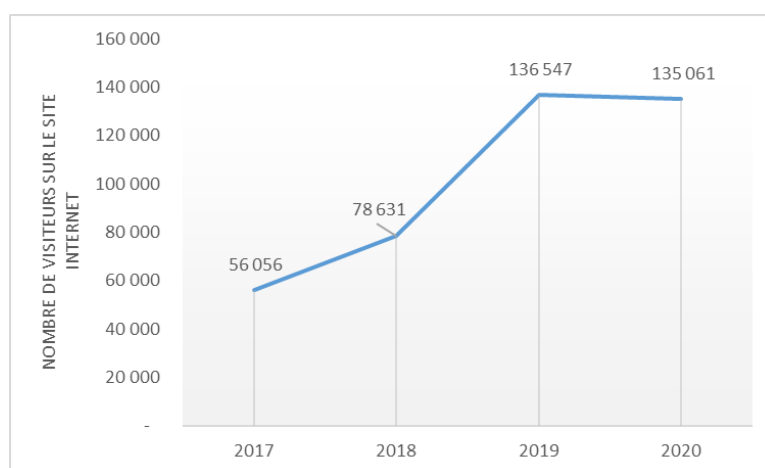
¹⁸ Les contacts dans les bureaux d'information touristique correspondent à un contact par famille reçue. Pour calculer le flux effectif accueilli à l'office de tourisme, on peut multiplier le nombre de contacts par 2,4 en moyenne.

la crise sanitaire et de la fermeture des bureaux pendant les périodes de confinement. Elle ne peut cependant pas être considérée comme uniquement conjoncturelle car elle s'amorçait déjà en 2019.

La chambre fait le constat d'une absence d'analyse des données de fréquentation. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que l'office de tourisme dispose d'informations précises sur les contacts physiques (âge, origine géographique, etc.)¹⁹ et que le conseil départemental du Tarn fournit des données stables sur la fréquentation²⁰. De façon empirique, la direction de l'office de tourisme note au demeurant une désaffection du contact physique traditionnel, que la crise sanitaire a accentuée, plus largement liée au développement des usages numériques. Compte tenu de l'existence de ces données, la chambre préconise de les exploiter pour disposer d'une vision plus analytique et précise de la situation de la fréquentation touristique de sorte à ajuster le service rendu.

En effet, la clientèle touristique s'est davantage emparée des outils numériques que la communauté d'agglomération s'est efforcée de développer. L'office de tourisme dispose d'un site internet dédié, entièrement remodelé en 2018, et a renforcé sa présence sur les réseaux sociaux. Les données de fréquentation du site internet mettent en évidence une évolution des usages, qui privilégient les recherches dématérialisées aux contacts physiques.

tableau 7 : évolution de la fréquentation du site internet de l'office de tourisme (2017-2020)



Source : CRC d'après les données de la CAGG

L'évolution comparée de la fréquentation physique des bureaux d'information touristique et de l'utilisation des outils numériques révèle clairement une évolution des usages que la crise sanitaire a accéléré mais dont les causes sont plus structurelles. Dans ces conditions, la CAGG pourrait engager une réflexion sur le maillage de ses bureaux d'information touristique, le dispositif actuel, hérité de l'ancien PETR, restant dense alors même que la fréquentation s'érode. Une redéfinition du réseau pourrait notamment permettre à l'office de tourisme de renforcer les moyens nécessaires au développement et à l'animation de ses outils numériques.

En réponse, l'ordonnateur précise qu'un tel chantier a été initié et qu'il a d'ores et déjà conduit à la fermeture de certains bureaux d'information touristique (Cahuzac-sur-Vère, Salvagnac, un bureau à Gaillac) et à l'ajustement des plages d'ouverture au public des points d'accueil. Il convient que ce travail d'analyse et de structuration soit poursuivi.

¹⁹ « Depuis un an, il procède aussi à une collecte ciblée de contacts via un outil de GRC (gestion de la relation client). »

²⁰ Dispositif Flux Vision Tourisme.

Recommandation

8. Mener une étude portant sur la redéfinition du réseau des bureaux d'information touristique. Mise en œuvre en cours.

4.4. La gestion des zones d'activité

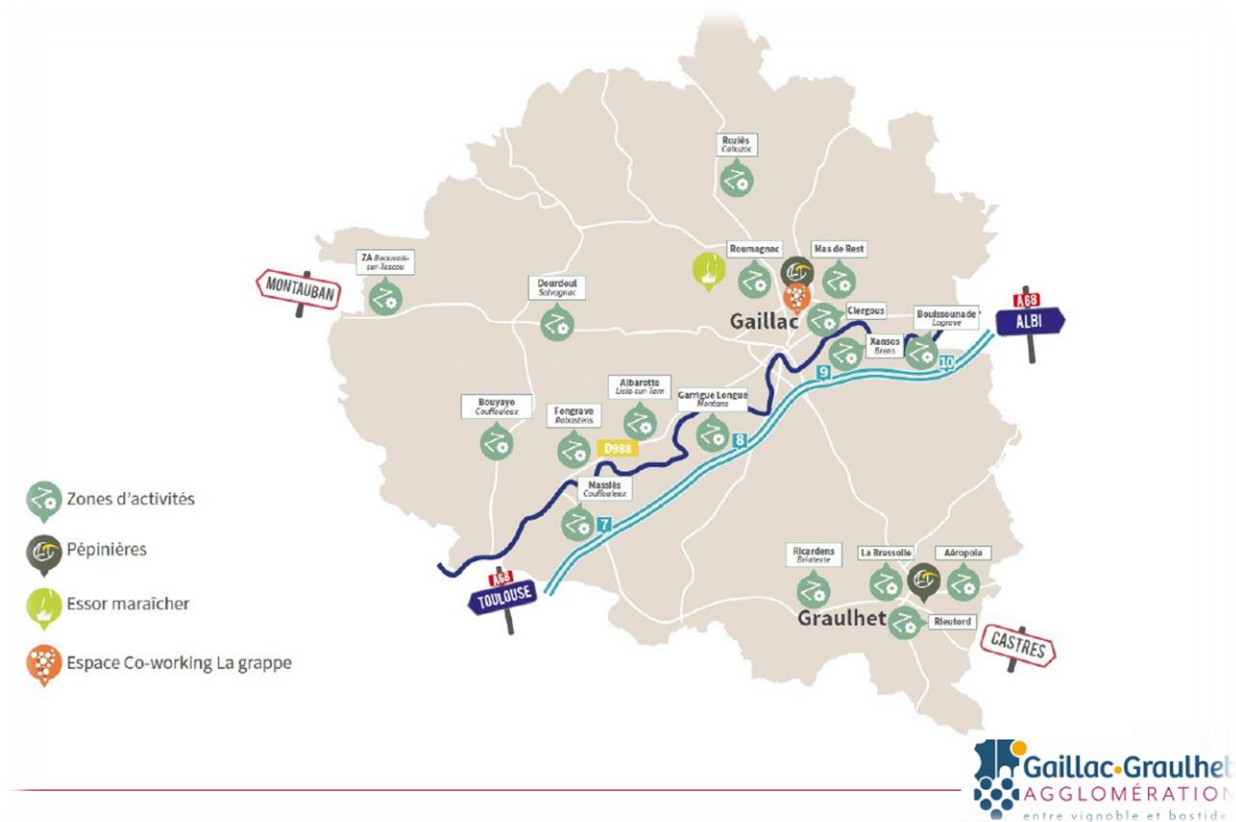
4.4.1. L'implantation des zones d'activité

Au 1^{er} janvier 2021, la communauté d'agglomération dispose de 17 zones d'activité (ZA), transférées par les communautés de communes au moment de la fusion. Leur nombre n'a pas varié depuis 2017.

Elles se concentrent le long de l'A68 et autour des deux principaux pôles de Gaillac et de Graulhet. Quelques ZA sont également implantées dans les espaces plus ruraux du nord de la CAGG.

D'autres infrastructures économiques sont gérées par la communauté d'agglomération : une pépinière d'entreprises implantées sur les communes de Gaillac et de Graulhet et un espace de *coworking*, « La grappe », aménagé à Gaillac.

carte 2 : cartographie des infrastructures économiques de la CAGG



Source : CAGG

Les 17 ZA totalisent une surface commercialisable de 257,27 ha. Au 1^{er} janvier 2021, la surface commercialisée s'élève à 228,68 ha, soit une surface à commercialiser restante de 28,52 ha (dont 6,93 ha en cours de commercialisation). Au total, 266 entreprises sont implantées sur les ZA, représentant environ 2 600 emplois.

Les ZA sont toutes généralistes, à l'exception de la ZA Aéroport située à proximité de l'aérodrome de Graulhet et dédiée au secteur aéronautique. Les entreprises accueillies sont majoritairement de très petite taille et relèvent de secteurs variés : artisanat du cuir, chimie, logistique, BTP, transport, mécanique, plasturgie, etc.

La communauté d'agglomération ne dispose d'aucun document stratégique permettant d'analyser et d'évaluer les objectifs qu'elle assigne au développement des ZA. Préalablement à la fusion de 2017, deux des trois communautés de communes disposaient d'un schéma directeur des infrastructures économiques²¹. Ces documents ont été repris par la CAGG, qui indique avoir mené des ateliers en 2017, en présence des élus, portant sur le positionnement des ZA.

Ces ateliers n'ont toutefois donné lieu qu'à des synthèses qui traitent uniquement des ajustements tarifaires opérés sur les ZA, en fonction de leur attractivité (cf. *infra*). Aucun schéma directeur des infrastructures économiques, à l'échelle de la communauté d'agglomération, n'a été rédigé à ce jour. Dans ces conditions, l'EPCI n'a formalisé aucune réflexion sur le positionnement des différentes ZA, leur complémentarité, leurs atouts et leurs faiblesses, etc. La chambre regrette notamment que la communauté d'agglomération n'ait engagé aucun travail de réflexion sur les perspectives à envisager pour ses infrastructures économiques. Les services se concentrent sur la commercialisation des surfaces existantes sans que soit posée la question du dimensionnement des ZA et des éventuels besoins complémentaires induits par le développement économique du territoire. Par ailleurs, la communauté d'agglomération pourrait s'intéresser aux problématiques de complémentarité avec les ZA des EPCI voisins. En effet, plusieurs ZA importantes sont implantées à proximité de la CAGG²² et la communauté d'agglomération devrait veiller à anticiper des risques de concurrence croissante qui pourraient impacter son territoire.

4.4.2. Des zones d'activité à l'attractivité inégale

Les ZA du territoire ont une attractivité très inégale. Schématiquement, les ZA localisées le long de l'A68 sont les plus attractives, certaines étant même entièrement commercialisées. À l'inverse, les ZA situées dans les communes plus rurales, notamment au nord du territoire (ZA Beauvais, ZA Roziès, ZA Dourdoul), mais également les ZA situées sur le pôle industriel historique de Graulhet (ZA Aéroport, ZA Bressolle), souffrent d'un réel déficit d'attractivité.

²¹ Il s'agit des ex-CC Tarn et Dadou, et Vère-Grésigne-Pays Salvagnacois. Ces deux schémas directeurs des infrastructures économiques avaient été réalisés en 2015.

²² Il s'agit notamment de la très importante ZA « Portes du Tarn » située sur la CC Tarn-Agout, juste au sud du territoire de la CAGG.

tableau 8 : évolution de la commercialisation des ZA (2017-2020)

Zones d'activité	Commune	Pourcentage de commercialisation				
		01/01/2017	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020
ZA Beauvais	Beauvais s/ Tescou	55,75%	72,52%	72,52%	78,48%	78,48%
ZA Roziès	Cahuzac-sur-Vère	19,60%	27,10%	31,65%	31,65%	31,65%
ZA Massiès	Couffouleux	81,70%	81,70%	82,66%	82,66%	84,93%
ZA Dourdoul	Salvagnac	28,53%	42,43%	42,43%	58,23%	66,69%
ZA Albarette	Lisle-sur-Tarn	59,69%	59,69%	59,69%	59,69%	59,69%
ZA Aéroport	Graulhet	23,41%	31,09%	31,09%	31,09%	31,09%
ZA Bressolle	Graulhet	55,67%	55,67%	55,67%	55,67%	55,67%
ZA Bouissounade	Lagrange	98,48%	98,48%	98,48%	98,48%	98,48%
ZA Garrigue Longue	Montans	93,74%	93,74%	93,74%	93,74%	93,74%
ZA Roumagnac	Gaillac	97,92%	97,92%	97,92%	97,92%	97,92%
ZA Mas de Rest	Gaillac	71,18%	71,18%	90,69%	90,69%	91,61%
ZA Fongrave	Rabastens	Zones d'activité entièrement commercialisées				
ZA Bouyayo	Couffouleux					
ZA Xansos	Brens					
ZA Clergous	Gaillac					
ZA Rieutord	Graulhet					
ZA Ricardens	Briatexte	Zone d'activité non aménagée. Aucune commercialisation				

Source : CRC d'après les données de la CAGG

À la fin de l'année 2017 (délibération du 18 décembre 2017), la communauté d'agglomération a redéfini sa politique de tarification en matière de ses ZA pour tenir compte des différences d'attractivité.

4.4.3. Le bilan financier des zones d'activité

Les ZA sont gérées dans le cadre d'un budget annexe. Les flux afférents portent sur des opérations de production de terrains à bâtir, à vocation économique. Dans le cadre de ces opérations, la communauté d'agglomération assure les missions d'aménagement qui comportent l'acquisition des terrains, leur division, leur viabilisation et leur commercialisation.

D'une manière générale, les risques financiers portés par les opérations d'aménagement sont importants compte tenu de la nature et de la durée de leurs opérations. Dans les faits, le résultat du BA zones d'activité se révèle fortement déficitaire : en fin d'exercice 2020, le déficit cumulé s'élève à environ 2 M€. Avec un besoin en fonds de roulement faible (12 k€ en 2020), la trésorerie est négative et s'élève à - 2 M€ fin 2020.

tableau 9 : résultat cumulé du BA zones d'activité (compte administratif 2020)

CA 2020 du BA Zones d'activité		Dépenses	Recettes
Résultat de l'exercice	Section de fonctionnement	42 621,05 €	87 812,00 €
	Section d'investissement	97 783,21 €	- €
Reports de l'exercice	Report en section de fonctionnement	- €	2 515 549,43 €
	Report en section d'investissement	4 431 952,22 €	- €
TOTAL		4 572 356,48 €	2 603 361,43 €
Restes à réaliser	Section de fonctionnement	- €	- €
	Section d'investissement	- €	- €
Résultat cumulé	Section de fonctionnement (yc RAR)	42 621,05 €	2 603 361,43 €
	Section d'investissement (yc RAR)	4 529 735,43 €	- €
	TOTAL CUMULE	4 572 356,48 €	2 603 361,43 €
	RESULTAT CUMULE	4 572 356,48 €	2 603 361,43 €

Source : CA 2020 (BA zones d'activité)

En intégrant les recettes prévisionnelles du foncier restant à commercialiser, la communauté d'agglomération évalue le déficit total de l'ensemble de ses ZA, à l'issue de leur commercialisation, à un peu plus de 1 M€.

Entre 2017 et 2020, la communauté d'agglomération a effectué des ventes de terrains pour un montant global de 337 k€. Le produit des cessions représente environ 87 % des coûts d'acquisition et d'aménagement, ce qui induit une moins-value totale de 51 k€ sur l'ensemble de la période 2017-2020.

tableau 10 : les cessions réalisées sur les ZA (2017-2020)

ZA	Stock de terrains cédés de 2017 à 2020 (en m²)	Coût de production (en € HT)	Produits de cession de 2017 à 2020 (en € HT)	+/- value (en € HT)	Produits de cession / Coût de production
ZA l'Aéropôle	2825	49 412,74 €	25 025,00 €	-24 387,74 €	50,64 %
ZA Dourdoul	7980	77 938,58 €	98 666,00 €	20 727,42 €	126,59 %
ZA Massiès 2	5483	137 680,07 €	105 884,00 €	-31 796,07 €	76,91 %
ZA Roziès	3204	75 473,22 €	42 081,00 €	-33 392,22 €	55,76 %
ZA Mas de Rest	4355	47 900,41 €	65 325,00 €	17 424,59 €	136,38 %
TOTAL	23847	388 405,02 €	336 981,00 €	- 51 424,02 €	86,74%

Source : CRC d'après les données de la CAGG

Pour l'ensemble des cessions réalisées entre 2017 et 2020, l'EPCI a sollicité auprès de France Domaine une évaluation des prix de marché. Globalement, les prix de cession sont conformes à l'évaluation de France Domaine à l'exception de trois cessions :

- une cession réalisée en 2017 sur un terrain de la ZA Aéropôle : l'estimation a été chiffrée à 28 200 € pour un prix de vente fixé à 25 025 €. L'écart assez réduit est justifié par une configuration en pointe du lot rendant une superficie de 550 m² difficilement exploitable ;
- deux cessions réalisées en 2020 sur la ZA Mas de Rest (vente à 65 325 € pour une estimation à 91 500 € avec marge de 10 %) et la ZA Dourdoul (vente à 21 240 € pour une estimation à 40 250 € avec marge de 15 %) : pour ces deux cessions, les services de la CAGG ont indiqué avoir tenu compte de l'intérêt des projets économiques portés par les deux entreprises concernées.

4.5. L'impact de la crise sanitaire sur le tissu économique du territoire

4.5.1. Un impact contrasté

Il est encore difficile d'évaluer précisément l'impact de la crise sanitaire sur le tissu économique. Sur le territoire de la CAGG, les mesures de soutien rapidement mises en œuvre par l'État et par les collectivités ont permis de préserver les entreprises et les emplois.

Le secteur du tourisme, objet de beaucoup de préoccupations au début de la crise, n'a pas subi d'impact notable et semble même avoir bénéficié des nouvelles attentes des touristes. Le contexte sanitaire a en effet favorisé le tourisme vert. Selon une étude menée par l'office de tourisme, en lien avec le comité départemental du tourisme du Tarn, la fréquentation touristique a augmenté de 8 % au cours de la saison estivale 2020 par comparaison avec 2019²³. La très forte augmentation du produit de la taxe de séjour (qui passe de 151 k€ à 227 k€, soit une hausse de 50 %) est le reflet de cette dynamique. Parallèlement, la structure de la fréquentation a été modifiée par la crise sanitaire. La fréquentation étrangère, estimée habituellement à 15 % sur le territoire de la communauté d'agglomération, a chuté à 4 % en 2020. Cette forte baisse est notamment liée à la faible présence des Anglais en 2020, qui constituent traditionnellement la première clientèle étrangère de la destination. La baisse de la fréquentation des touristes internationaux a donc été largement compensée par la clientèle nationale. Cependant, compte tenu du contexte de la crise sanitaire, l'office de tourisme n'a pas pu évaluer l'impact économique de cette modification de la structure de la fréquentation, information dont il serait intéressant de disposer. En effet, le panier de dépenses d'un touriste étranger est en moyenne plus important que celui d'un touriste français ; il est donc possible que la réduction de la part des touristes étrangers ait eu un impact sur les recettes des professionnels du tourisme.

Le tissu artisanal et industriel a été relativement préservé pendant la crise sanitaire. Si l'impact des périodes de confinement ainsi que le coût de la mise en œuvre de nouveaux protocoles ont touché l'ensemble des acteurs économiques, aucun secteur n'a été durablement arrêté. Le territoire est très peu orienté vers l'aéronautique, contrairement à la métropole toulousaine toute proche, ce qui lui a permis de mieux résister à la crise. Les secteurs de la logistique, du BTP, des transports, de la métallurgie n'ont connu que de brèves périodes d'interruption.

Deux secteurs économiques restent néanmoins fragiles. Le premier concerne les activités commerciales des centres-villes et centres-bourgs. Les différentes aides reçues ont évité les défaillances des entreprises mais la crise a pu modifier durablement les comportements des consommateurs. S'il est trop tôt pour mesurer un tel impact, les acteurs économiques du territoire redoutent des conséquences à moyen terme, notamment lorsque les entreprises devront rembourser les prêts garantis par l'État alors que leur niveau de trésorerie reste très fragile.

Un deuxième secteur apparaît fragilisé par la crise, le secteur viticole. La crise sanitaire a accéléré un mouvement structurel d'érosion des volumes de vente. La filière gaillacoise dépend moins que d'autres vignobles d'une clientèle internationale mais a néanmoins constaté un recul de ses exportations au cours de l'année 2020. Confrontée par ailleurs à des épisodes climatiques pouvant affecter son activité, la filière engage des réflexions sur une montée en gamme de son vignoble, que la communauté d'agglomération pourrait utilement accompagner.

²³ Notamment du fait de la campagne de communication valorisant le département du Tarn, en partenariat avec le comité départemental du tourisme et les métropoles de Toulouse et Montpellier.

4.5.2. Les actions de la communauté d'agglomération pour soutenir l'économie locale

La communauté d'agglomération s'est engagée pour soutenir le tissu économique local et atténuer l'impact de la crise sanitaire. De façon générale, l'EPCI s'est efforcé de répondre aux sollicitations des entreprises pour les aider à décrypter les dispositifs d'aide ou à mettre en œuvre les consignes sanitaires. Cet appui a été particulièrement sollicité par les professionnels du tourisme au moment de la levée du premier confinement pour la bonne mise en œuvre des protocoles sanitaires. L'office de tourisme indique ainsi avoir traité environ 3 500 appels téléphoniques sur ce thème au cours de la saison estivale.

La deuxième action, plus facile à valoriser, a consisté à mettre des masques à disposition des entreprises et des artisans. Au total, 20 000 masques ont été distribués aux professionnels du tourisme, 14 620 masques aux artisans et 40 670 masques aux entreprises. Cette action a été chiffrée à 48 k€ par la communauté d'agglomération.

La CAGG a fait le choix d'exonérer de loyers les entreprises dont elle est le bailleur. Cette exonération a porté sur la période du 16 mars au 10 juillet 2020, soit 117 jours. Elle a concerné 14 entreprises (brasserie, cinéma, etc.), pour une exonération totale de 65 531 k€. Par ailleurs, la communauté d'agglomération a exonéré les hôtels et restaurants de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) / redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) pour un trimestre, soit de moindres recettes évaluées à 95 k€.

Enfin, la communauté d'agglomération a contribué au fonds régional L'Occal à hauteur de 220 k€. Ce fonds est destiné à soutenir les acteurs économiques de proximité dans les secteurs du commerce, du tourisme, de la culture et des loisirs. Il comporte trois volets : le volet 1 vise à faciliter le redémarrage par des aides à la trésorerie ; le volet 2 concerne les investissements de relance et ceux nécessaires à la prise en compte du contexte sanitaire ; le volet 3 propose des aides pour le règlement des loyers.

Au 31 décembre 2020, la contribution de la communauté d'agglomération a été engagée à hauteur de 206 k€, dont 110 k€ effectivement consommés.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La mise en œuvre de la compétence obligatoire en matière de développement économique illustre les difficultés de l'EPCI à s'emparer de l'ensemble de ses compétences. D'une part, la communauté d'agglomération ne dispose d'aucun document formalisant sa stratégie économique d'ensemble. Ce défaut de pilotage stratégique met en évidence les difficultés de l'EPCI à déterminer des objectifs précis, adossés à des indicateurs chiffrés et à prévoir des modalités d'évaluation de son action.

D'autre part, la communauté d'agglomération peine à développer ses actions en matière de développement économique. Seule la politique touristique, mise en œuvre par l'office de tourisme Bastides et vignobles de Gaillac, héritage de l'ancien PETR, est bien structurée. Les actions de l'office de tourisme sont diversifiées. L'évolution des usages de la clientèle touristique, qui privilégie de plus en plus les outils dématérialisés, pourrait conduire la communauté d'agglomération à poursuivre l'action initiée et engager une réflexion d'ensemble sur le maillage de ses bureaux d'information touristique. La gestion des 17 zones d'activité est surtout centrée sur la commercialisation des surfaces commerciales existantes, sans réflexion stratégique sur les perspectives de développement économique du territoire. La mise en œuvre inaboutie du plan

d'action commerce territorial, entre 2017 et 2020, révèle les difficultés de l'EPCI à concrétiser ses ambitions en matière d'attractivité commerciale. Les ressources humaines que la communauté d'agglomération alloue à la mise en œuvre de sa compétence en matière de développement économique apparaissent insuffisamment calibrées.

Ainsi, les difficultés rencontrées par la CAGG dans l'exercice de ses compétences illustrent l'absence d'un projet de territoire co-construit et d'une coopération avec ses communes membres.

La crise sanitaire n'a eu qu'un impact économique limité sur le territoire. La filière touristique a bénéficié d'une augmentation de la fréquentation liée à des reports de clientèle vers des destinations plus rurales, et le tissu économique a été préservé grâce aux mesures mises en œuvre par l'État et les collectivités territoriales. Dans ce cadre, la communauté d'agglomération a mobilisé des dispositifs de soutien en faveur des entreprises du territoire.

5. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE

5.1. La qualité de l'information financière

5.1.1. La sincérité des prévisions budgétaires

5.1.1.1. Une programmation des opérations d'investissement insuffisante

Sur la période 2017-2020, les taux de réalisation des prévisions budgétaires en section d'investissement²⁴ sont faibles, en particulier sur le budget principal et les BA TEOM et SPANC²⁵. En dépenses d'investissement, ils varient entre 16 et 67 %, et de 27 à 76 % en recettes d'investissement, restes à réaliser inclus dans les deux cas.

De plus, en 2020, de faibles taux de réalisation ont été constatés sur des budgets qui jusqu'alors présentaient des niveaux satisfaisants, en raison du contexte sanitaire. Il s'agit notamment des BA scolaire (53 et 63 % en dépenses et recettes d'investissement), et office de tourisme (56 % en dépenses d'investissement).

Ce constat met en évidence une défaillance du pilotage budgétaire en matière d'investissement. En effet, la communauté d'agglomération ne dispose pas d'un véritable plan d'investissement général. Son document faisant office de plan pluriannuel d'investissement recense les projets mais ne précise pas leur mode de financement. Il n'est mis en corrélation ni avec la gestion en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP)²⁶, ni avec la prospective financière élaborée et actualisée deux fois par an par le service des finances.

²⁴ Opérations réelles.

²⁵ Au 1^{er} janvier 2020 le BA service public d'assainissement non collectif a intégré le BA de l'assainissement créé à cette même date.

²⁶ La gestion sous forme d'AP (autorisations de programme), AE (autorisations d'engagement) et CP (crédits de paiement) permet à une collectivité de ne pas faire supporter au budget d'un exercice donné l'intégralité d'une dépense pluriannuelle et de ne pas devoir prévoir, en recettes, l'intégralité des recettes correspondantes. Seules les dépenses à payer au cours de l'exercice donné sont retracées au budget et l'équilibre de chaque section s'apprécie au regard des seuls crédits de paiement.

5.1.1.2. Une gestion pluriannuelle perfectible

Les opérations d'investissement d'envergure du budget principal et du BA scolaire font l'objet d'une gestion en AP/CP. Le BA des zones d'activité fait l'objet d'un suivi en AE/CP. Les autres BA ne sont pas gérés en AP/CP, ces derniers ayant un niveau d'investissement plus faible.

Néanmoins, la gestion pluriannuelle des crédits reste perfectible. En effet, les AP votées comme les restes à financer sont élevés au regard des CP effectivement réalisés chaque année.

tableau 11 : consommation des AP/AE au 31 décembre

	Total cumulé d'AP/AE				CP réalisés durant l'exercice N				Restes à financer			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Budget principal	27 236 633	22 596 672	29 269 176	17 626 526	122 926	2 025 731	2 200 392	1 936 599	11 401 771	13 794 897	23 199 286	9 654 077
Budget scolaire	0	624 780	6 437 632	6 661 606	0	161 762	844 413	238 498	0	463 018	5 431 457	5 416 158
Budget zones d'activité	0	1 808 000	2 863 000	2 489 625	0	1 815	177 660	6 009	0	1 806 185	2 683 524	2 304 140

Source: Comptes administratifs

Le stock d'AP/AE votées représente en moyenne 11 années de CP pour le budget principal, 13 années pour le budget scolaire et 475 années pour le budget des zones d'activité.

tableau 12 : stock d'AP/AE en année de CP

	2017	2018	2019	2020	Moyenne 2018-2020
Budget principal	222	11	13	9	11
Budget scolaire	-	4	8	28	13
Budget zones d'activité	-	996	16	414	475

Source: Comptes administratifs

Dans le même temps, les restes à financer²⁷ représentent en moyenne sept années de CP pour le budget principal, 11 années pour le budget scolaire et 464 années pour le budget des zones d'activité.

tableau 13 : restes à financer en année de CP

	2017	2018	2019	2020	Moyenne 2018-2020
Budget principal	93	7	11	5	7
Budget scolaire	-	3	6	23	11
Budget zones d'activité	-	995	15	383	464

Source: Comptes administratifs

Cette situation revient à dire que l'investissement futur est très largement gagé par les opérations déjà lancées.

Face à une programmation des opérations d'investissement insuffisante (cf. § 5.1.1.1) et à une gestion pluriannuelle perfectible, il conviendrait que la communauté d'agglomération formalise une procédure de gestion pluriannuelle, inexistante à ce jour, afin d'en améliorer les prévisions ainsi que le suivi. Cette formalisation pourrait prendre la forme d'un règlement budgétaire et financier.

²⁷ Il s'agit du cumul des AP votées au 31/12/N, auquel on soustrait le cumul des CP réalisés au 31/12/N.

Bien qu'actuellement facultatif pour les EPCI, l'élaboration d'un règlement budgétaire et financier permettrait de définir un cadre normatif (en décrivant les procédures après avoir rassemblé et harmonisé des règles jusque-là implicites ou disséminées dans diverses délibérations et notes internes) afin que la CAGG se donne pour objectif de le suivre. Il permettrait de plus d'anticiper sa mise en œuvre obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2024 dans le cadre de l'instruction budgétaire et comptable M57 qui sera alors applicable.

Recommandation

9. Formaliser la gestion pluriannuelle des crédits au travers d'un règlement budgétaire et financier permettant d'en améliorer les prévisions et le suivi. *Non mise en œuvre.*

5.1.1.3. La justification des restes à réaliser

Le contrôle des justificatifs des restes à réaliser a permis de constater qu'en 2020, au BA scolaire, un emprunt de 1,5 M€ auprès de la Société générale a été reporté. L'inscription en restes à réaliser a été justifiée par une réponse de la Société générale à une demande de cotation indicative en date du 15 janvier 2021 *via* sa plateforme de cotation. Si ce document ne permet pas d'apprécier le caractère certain de la recette, il convient également de préciser, qu'en toute rigueur, cet emprunt pourrait être une recette d'investissement de l'exercice 2021 et non un reste à réaliser de l'exercice 2020.

Il est rappelé à l'ordonnateur que la qualité des restes à réaliser conditionne au premier chef la sincérité des résultats budgétaires.

5.1.2. La dette : concordance entre les comptes administratifs et les comptes de gestion

Des différences plus ou moins importantes apparaissent concernant la dette du budget principal et des BA entre les informations portées aux comptes de gestion et celles aux comptes administratifs au 31 décembre 2020. Il s'agit de différences observées notamment sur le capital restant dû (entre 11 000 € et 12 M€) et sur l'annuité en capital (entre 2 000 € et 13 000 €).

Selon l'ordonnateur, l'origine de ces différences est multiple et provient notamment d'écarts d'imputation entre les comptes 1687 et 1641 ainsi que de procès-verbaux de mise à disposition transmis tardivement au comptable empêchant l'intégration aux comptes de gestion. En réalité, ces écarts sont le reflet d'une transmission de l'information entre l'ordonnateur et le comptable qu'il convient d'améliorer. L'ordonnateur est ainsi invité à se rapprocher du trésorier afin d'observer la stricte concordance des compte administratif et compte de gestion.

5.1.3. La non-concordance entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable

Des différences ont été observées entre le cumul des amortissements indiqué à l'état de l'actif du comptable au 31 décembre 2020 et celui comptabilisé à la balance du compte de gestion 2020. Au total, le budget principal comptabilise 7,9 M€ d'amortissements de plus que l'état de l'actif. Il en est de même pour les BA scolaire et assainissement qui comptabilisent respectivement 59 k€ et 229 k€ d'amortissements de plus que l'état de l'actif.

Selon le comptable public, ces différences sont dues à l'impossibilité de faire un rapprochement avec l'inventaire de l'ordonnateur. Ainsi, même si les amortissements ont bien été comptabilisés, ils n'ont pas pu être ventilés par le comptable sur son état de l'actif. Ce problème serait lié à un manque de rigueur dans la tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif des trois communautés de communes ayant fusionné au 1^{er} janvier 2017 et à la difficulté de trouver un historique pour les « lignes à fiabiliser ».

Toutefois, il convient de souligner qu'un travail important de l'ordonnateur, en concertation avec le comptable, a déjà été effectué concernant le rapprochement inventaire / état de l'actif et qu'aucune discordance n'a été relevée sur les autres BA.

5.2. La fiabilité des comptes

5.2.1. Un contrôle interne comptable et financier à formaliser

Le dispositif de contrôle interne comptable et financier est principalement assuré au travers du logiciel de gestion utilisé : circuit de validation des demandes d'achat faites par les gestionnaires d'enveloppe, blocage des enveloppes budgétaires au-delà d'un certain taux de réalisation, dématérialisation des factures, automatisation du calcul des délais de paiement et des relances des visas non effectués, etc.

Ce dispositif repose également sur une responsabilisation de chaque service concernant l'enveloppe qui lui est allouée et des gestionnaires du service des finances, chargés d'assurer certains contrôles (imputation comptable, recherche de doublons de paiement, etc.).

Pour autant, ces usages ne font pas l'objet d'un plan de contrôle formalisé. En revanche, une cartographie des risques est en cours de réalisation afin d'identifier d'éventuelles failles de sécurité ou de mauvaises pratiques. L'EPCI pourrait dès lors utilement finaliser sa cartographie des processus comptables et financiers afin qu'elle aboutisse à la rédaction d'un plan de contrôle interne.

5.2.2. Le suivi patrimonial

5.2.2.1. L'absence de procès-verbaux de mise à disposition

Aucun procès-verbal de mise à disposition n'a été constitué depuis la prise en charge de la compétence voirie en 2017, à la création de la CAGG. En leur absence, les mises à disposition ont été comptabilisées au compte 2317 « immobilisations en cours reçues au titre d'une mise à disposition » en lieu et place du compte 217 « immobilisations corporelles reçues au titre d'une mise à disposition ».

Concernant la compétence scolaire, la majorité des procès-verbaux a bien été constituée. Toutefois, certains avenants sont en cours depuis 2018 et les procès-verbaux concernant quatre communes n'ont toujours pas été rédigés. L'ordonnateur doit rapidement procéder à la régularisation de ces situations.

5.2.2.2. L'absence d'intégration des immobilisations en cours

Aucune intégration²⁸ des immobilisations en cours n'a été réalisée. Depuis la fusion, les efforts auraient été concentrés sur le travail de concordance entre l'inventaire et l'état de l'actif.

Le défaut d'apurement régulier des immobilisations en cours affecte la sincérité des dotations aux amortissements et par conséquent celle du résultat. De plus, il ne donne pas une image fidèle du patrimoine.

Si des régularisations ont récemment été amorcées²⁹, l'ordonnateur doit poursuivre ses échanges avec le comptable public afin d'aboutir à l'apurement des comptes d'immobilisations en cours dès leur achèvement.

5.2.2.3. L'absence de suivi des immobilisations financières

Deux créances immobilisées sont en attente de régularisation :

- une créance de 50 k€ comptabilisée au compte 276358 « créances sur autres groupements » doit être rapprochée de son remboursement qui a été comptabilisé sur un autre compte (276351 « créances sur GFP de rattachement ») ;
- une créance de 14 k€ comptabilisée au compte 27638 « créances sur autres groupements » est en attente d'une écriture de mise en réforme.

tableau 14 : créances immobilisées non régularisées

Budget	Compte	Libellé du compte	Désignation du bien	Date acquisition	Valeur brute	Amortissements antérieurs	Amortissements 2020	Provisions et dépréciations cumulées	Valeur nette
Principal	276351	créances sur gfp de rattachement	AVANCE DU BUDGET PPAL AU BUDGET MOBILITE		-50 000	0	0	0	-50 000
Principal	276358	créances sur autres regroupements	AVANCE AU BUDGET MOBILITE 2017	31/12/2017	50 000	0	0	0	50 000
Principal	27638	créances sur autres etab pub	ASSAIN MASSIES	01/01/2012	14 000	0	0	0	14 000

Source : état de l'actif au 31/12/2020

L'ordonnateur doit se rapprocher du comptable public afin de procéder aux écritures de régularisation.

5.2.3. Le respect de l'obligation de provisionnement

Des provisions ont été constituées à la création de la CAGG afin de couvrir le risque sur des crèches ayant subi notamment des dégâts des eaux (petite enfance), le risque lié aux litiges générés par l'ancienne régie du SPANC, les sinistres du parc automobile liés à la compétence en matière d'ordures ménagères.

²⁸ L'instruction M14 indique que le compte 231 « immobilisations corporelles en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. Il enregistre à son crédit le montant des travaux achevés. En fin d'exercice, le compte 231 fait donc apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas terminées. Lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231 sont virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire.

²⁹ En mai 2021, 25 « fiches immobilisation » auraient été traitées (dont 20 adressées à la trésorerie).

tableau 15 : variation annuelle des provisions

Budgets	CC*	2017	2018	2019	2020	BP 2021	Solde
Principal	30 000 €	-	-	-	-30 000 €	-	-
Petite enfance	-	86 970 €	-	-	-	-	86 970 €
Spanc puis assainissement en 2020	-	95 000 €	-	-69 500 €	-25 500 €	-	-
TEOM	-	972 000 €	-	-	-	-	972 000 €

Source: Tableau transmis par la CAGG
 * Communautés de communes avant la fusion

Aucune autre provision n'a été constituée depuis, y compris pour les créances irrécouvrables. Selon l'ordonnateur, ce sont 122 états de demande d'admission en non-valeur, pour un total de 116 k€ (au 1^{er} novembre 2021), qui ont été adressés par le comptable et qui n'ont pas été traités par la CAGG. L'ordonnateur justifie le défaut de provision pour créance irrécouvrable par les faibles montants de restes à recouvrer et des admissions en non-valeur proposées par le comptable. Même si le risque financier est limité et que le défaut de provisionnement n'a qu'une faible incidence sur le résultat, rien n'exonère la collectivité de ses obligations.

La chambre rappelle par conséquent à l'ordonnateur l'obligation de provisionnement³⁰ et le respect du principe de prudence.

5.2.4. Un nombre important de restes à recouvrer de faibles montants

Non sans lien avec ce qui précède, la communauté d'agglomération a de nombreux restes à recouvrer de faibles montants liés à la nature des prestations facturées au titre des compétences scolaire/périscolaire et déchets ménagers.

En effet, le budget scolaire comptabilise 1 769 restes à recouvrer dont la prise en charge est antérieure à 2020 pour un total de 170 k€, soit une moyenne de 96 € par reste à recouvrer. Le budget « REOM » comptabilise pour sa part 1 091 restes à recouvrer dont la prise en charge est antérieure à 2020 pour un total de 129 k€, soit une moyenne de 118 € par reste à recouvrer.

Même si les taux d'impayés sont faibles³¹, ces créances de faibles montants doivent être apurés au moyen d'un recouvrement ou d'admissions en non-valeur, d'autant qu'un nombre significatif concerne des créances anciennes héritées des anciennes communautés de communes³².

³⁰ L'article R. 2321-2 du CGCT dispose qu'« une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans les cas suivants : 1° Dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, une provision est constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ; 2° Dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, une provision est constituée pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés par la commune à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective. Cette provision est constituée à hauteur du risque d'irrécouvrabilité ou de dépréciation de la créance ou de la participation, estimé par la commune. La provision pour participation prend également en compte le risque de comblement de passif de l'organisme. Pour les garanties d'emprunts, la provision est constituée à hauteur du montant que représenterait la mise en jeu de la garantie sur le budget de la commune en fonction du risque financier encouru ; 3° Lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, une provision est constituée à hauteur du risque d'irrécouvrabilité estimé par la commune à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public. En dehors de ces cas, la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré. Pour l'ensemble des provisions prévues aux alinéas précédents, la commune peut décider de constituer la provision sur plusieurs exercices précédant la réalisation du risque. [...] ».

³¹ Selon l'ordonnateur, les taux d'impayés sur le BA scolaire s'élèvent à 0,8 % sur les titres 2017, 1,35 % sur ceux de 2018, 1,78 % sur ceux de 2019 et 5,84 % pour ceux de 2020. Ceux du BA REOM s'élèvent à 1,97 % sur les titres 2017, 2,53 % sur les titres 2018, 3,22 % sur les titres 2019 et 3,99 % sur les titres 2020.

³² Sur les 1 769 restes à recouvrer (antérieurs à 2020) du BA scolaire, 68 ont une prise en charge antérieure à 2017. Sur les 1 091 restes à recouvrer (antérieurs à 2020) du BA scolaire, 602 ont une prise en charge antérieure à 2017.

La communauté d'agglomération pourrait ainsi utilement se rapprocher du comptable public afin de signer une convention de partenariat en matière de recettes. Cette dernière permettrait, au travers d'un plan d'action, d'améliorer la chaîne de la recette et, *in fine*, le recouvrement et l'apurement des restes, de même que la sincérité du résultat.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La qualité de l'information financière et comptable de la CAGG témoigne d'une fusion de trois communautés de communes qui est loin d'être aboutie. Quatre années après sa création, la CAGG doit encore améliorer un certain nombre de points qui affectent la sincérité de l'ensemble de l'information financière et comptable.

Sur la qualité de l'information financière, la programmation des opérations d'investissement est insuffisante et reflète une gestion pluriannuelle perfectible. De plus, les restes à réaliser doivent être établis de manière sincère, la stricte concordance des comptes administratifs et des comptes de gestion doit être observée et le travail de rapprochement entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable doit être poursuivi.

Sur la fiabilité des comptes, la CAGG doit formaliser son contrôle interne comptable et financier, rédiger les procès-verbaux de mise à disposition manquants notamment en matière de voirie, apurer les comptes d'immobilisation en cours, effectuer le suivi de ses immobilisations financières, respecter l'obligation de provisionnement et apurer ses restes à recouvrer de faibles montants.

6. L'ANALYSE FINANCIÈRE RÉTROSPECTIVE

6.1. Présentation financière

6.1.1. Budget principal et budgets annexes

Sur la période contrôlée (2017-2020), outre le budget principal, la CAGG a au total comptabilisé 14 BA. Suite au transfert obligatoire³³ des compétences eau et assainissement aux communautés d'agglomération, deux BA, correspondant à ces activités, ont été créés en 2020.

Plusieurs BA ont également été clôturés. Il s'agit des BA SPANC et assainissement des zones d'activités, clôturés et intégrés au budget assainissement en 2020, et des BA petite enfance et cinémas, clôturés et intégrés au budget principal³⁴ en 2021.

³³ Transfert obligatoire induit par la loi NOTRe.

³⁴ Selon l'ordonnateur, les BA petite enfance et cinémas auraient une comptabilité analytique précise qui permettrait le suivi des compétences au sein du budget principal. Par ailleurs, les deux cinémas sont désormais gérés en concession, ce qui induit un nombre d'écritures comptables limité.

tableau 16 : budget principal et budgets annexes

Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	2017		2018		2019		2020	
			Recettes de fonctionnement		Recettes de fonctionnement		Recettes de fonctionnement		Recettes de fonctionnement	
			(en €)	%	(en €)	%	(en €)	%	(en €)	%
Budget principal	CA GAILLAC-GRAULHET	M14	33 318 709	48,63%	36 772 603	45,30%	37 675 333	47,73%	37 525 789	47,17%
Budget annexe	PETITE ENFANCE-CA GAILLAC-GRAULHET	M14	4 400 836	6,42%	4 619 172	5,69%	4 535 112	5,75%	4 374 268	5,50%
Budget annexe	SCOLAIRE CLSH-CA GAILLAC-GRAULHET	M14	19 994 050	29,18%	22 263 326	27,42%	23 297 554	29,51%	21 563 937	27,11%
Budget annexe	OM TEOM-CA GAILLAC-GRAULHET	M14	5 529 342	8,07%	5 815 913	7,16%	6 043 915	7,66%	6 695 430	8,42%
Budget annexe	VOIRIE-CA GAILLAC-GRAULHET	M14	1 962 367	2,86%	1 311 126	1,62%	1 241 676	1,57%	1 003 537	1,26%
Budget annexe	CINEMA-CA GAILLAC-GRAULHET	M14	449 816	0,66%	426 153	0,52%	532 530	0,67%	172 917	0,22%
Budget annexe	ZA-CA GAILLAC-GRAULHET	M14	167 590	0,24%	4 978 206	6,13%	180 033	0,23%	87 812	0,11%
Budget annexe	SPANC-CA GAILLAC-GRAULHET	M49	272 515	0,40%	187 106	0,23%	191 471	0,24%		
Budget annexe	OFFICE TOURISME-CA GAILLAC-GRAULHET	M14	884 149	1,29%	984 223	1,21%	1 038 048	1,32%	1 327 299	1,67%
Budget annexe	OM REOM-CA GAILLAC-GRAULHET	M4	673 109	0,98%	683 497	0,84%	722 613	0,92%	743 889	0,94%
Budget annexe	TRANSPORT-CA GAILLAC-GRAULHET	M43	802 412	1,17%	3 084 471	3,80%	3 414 471	4,33%	2 960 426	3,72%
Budget annexe	ASST ZA-CA GAILLAC-GRAULHET	M49	53 715	0,08%	54 644	0,07%	62 522	0,08%		
Budget annexe	ASSAINISSEMENT-CAGG	M49							2 858 855	3,59%
Budget annexe	EAU-CAGG	M49							236 349	0,30%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

L'analyse à suivre des flux financiers³⁵ porte sur le budget principal, les principaux BA des services publics administratifs et sur la totalité des BA des services publics industriels et commerciaux (SPIC).

La situation bilancielle est abordée en partie avec des éléments consolidés à l'ensemble des budgets de la communauté d'agglomération ou à l'ensemble des budgets suivis selon la nomenclature M14 (hors SPIC).

6.1.2. Les caractéristiques principales depuis 2017

Depuis 2017, l'évolution des grandes masses financières est la suivante (cf. annexe 1) :

- données consolidées à l'ensemble des budgets suivis selon la nomenclature M14 (hors SPIC, cf. tableau en annexe 2) : l'évolution 2017-2020 laisse apparaître une croissance des produits de gestion plus soutenue (+ 2,3 %) que celle des charges (+ 1,4 %). En conséquence, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) ainsi que la capacité d'autofinancement (CAF) brute connaissent une progression significative (respectivement + 12 et + 17,2 %). Cette analyse doit toutefois être nuancée compte tenu de l'atypisme de l'exercice 2020. En effet, afin d'anticiper d'éventuelles pertes financières liées à la crise sanitaire, l'EPCI a réalisé un effort important de maîtrise de ses dépenses en 2020. Ainsi, l'évolution limitée aux exercices 2017-2019 met en évidence une situation moins favorable que celle décrite précédemment : entre 2017 et 2019, la croissance des produits de gestion (+ 5,7 %) a été moins rapide que celle des charges de gestion (+ 6,8 %) ;
- SPIC³⁶ (cf. tableaux en annexe 3) : les SPIC de la communauté d'agglomération ont une situation financière fragile. Leurs principaux indicateurs financiers sont généralement négatifs en 2017 et 2018 et ce n'est qu'à compter de 2019 que les BA transport et REOM présentent des valeurs positives. En revanche, s'agissant des BA eau et assainissement, l'autofinancement ne permet pas de faire face au remboursement du capital de la dette (CAF nette négative). La prise de compétence en matière d'eau et d'assainissement en 2020 a entraîné le transfert à la communauté d'agglomération d'encours de dette importants (au 31 décembre 2020 : 701 k€ pour l'eau et 8 M€ pour l'assainissement). Sur ces deux budgets, un refinancement du stock de

³⁵ 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 direction générale des finances publiques.

³⁶ De 2017 à 2020, il s'agit des BA SPANC, assainissement des zones d'activité, déchets ménagers REOM et transport. En 2020, ce sont les BA transport, déchets ménagers REOM, eau et assainissement (les BA SPANC et assainissement des zones d'activité ayant été clôturés et intégrés au budget assainissement nouvellement créé suite à la prise de compétence au 1^{er} janvier 2020).

dette a été approuvée par délibérations des 18 octobre et 13 décembre 2021, qui permet une diminution de l'annuité. Toutefois, en ce qui concerne l'assainissement, une révision de la tarification aux usagers semble inévitable ;

- dette consolidée à l'ensemble des budgets : au 31 décembre 2020, l'encours de dette porté par l'ensemble des budgets (budget principal et tous les BA) s'élève à près de 37 M€, en nette hausse depuis 2017 (+ 7 M€) suite à la prise de compétence en matière d'assainissement. La capacité de désendettement consolidée s'élevait à 10 années en 2019. En 2020, du fait de l'amélioration de la CAF brute, elle est de six années.

6.2. Le fonctionnement courant et les performances financières du budget principal

6.2.1. Des produits de gestion en nette hausse

Entre 2017 et 2020, les produits de gestion ont augmenté de 3,9 % par an en moyenne. L'évolution 2017-2019, qui gomme l'atypisme de l'exercice 2020, est encore plus significative (4,9 %). Elle est principalement due au dynamisme des ressources fiscales propres et à la progression des ressources institutionnelles.

tableau 17 : évolution des produits de gestion

en €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne 2017-2020	Var. annuelle moyenne 2017-2019
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	18 929 505	21 031 146	21 114 269	21 106 890	3,7%	5,6%
+ Fiscalité reversée	6 353 916	6 320 190	6 864 279	6 897 423	2,8%	3,9%
+ Ressources d'exploitation	770 122	967 196	783 078	1 005 009	9,3%	0,8%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	6 458 470	7 048 398	6 998 230	7 506 966	5,1%	4,1%
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0		
= Produits de gestion	32 512 012	35 366 930	35 759 857	36 516 288	3,9%	4,9%

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

6.2.1.1. Des ressources fiscales propres dynamiques

Les ressources fiscales propres sont constituées uniquement des impôts locaux qui ont une progression dynamique de + 3,7 % par an en moyenne sur la période 2017-2020 (5,6 % sur la période 2017-2019). Ces derniers s'élèvent à 21,1 M€ en 2020 et représentent en moyenne 59 % des produits de gestion.

tableau 18 : évolution des impôts locaux

en €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne 2017-2020	Var. annuelle moyenne 2017-2019
Impôts locaux	18 929 505	21 031 146	21 114 269	21 129 940	3,7%	5,6%
Dont :						
Taxes foncières et d'habitation (impôts directs locaux à compter de 2021)	15 410 157	16 603 406	17 333 868	17 458 275	4,2%	6,1%
+ Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	2 075 351	2 237 069	2 378 224	2 291 039	3,4%	7,0%
+ Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	1 005 145	790 173	812 619	777 025	-8,2%	-10,1%
+ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	403 527	409 332	444 982	464 387	4,8%	5,0%
+ Autres impôts locaux ou assimilés	35 325	991 166	144 576	139 214	58,0%	102,3%
+ Fraction de TVA (EPCI à fiscalité propre)	0	0	0	0		
- Restitution et reversements sur impôts locaux (hors péréquation, AC et DSC)	0	0	0	23 050		
= Impôts locaux nets des restitutions	18 929 505	21 031 146	21 114 269	21 106 890	3,7%	5,6%

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

NB : AC = attribution de compensation ; DSC = dotation de solidarité communautaire

Les impôts locaux sont composés des taxes foncières et d'habitation (17,5 M€ en 2020), de la cotisation sur la valeur ajoutée (2,3 M€), de la taxe sur les surfaces commerciales (777 k€), de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (464 k€) et d'autres impôts locaux ou assimilés (139 k€).

Les taxes foncières et d'habitation, seules taxes sur lesquelles la CAGG dispose d'un pouvoir de taux, sont composées essentiellement de la taxe d'habitation (10,4 M€), de la cotisation foncière des entreprises (5 M€), de la taxe foncière sur les propriétés bâties (1,8 M€) et de façon résiduelle d'autres taxes (taxe foncière sur les propriétés non bâties 171 k€ ; taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties 134 k€).

tableau 19 : évolution du produit des taxes foncières et d'habitation

en €	2017	2018	2019	2020	Variation 2018-2017	Variation 2019-2018	Variation 2020-2019
Taxe d'habitation (TH)	9 493 452	9 702 412	10 174 907	10 402 519	208 960	472 495	227 612
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	1 518 912	1 567 308	1 759 568	1 794 809	48 396	192 260	35 241
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)	162 000	163 004	168 947	170 869	1 004	5 943	1 922
Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TATFPNB)	122 357	130 240	131 497	133 540	7 883	1 257	2 043
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	4 590 312	5 025 477	5 075 639	4 951 852	435 165	50 162	-123 787

Source : fiches AEF de la DGFIP

Ainsi les impôts locaux ont connu une progression dynamique sous l'effet cumulé de la variation forfaitaire des bases de TH (notamment en 2019³⁷) et de l'augmentation de son taux d'imposition en 2019 (de 13,5 à 13,71 %).

Le taux de la TFPB a également été augmenté en 2019 (de 2,5 à 2,73 %) mais cette progression n'a eu un impact significatif que cette même année (+ 192 k€) en raison d'une variation forfaitaire des bases substantielle (+ 2,2 %). En 2020, la hausse du taux n'a par contre pas suffi à compenser la diminution des bases liée à une variation forfaitaire en baisse (variation des bases : + 0,9 % ; produit de la TFPB : 35 k€).

Par ailleurs, suite à un travail de la direction départementale des finances publiques sur la fiabilité des rôles de CFE, les bases d'imposition ont progressé de 9,3 % en 2018, ce qui a entraîné

³⁷ En 2019, le coefficient de revalorisation forfaitaire des valeurs locatives s'élevait à + 2,2 % contre + 0,9 % en 2020, + 1,1 % en 2018 et + 0,4 % en 2017.

une augmentation significative du produit de la cotisation. Ce travail a également permis de comptabiliser des rôles supplémentaires (essentiellement de CFE) au compte 7318 « autres impôts locaux ou assimilés » pour un montant total de 989 k€.

tableau 20 : évolution des bases nettes imposées

en €	2017	2018	2019	2020	Variation 2018-2017	Variation 2019-2018	Variation 2020-2019
Taxe d'habitation	70 320 374	71 867 970	74 215 517	75 875 927	1 547 596	2 347 547	1 660 410
Taxe foncière sur les propriétés bâties	60 754 830	62 684 003	64 463 083	65 724 803	1 929 173	1 779 080	1 261 720
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	2 917 033	2 934 100	2 995 757	3 030 236	17 067	61 657	34 479
Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties	142 865	152 118	153 589	155 968	9 253	1 471	2 379
Cotisation foncière des entreprises	13 612 146	14 879 282	15 033 968	14 649 116	1 267 136	154 686	-384 852

Source : fiches AEFf de la DGFfP

À compter de 2021, suite à la refonte de la fiscalité locale prévue par la loi de finances pour 2020, la communauté d'agglomération sera confrontée à la perte de son produit de TH sur les résidences principales et percevra en contrepartie une fraction du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Elle perdra ainsi son levier fiscal le plus important et, par conséquent, une part de son autonomie financière. De plus, elle sera exposée à l'évolution de la TVA et donc à de potentielles baisses en cas de retournement conjoncturel (comme celle constatée en 2009).

N'ayant plus son levier fiscal en matière de TH, et confrontée à un manque de ressources pour financer la compétence scolaire, la CAGG a significativement augmenté les taux d'imposition des taxes foncières. Par délibération du 22 mars 2021, les taux des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties sont passés respectivement de 2,73 % à 25,60 % et de 5,68 % à 34,99 %. Le gain de fiscalité (15,5 M€ attendus) est destiné à améliorer le financement de la compétence scolaire (cf. § 3.4.2). Parallèlement, une restitution de ressources sera effectuée au profit des communes à hauteur de 13 M€ *via* une majoration des attributions de compensation versées aux communes.

6.2.1.2. Des ressources institutionnelles en progression

Les ressources institutionnelles (7,5 M€ en 2020) représentent 20 % en moyenne des produits de gestion. Elles regroupent les dotations de l'État (dotation d'aménagement : 5,5 M€ en 2020), les participations (680 k€), les autres attributions et participations (1,1 M€, notamment les allocations de compensation³⁸ de TH, CFE, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, et dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle³⁹) et, dans une moindre mesure, les autres dotations et le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) de fonctionnement.

³⁸ Les compensations d'exonération sont les allocations par lesquelles l'État prend en charge la diminution des recettes fiscales subies par les collectivités territoriales du fait de l'application d'exonérations ou d'allègements de bases décidés par le législateur.

³⁹ La dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) instaurée par l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances initiale pour 2010 vient abonder les budgets des collectivités qui enregistrent un manque à gagner à la suite de la disparition de la taxe professionnelle, afin de leur assurer un plancher de ressources.

tableau 21 : évolution des ressources institutionnelles

en €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	5 283 378	5 604 965	5 556 463	5 526 214	1,5%
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	5 283 378	5 604 965	5 556 463	5 526 214	1,5%
Autres dotations	0	0	0	211 281	
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	0	0	0	211 281	
FCTVA	2 188	11 206	6 263	5 575	36,6%
Participations	389 183	631 937	417 516	680 224	20,5%
<i>Dont Etat</i>	259 992	332 970	319 151	627 556	34,1%
<i>Dont régions</i>	12 043	87 187	0	-16 345	
<i>Dont départements</i>	32 740	27 925	9 700	9 875	-32,9%
<i>Dont communes</i>	15 000	0	0	0	-100,0%
<i>Dont fonds européens</i>	0	111 691	88 665	14 982	
<i>Dont autres</i>	69 408	72 164	0	44 157	-14,0%
Autres attributions et participations	783 721	800 291	1 017 988	1 083 671	11,4%
<i>Dont compensation et péréquation</i>	783 721	800 291	1 017 988	1 083 671	11,4%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	6 458 470	7 048 398	6 998 230	7 506 966	5,1%

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Elles ont augmenté de 5,1 % en moyenne par an du fait de la progression :

- des participations en provenance de l'État et de ses opérateurs (en 2020 : 368 k€ de plus qu'en 2017, notamment au titre du programme adultes-relais⁴⁰, de la rénovation de l'habitat, du dispositif « territoire à énergie positive pour la croissance verte »⁴¹ et de la crise sanitaire⁴²) ;
- des allocations de compensation de CFE / cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (+ 253 k€) et de TH (+ 87 k€) ;
- de la dotation d'aménagement (+ 242 k€) ;
- de la dotation générale de décentralisation perçue en 2020 (211 k€) en vue de l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal.

Il convient de préciser que la dotation d'aménagement est composée de la dotation d'intercommunalité (3 M€ en 2020) et de la dotation de compensation (2,5 M€). Si la dotation d'intercommunalité connaît une augmentation de son niveau (+ 407 k€ entre 2017 et 2020), la dotation de compensation, elle, a diminué de 164 k€ depuis 2017 du fait de l'écêtement⁴³ de la part correspondant à la compensation part salaires (CPS).

⁴⁰ Le programme adultes-relais encadre des interventions de proximité dans les quartiers prioritaires des contrats de villes. Il vise à renforcer le lien social et à favoriser le règlement des conflits de la vie quotidienne par le biais de la médiation.

⁴¹ Les conventions financières « territoire à énergie positive pour la croissance verte » financent des actions concrètes dans les six domaines de la transition écologique et énergétique (la réduction de la consommation d'énergie, la diminution des pollutions et le développement des transports propres, le développement des énergies renouvelables, la préservation de la biodiversité, la lutte contre le gaspillage et la réduction des déchets, l'éducation à l'environnement).

⁴² 86 k€ ont été versées par l'État pour l'achat de masques.

⁴³ Cet écêtement fixé par le comité des finances locales permet le financement des contraintes internes de la dotation globale de financement (augmentation de la population, modification des périmètres intercommunaux et augmentation des dotations de péréquation verticales).

6.2.1.3. Fiscalité reversée : des attributions de compensation négatives au profit de la communauté d'agglomération Gaillac-Graulhet

La communauté d'agglomération bénéficie de deux reversements de fiscalité : les attributions de compensation (AC) et le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)⁴⁴.

tableau 22 : évolution de la fiscalité reversée

en €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	5 690 557	6 199 675	6 133 468	6 133 468	2,5%
+ Reversements d'attribution de compensation	-30 364	-36 409	-36 166	-36 166	6,0%
= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales	5 660 193	6 163 266	6 097 302	6 097 302	2,5%
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	693 723	729 409	1 339 462	1 372 606	25,5%
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	0	-572 485	-572 485	-572 485	
= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	693 723	156 924	766 977	800 121	4,9%
= Fiscalité reversée	6 353 916	6 320 190	6 864 279	6 897 423	2,8%

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Les AC, qui permettent d'assurer la neutralité budgétaire des transferts de charges entre le groupement et ses communes membres, ont été fixées par délibérations. Elles sont revues chaque année depuis 2017 afin d'y intégrer les corrections nécessaires, notamment concernant les zones d'activités économiques, le scolaire et la lecture publique (pour le budget principal). Les AC liées à l'exercice de la compétence en matière de voirie sont comptabilisées au BA voirie⁴⁵.

Pour la majorité des communes membres, le montant des charges transférées à la CAGG excédant les produits transférés, une AC négative a donné lieu à un versement de ces communes au profit de la communauté d'agglomération (entre 5,7 et 6,1 M€ par an au budget principal). De manière résiduelle, certaines communes membres ayant transféré plus de produits que de charges ont bénéficié d'une AC positive versée par la communauté d'agglomération (entre 30 et 36 k€ par an au budget principal).

En 2021, suite à l'augmentation de fiscalité destinée au financement de la compétence scolaire, une restitution de ressources sera effectuée au profit des communes à hauteur de 13 M€ via une diminution des attributions de compensation (cf. *supra* partie 3).

La communauté d'agglomération perçoit également le FPIC qui a significativement progressé (1,4 M€ en 2020 contre 694 k€ en 2017) du fait de la prise en compte de la hausse significative du coefficient d'intégration fiscale⁴⁶ (0,64 en 2019 contre 0,35 en 2018), grâce à la prise de la compétence scolaire.

⁴⁴ Le FPIC, mécanisme de péréquation, 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.

⁴⁵ Pour une meilleure lisibilité des AC voirie (qui sont revues chaque année) notamment dans la comptabilité des communes membres.

⁴⁶ Le CIF permet de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Plus les communes ont transféré de fiscalité et de compétences à leurs organismes de regroupement, plus le CIF est proche de 1. Le décalage entre la prise de la compétence scolaire en 2017 et la progression du FPIC en 2019 provient du CIF (pris en compte dans le calcul du FPIC) qui ne prend en compte les compétences transférées que deux ans après leur transfert.

Enfin, la communauté d'agglomération est contributrice au fonds national de garantie individuelle des ressources⁴⁷ à hauteur de 572 k€ par an.

6.2.1.4. Des ressources d'exploitation en progression

Les ressources d'exploitation représentent entre 2 et 3 % des produits de gestion. Elles sont constituées essentiellement des mises à disposition de personnel facturée (principalement aux BA), des remboursements de frais et des revenus locatifs.

tableau 23 : évolution des ressources d'exploitation

en €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	13 287	16 638	9 126	6 340	-21,9%
+ Domaine et récoltes	0	280	0	0	
+ Travaux, études et prestations de services	64 360	57 882	55 682	16 893	-36,0%
+ Mise à disposition de personnel facturée (compte 7084)	512 642	728 651	414 497	368 860	-10,4%
+ Remboursement de frais (compte 7087)	81 277	57 430	179 129	417 818	72,6%
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	671 566	860 881	658 434	809 912	6,4%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	98 344	106 139	124 212	194 841	25,6%
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	211	176	432	256	6,6%
= Autres produits de gestion courante (b)	98 555	106 315	124 645	195 097	25,6%
= Ressources d'exploitation (a+b)	770 122	967 196	783 078	1 005 009	9,3%

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Elles augmentent grâce à la hausse des remboursements de frais et des revenus locatifs. Les premiers augmentent du fait des refacturations vers les communes membres pour l'achat groupé de masques en lien avec la crise sanitaire et de la refacturation à la commune de Gaillac de prestations de transport assurées par les bus communautaires, les seconds grâce aux loyers versés par la société Photosol pour l'exploitation d'une centrale photovoltaïque implantée sur la zone d'aménagement Mas de Rest.

6.2.2. Des charges de gestion qui progressent plus rapidement que les produits

Entre 2017 et 2020, sur le seul budget principal, les charges de gestion connaissent une évolution significative (+ 4,3 % en moyenne par an) et progressent plus rapidement que les produits de gestion (+ 3,9%). L'évolution 2017-2019, qui gomme l'atypisme de l'exercice 2020⁴⁸, est encore plus forte et révèle la progression plus rapide des charges de gestion (+ 6,7 %) par rapport aux produits de gestion (+ 4,9 %). Elle est principalement due à la progression des subventions de fonctionnement et des charges de personnel.

⁴⁷ Le fonds national de garantie individuelle des ressources a été mis en œuvre à compter de 2011 pour permettre aux collectivités « perdantes » du fait de la réforme de la fiscalité directe locale d'être compensées par le biais d'un prélèvement sur les collectivités « gagnantes ».

⁴⁸ En 2020, afin d'anticiper d'éventuelles pertes financières liées à la crise sanitaire, la CAGG a réalisé un effort important de maîtrise de ses dépenses.

tableau 24 : évolution des charges de gestion

en €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne 2017-2020	Var. annuelle moyenne 2017-2019
Charges à caractère général	2 529 090	2 401 642	2 620 824	2 804 834	3,5%	1,8%
+ Charges de personnel	6 455 635	7 109 633	7 351 809	7 394 829	4,6%	6,7%
+ Subventions de fonctionnement	19 123 445	20 974 070	22 053 362	21 722 796	4,3%	7,4%
+ Autres charges de gestion	2 411 519	2 537 401	2 692 785	2 721 092	4,1%	5,7%
= Charges de gestion	30 519 688	33 022 746	34 718 779	34 643 551	4,3%	6,7%

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

83 % des charges courantes (en moyenne) concernent des postes sur lesquels il existe des marges de manœuvre limitées (les subventions de fonctionnement aux BA, les charges de personnel et les charges financières). Cette rigidité des charges reflète les contraintes budgétaires pesant sur la communauté d'agglomération.

6.2.2.1. Des subventions de fonctionnement en forte progression

Les subventions de fonctionnement sont le plus gros poste de dépenses de la communauté d'agglomération. Elles varient entre 18,5 et 21,4 M€ et représentent en moyenne 63 % des charges de gestion.

tableau 25 : évolution des subventions de fonctionnement

en €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne 2017-2020	Var. annuelle moyenne 2017-2019
Subventions de fonctionnement	19 123 445	20 974 070	22 053 362	21 722 796	4,3%	6,6%
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	<i>18 535 313</i>	<i>20 284 290</i>	<i>21 429 390</i>	<i>21 080 360</i>	<i>4,4%</i>	<i>6,6%</i>
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	<i>188 517</i>	<i>186 999</i>	<i>188 509</i>	<i>188 195</i>	<i>-0,1%</i>	<i>-0,1%</i>
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	<i>399 614</i>	<i>502 781</i>	<i>435 463</i>	<i>454 240</i>	<i>4,4%</i>	<i>6,6%</i>

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

Elles sont constituées pour l'essentiel des subventions d'équilibre versées aux BA (21 M€ en 2020) et, dans une moindre mesure, des subventions aux personnes de droit privé (454 k€) et des fonds de concours⁴⁹ de fonctionnement (188 k€).

La forte progression des subventions est due à l'augmentation significative de la subvention d'équilibre versée au BA scolaire. Cette dernière est passée de 15 M€ en 2017 à 17,6 M€ en 2019, soit une hausse de 2,6 M€. En 2020, elle s'est élevée à 17,4 M€, soit 217 k€ de moins qu'en 2019 suite à l'impact de la crise sanitaire sur le niveau des dépenses et des recettes.

Comme évoqué précédemment, cette subvention d'équilibre sera en 2021 totalement financée par le produit de l'augmentation des taux d'imposition des taxes foncières.

⁴⁹ Il s'agit de fonds de concours au bénéfice des communes de Gaillac et Graulhet mis en place par l'ancienne CC Tarn et Dadou dans deux domaines :

- pour les charges de centralité concernant les gymnases utilisés par les collégiens pour la pratique sportive ;
- dans le cadre du financement du service d'urbanisme mutualisé.

tableau 26 : évolution des subventions d'équilibre aux budgets annexes

en €	2017	2018	2019	2020	Variation 2017-2020	Variation 2017-2019
Assainissement ZA	16 481	32 869	52 342	0	-16 481	35 861
Cinéma	135 203	129 603	180 000	152 056	16 853	44 797
Transport	257 061	291 545	322 099	17 559	-239 502	65 038
Petite enfance	1 903 640	1 765 372	2 152 243	2 133 136	229 496	248 602
Scolaire	15 016 194	16 981 477	17 639 282	17 422 619	2 406 426	2 623 088
Tourisme	607 320	763 425	763 425	1 034 990	427 670	156 105
Voirie	599 415	320 000	320 000	320 000	-279 415	-279 415
TOTAL	18 535 313	20 284 290	21 429 390	21 080 360	2 545 047	2 894 077

Source : Grand livre CAGG (budget principal)

Une subvention d'équilibre est versée aux BA des SPIC transport et assainissement des zones d'activité. Si ce dernier a été clôturé en 2019 et ne perçoit plus d'aide, le budget transport est encore concerné.

6.2.2.2. Les charges de personnel en progression suite à la mise en place du Rifseep

Les charges de personnel (7,4 M€ en 2020) constituent le deuxième poste de dépenses de fonctionnement. Elles représentent 21 % en moyenne des charges de gestion (20 % après déduction des remboursements de personnel mis à disposition).

tableau 27 : évolution des charges de personnel

en €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne 2017-2020	Var. annuelle moyenne 2017-2019
Rémunérations du personnel	4 164 509	4 647 314	5 072 616	4 875 575	5,4%	10,4%
+ Charges sociales	1 959 994	2 117 189	2 099 183	2 086 358	2,1%	3,5%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	77 732	92 933	101 209	97 739	7,9%	14,1%
+ Autres charges de personnel	1 792	54	0	242	-48,7%	-100,0%
= Charges de personnel interne	6 204 027	6 857 490	7 273 007	7 059 915	4,4%	8,3%
Charges sociales en % des CP interne	31,6%	30,9%	28,9%	29,6%		
+ Charges de personnel externe	251 608	252 144	78 801	334 914	10,0%	-44,0%
= Charges totales de personnel	6 455 635	7 109 633	7 351 809	7 394 829	4,6%	6,7%
CP externe en % des CP total	3,9%	3,5%	1,1%	4,5%		

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

tableau 28 : évolution des charges de personnel nettes des remboursements de mise à disposition

en €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne 2017-2020	Var. annuelle moyenne 2017-2019
Charges totales de personnel	6 455 635	7 109 633	7 351 809	7 394 829	4,6%	6,7%
- Remboursement de personnel mis à disposition	512 642	728 651	414 497	368 860	-10,4%	-10,1%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	5 942 992	6 380 982	6 937 312	7 025 968	5,7%	8,0%
en % des produits de gestion	18,3%	18,0%	19,4%	19,2%		

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

De 2017 à 2019, elles ont progressé significativement de 6,7 % par an en moyenne (+ 8 % après déduction des remboursements de personnel mis à disposition). Cette augmentation

s'explique en particulier par la mise en place du Rifseep⁵⁰, qui s'est traduite par une remise à niveau du régime indemnitaire au profit notamment d'agents qui ne bénéficiaient d'aucune prime dans les anciennes communautés de communes. En 2020, elles ont peu augmenté (+ 43 k€) suite à des mouvements de personnels non remplacés (sur quelques mois) et à des remplacements pour absence non effectués pendant les périodes de confinement.

6.2.2.3. Des charges à caractère général impactées notamment par la crise sanitaire

Les charges à caractère général, d'un montant de 2,8 M€ en 2020, ont progressé de 3,5 % par an en moyenne, principalement sur les postes achats autres que les terrains à aménager, pour l'achat de masques⁵¹, entretien et réparations et transports collectifs et de biens⁵².

tableau 29 : évolution des charges à caractère général

en €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne 2017-2020
Charges à caractère général	2 529 090	2 401 642	2 620 824	2 804 834	3,5%
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	510 975	531 756	519 994	798 096	16,0%
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	37 921	50 287	25 056	33 165	-4,4%
<i>Dont entretien et réparations</i>	318 096	438 684	437 438	440 234	11,4%
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	71 557	49 283	50 695	52 302	-9,9%
<i>Dont autres services extérieurs</i>	385 124	392 636	405 272	442 345	4,7%
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	97 795	98 579	41 959	82 932	-5,3%
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	49 103	-8 374	21 320	718	-75,5%
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	595 398	444 325	566 139	483 613	-6,7%
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	153 679	118 027	134 250	91 790	-15,8%
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	520	0	102 772	125 052	521,9%
<i>Dont déplacements et missions</i>	49 380	55 504	47 849	25 300	-20,0%
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	218 487	182 459	213 029	169 176	-8,2%
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	41 054	48 475	55 051	60 111	13,6%

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

6.2.2.4. La hausse des autres charges de gestion

Les autres charges de gestion (2,8 M€ en 2020) sont également en progression, essentiellement du fait de l'augmentation de la contribution au service d'incendie (+ 180 k€) et, dans une moindre mesure, en raison de la hausse de la contribution au syndicat mixte du bassin de l'Agout au titre de la compétence Gemapi (+ 74 k€).

⁵⁰ Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

⁵¹ Dont 315 k€ d'achats de masques en 2020.

⁵² Prise en charge des navettes dans le cadre du Festival des lanternes.

tableau 30 : évolution des autres charges de gestion

en €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne 2017-2020
Autres charges de gestion	2 411 519	2 537 401	2 692 785	2 721 092	4,1%
Dont contribution au service incendie	2 012 094	2 079 931	2 159 481	2 192 374	2,9%
Dont contribution aux organismes de regroupement	78 876	80 482	88 550	152 624	24,6%
Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)	229	0	0	0	-100,0%
Dont indemnités (y c. cotisation) des élus	313 799	372 763	372 148	373 735	6,0%
Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)	2 570	2 617	7 149	2 357	-2,8%
Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)	0	1 607	0	0	

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

6.2.3. Des charges financières en baisse

Les charges financières connaissent une diminution significative, passant de 305 k€ en 2017 à 194 k€ en 2020. Elles ne représentent plus que 0,6 % des charges courantes (contre 1 % en 2017). De même, le taux d'intérêt apparent diminue et passe de 2,7 % en 2017 à 1,7 % en 2020.

Cette diminution significative est la conséquence du refinancement de 17 emprunts (BA compris). Selon l'ordonnateur, 990 k€ d'intérêts ont ainsi été économisés (800 k€ après déduction des indemnités de refinancement).

tableau 31 : évolution des charges financières

en €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne 2017-2020
Charges d'intérêt et pertes de change	305 042	299 375	347 593	194 218	-14,0%
Intérêts et pertes de change / charges courantes	1,0%	0,9%	1,0%	0,6%	
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	2,7%	2,6%	2,8%	1,7%	

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

6.2.4. Les performances financières

6.2.4.1. Un autofinancement insuffisant

Sur la période 2017-2020, le niveau de l'EBF, c'est à dire le niveau d'épargne que la collectivité dégage de sa gestion courante hors opérations financières et exceptionnelles, est en diminution (- 2 % en moyenne par an), les charges de gestion évoluant plus rapidement (+ 4,3 % par an) que les produits de gestion (+ 3,9 % par an).

L'évolution limitée aux exercices 2017-2019 gomme l'atypisme⁵³ de l'exercice 2020 et accentue le constat précédent, mettant en évidence une situation plus dégradée. L'EBF diminue en effet significativement (- 27,7 %), les charges de gestion connaissant une progression encore plus marquée (+ 6,7 %) que celle des produits (4,9 %). Compris entre 2,9 et 6,6 % des produits de gestion, l'EBF est ainsi très en deçà du seuil de 20 % communément admis par les juridictions financières comme étant « satisfaisant ».

⁵³ Afin d'anticiper d'éventuelles pertes financières liées à la crise sanitaire, l'EPCI a réalisé un effort important de maîtrise de ses dépenses.

tableau 32 : évolution de l'EBF et de la CAF

en €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne 2017-2020 / Cumul sur les années	Var. annuelle moyenne 2017-2019 / Cumul sur les années
Produits de gestion	32 512 012	35 366 930	35 759 857	36 516 288	3,9%	4,9%
- Charges de gestion	30 519 688	33 022 746	34 718 779	34 643 551	4,3%	6,7%
= Excédent brut de fonctionnement	1 992 324	2 344 185	1 041 077	1 872 737	-2,0%	-27,7%
<i>en % des produits de gestion</i>	6,1%	6,6%	2,9%	5,1%		
+/- Résultat financier	-293 890	-288 714	-266 068	-194 218	-12,9%	-4,9%
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	-868	0	0	-67	-57,5%	-100,0%
+/- Autres produits et charges excep. réels	30 314	35 479	210 795	68 343	31,1%	163,7%
CAF brute	1 727 880	2 090 949	985 805	1 746 795	0,4%	-24,5%
<i>en % des produits de gestion</i>	5,3%	5,9%	2,8%	4,8%		
- Annuité en capital de la dette	1 874 731	903 602	883 928	1 016 361	4 678 622	3 662 261
= CAF nette ou disponible	-146 852	1 187 347	101 878	730 434	1 872 808	1 142 373

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

Sur la période 2017-2019, après prise en compte des charges d'intérêt et des opérations exceptionnelles, la CAF brute est en diminution de 24,5 % par an en moyenne et s'élève à 986 k€ en 2019. Après prise en compte de l'annuité en capital de la dette, la CAF nette s'élève à 102 k€ en 2019.

En 2020, les efforts importants de maîtrise des dépenses ont permis de dégager une épargne nette plus importante qui s'élève à 730 k€.

6.2.4.2. Un effort d'investissement important au regard des capacités financières

De 2017 à 2020, 9,8 M€⁵⁴ ont été consacrés à l'investissement (dont 6,2 M€ de dépenses d'équipement), hors remboursement du capital de la dette. Ces dépenses ont été financées à 58 % (5,7 M€) par les ressources propres disponibles de la communauté d'agglomération, à savoir la CAF nette (1,9 M€), les subventions d'investissement reçues (1,9 M€), le FCTVA (1,3 M€), les produits de cession (575 k€) et les fonds affectés à l'équipement (3 k€). Le solde (4,1 M€), c'est-à-dire le besoin de financement de la section d'investissement, a été financé par l'endettement. Le recours à l'emprunt a même été supérieur de 1 M€ au besoin de financement de la section d'investissement, ce qui a permis la reconstitution à due concurrence du fonds de roulement net global (FRNG), notamment en 2018.

Le ratio d'autofinancement des investissements, soit le pourcentage de dépenses d'équipement financées par l'ensemble des ressources propres de la CAGG, s'élève à 91 % en moyenne sur la période 2017-2020 (81 % en moyenne sur 2017-2019). En y intégrant les subventions d'équipement versées, ce ratio s'élève à 58 % (52 % en moyenne sur 2017-2019). La communauté d'agglomération réalise donc un effort d'investissement important au regard de ses capacités financières, qu'il convient de surveiller.

⁵⁴ Dépenses et subventions d'équipement augmentées du solde des subventions et prises de participation, des participations et investissements financiers nets, des charges à répartir, des variations d'autres dettes et cautionnement, et diminuées du solde des opérations pour compte de tiers.

tableau 33 : financement de l'investissement de 2017 à 2020

en €	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
CAF brute	1 727 880	2 090 949	985 805	1 746 795	6 551 430
- Annuité en capital de la dette	1 874 731	903 602	883 928	1 016 361	4 678 622
dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine	0	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	-146 852	1 187 347	101 878	730 434	1 872 808
TLE et taxe d'aménagement	0	0	0	0	0
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	206 897	569 756	315 844	243 940	1 336 436
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	105 369	437 938	707 252	636 823	1 887 382
+ Attributions de compensation reçues en investissement	0	0	0	0	0
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	3 194	0	0	3 194
+ Produits de cession	0	144 910	273 700	156 264	574 874
+ Autres recettes	0	0	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	312 266	1 155 798	1 296 796	1 037 026	3 801 886
= Financement propre disponible (C+D)	165 414	2 343 145	1 398 674	1 767 461	5 674 694
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	16,0%	115,6%	79,3%	128,1%	91,5%
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 032 092	2 027 765	1 763 647	1 379 434	6 202 938
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	1 180 753	699 955	798 083	963 636	3 642 427
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-1 853 100	0	0	0	-1 853 100
- Participations et inv. financiers nets	524 492	-606 000	-16 341	-50 000	-147 848
- Charges à répartir	0	0	81 526	0	81 526
+/- Variation autres dettes et cautionnements	93 144	66 724	96 899	10 361	267 128
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-811 967	154 701	-1 325 140	-535 971	-2 518 377
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-1 235 516	337 971	-967 224	263 021	-1 601 748
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-2 047 483	492 672	-2 292 364	-272 950	-4 120 125
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 910 000	1 250 000	2 004 324	0	5 164 324
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-137 483	1 742 672	-288 040	-272 950	1 044 199

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

6.2.4.3. La politique d'investissement

Sur la période sous revue, 6,2 M€ ont été consacrés aux dépenses d'équipement et 3,6 M€ aux subventions d'équipement.

Les dépenses d'équipement ont concerné notamment la construction de la maison de santé (1,7 M€), de la médiathèque intercommunale (1 M€) et de la médiathèque Cadalen (633 k€), ainsi que les travaux d'entretien des zones d'activité (1,1 M€).

Les subventions d'équipement sont principalement constituées des fonds de concours versés aux communes membres⁵⁵, des aides aux travaux d'amélioration et de rénovation de l'habitat allouées aux personnes de droit privé et des subventions versées au département du Tarn au titre de l'aménagement numérique.

Par ailleurs, les soldes débiteurs significatifs d'opérations pour compte de tiers correspondent à des soldes d'opérations sous mandats réalisées dans le cadre des projets « bourgs-centre », « cœur de village » (quartiers Crins 2 et Lentajou) et « grand projet pour la croissance et l'attractivité des territoires de Gaillac » (GPCAT).

⁵⁵ Notamment au titre d'acquisition de matériels mutualisés, des projets « bourgs-centre » et « cœur de village », de la rénovation énergétique.

6.3. Le fonctionnement courant et les performances financières des principaux budgets annexes⁵⁶

6.3.1. Le budget annexe scolaire

La mise en œuvre de la compétence scolaire et périscolaire est développée dans la partie 3 du présent rapport.

Confrontée à une forte croissance des charges sur son BA scolaire, la CAGG a dû fortement augmenter la contribution du budget principal. L'EBF, qui ne représente que 3,9 à 6 % des produits de gestion, est faible. L'autofinancement (CAF) n'a pas toujours permis de faire face au remboursement du capital de la dette (CAF nette négative en 2018 et 2020).

De 2017 à 2020, 6,7 M€ ont été consacrés à l'investissement (dont 5,8 M€ de dépenses d'équipement⁵⁷), hors remboursement du capital de la dette. Ces dépenses ont été financées à 44 % (3 M€) par les ressources propres disponibles, à savoir la CAF nette (191 k€), les subventions d'investissement reçues (1,7 M€), le FCTVA (811 k€) et les fonds affectés à l'équipement (297 k€). Le solde (3,7 M€), c'est-à-dire le besoin de financement de la section d'investissement, a été financé par l'endettement (2,4 M€) et par prélèvement sur le fonds de roulement (1,3 M€). Ainsi, le fonds de roulement au 31 décembre du BA scolaire est négatif.

6.3.2. Le budget annexe déchets ménagers TEOM

Le BA déchets ménagers TEOM s'autofinance et constitue même une ressource pour la communauté d'agglomération en contribuant aux réserves de trésorerie⁵⁸.

En 2020, l'augmentation significative des ressources fiscales propres (+ 707 k€) est due à une erreur sur les rattachements de la TEOM (409 k€ comptabilisés à tort) qui devait être régularisée en 2021. Ainsi, après correction, le montant des ressources fiscales propres s'élève à 5,8 M€ (contre 6,2 M€ avant correction).

La progression des ressources fiscales cumulée à la baisse des autres charges de gestion⁵⁹ (- 396 k€) a permis de dégager un excédent brut d'exploitation de 993 k€ (623 k€ de plus qu'en 2019) et de générer une capacité de financement de la section d'investissement à hauteur de 758 k€.

De 2017 à 2020, le 1,1 M€ de dépenses d'équipement a été intégralement financé par les ressources propres disponibles (essentiellement CAF nette) et la capacité de financement générée (928 k€) est venue abonder le fonds de roulement. Celui-ci est pléthorique, variant sur la période entre 201 et 305 jours de charges courantes.

⁵⁶ Les données financières sont détaillées en annexe.

⁵⁷ Les dépenses d'équipement sont essentiellement des travaux de rénovation et d'extension des bâtiments scolaires.

⁵⁸ Au budget principal, le solde du compte de rattachement avec le BA TEOM est créditeur sur toute la période sous contrôle.

⁵⁹ Il s'agit des prestations de collecte et de traitement versée au syndicat mixte de valorisation des déchets ménagers, Trifyl (diminution des passages en 2020).

La situation financière excédentaire du budget TEOM résulte du choix de l'ordonnateur d'anticiper la hausse des coûts de façon linéaire, la forte augmentation des taxes nationales sur le traitement et l'élimination des déchets devant être répercutée par Trifyl⁶⁰.

6.3.3. Le budget annexe petite enfance

L'évolution 2017-2020 laisse apparaître une croissance des charges de gestion (charges de personnel, subventions de fonctionnement et charges à caractère général) plus soutenue (+ 1 % par an en moyenne) que celle des produits de gestion (+ 0,5 % : essentiellement la subvention d'équilibre de la CAGG et les participations de la caisse d'allocations familiales). L'évolution 2017-2019, qui supprime l'atypisme de l'exercice 2020, accentue ce constat, les charges de gestion ayant une progression de 1,5 % contre 0,7 % pour les produits. De ce fait, l'autofinancement (CAF) n'a pas toujours permis de faire face au remboursement du capital de la dette (CAF nette négative en 2017, 2019 et 2020).

De 2017 à 2020, 3 M€⁶¹ ont été consacrés à l'investissement hors remboursement du capital de la dette. Ces dépenses ont été financées à 54 % (1,6 M€) par les ressources propres disponibles (les subventions d'investissement reçues, le FCTVA et les fonds affectés à l'équipement). Le solde (1,4 M€), c'est-à-dire le besoin de financement de la section d'investissement, a été financé par l'endettement (1 M€) et par prélèvement sur le fonds de roulement (- 328 k€). Ainsi, le fonds de roulement au 31 décembre du BA petite enfance est négatif.

6.3.4. Les budgets annexes des services publics industriels et commerciaux

Sur la période sous revue, la CAGG comptabilise au total six SPIC gérés en BA : transport, REOM, assainissement des zones d'activité, SPANC, eau et assainissement.

En 2020, les BA SPANC et assainissement des zones d'activités ont été clôturés et intégrés au budget assainissement créé cette même année. L'analyse porte donc sur les quatre SPIC encore en activité : transport, assainissement, eau et REOM.

6.3.4.1. Le budget annexe transport

L'excédent brut d'exploitation (EBE), différence entre les produits et les charges d'exploitation, est négatif en 2017 et 2018. À compter de 2020, il devient positif sous l'effet de l'augmentation du versement mobilité⁶² (par rapport à 2018 : + 242 k€ en 2019 et + 182 k€ en 2020).

Pour faire face à ses dépenses et notamment à la subvention versée à la fédération des transports scolaires du Tarn⁶³ (entre 2,1 et 2,3 M€ de 2018 à 2020), le BA transport perçoit des subventions de fonctionnement, notamment de la région Occitanie (2,2 M€ en 2020), mais également une subvention d'équilibre du budget principal (entre 18 k€ et 322 k€). Selon

⁶⁰ Tryfil est un syndicat mixte de valorisation des déchets ménagers.

⁶¹ Ces dépenses d'équipement sont essentiellement des travaux de construction, rénovation et réaménagement de crèches et micro-crèches.

⁶² Le versement mobilité a été instauré sur l'ensemble des communes de l'agglomération au 1^{er} juillet 2017 à un taux de 0,01 %, hors commune de Gaillac dont le taux à 0,55 % avait été instauré antérieurement à la fusion des anciennes communautés de communes. Au 1^{er} juillet 2018, ce taux a été porté à 0,20 %. Le taux de 0,55 % a été maintenu sur la commune de Gaillac.

⁶³ La FEDERTEEP est l'association qui organise et de gère l'ensemble des circuits de transport scolaire.

l'ordonnateur, une réflexion sur l'augmentation du taux du versement mobilité (de 0,20 %⁶⁴ à 0,55 % voire 0,60 %) serait en cours pour une application à compter de 2022.

De 2017 à 2020, 257 k€ ont été consacrés aux dépenses d'équipement. Ces dépenses ont été financées à 83 % (214 k€) par les ressources propres disponibles (essentiellement les subventions d'investissement reçues). Le solde (42,4 k€), c'est-à-dire le besoin de financement de la section d'investissement, a été financé par prélèvement sur le fonds de roulement. Ainsi, le fonds de roulement au 31 décembre du BA transport est faible, voire négatif (entre - 1,6 et 7,8 jours de charges courantes).

6.3.4.2. Le budget annexe assainissement

Créé en 2020 suite au transfert obligatoire⁶⁵ de la compétence aux communautés d'agglomération, le BA de l'assainissement ne s'autofinance pas. Si le chiffre d'affaires (essentiellement les redevances d'assainissement) permet de financer les charges d'exploitation (charges à caractère général, charges d'intérêt et charges de personnel), il ne permet pas de faire face au remboursement du capital de la dette (1,2 M€). Ainsi, la CAF nette est négative (- 366 k€).

De ce fait, les dépenses d'équipement (853 k€) n'ont bénéficié, pour seul financement, que des subventions d'investissement perçues (282 k€). Le besoin de financement de la section d'investissement (838 k€) a été intégralement financé par prélèvement sur le fonds de roulement. Ce dernier est négatif au 31 décembre 2020, les résultats de clôture communaux de 2019 devant être repris courant 2021.

Selon l'ordonnateur, un refinancement de la dette serait en cours et permettrait de réaliser un gain de 52 k€ sur l'annuité. Toutefois, afin de dégager une épargne suffisante au financement des dépenses d'investissement, une augmentation de la tarification aux usagers semble inévitable. Toujours selon l'ordonnateur, la tarification devrait faire l'objet, à compter de 2022, d'une convergence permettant le financement de la compétence.

6.3.4.3. Le budget annexe eau

Tout comme le BA assainissement, le budget de l'eau, créé en 2020 suite au transfert⁶⁶ obligatoire⁶⁷ de la compétence aux communautés d'agglomération, ne s'autofinance pas. Le chiffre d'affaires (essentiellement les redevances versées par Veolia au titre de la concession sur la commune de Gaillac) permet de financer les charges d'exploitation (charges d'intérêt et charges de personnel), mais il ne permet pas de faire face au remboursement du capital de la dette (206 k€). Ainsi, la CAF nette est négative (- 34 k€).

En l'absence de recettes d'investissement (hors emprunt), les dépenses d'équipement (84 k€) viennent abonder le besoin de financement de la section d'investissement (117 k€). Ce dernier a été intégralement financé par prélèvement sur le fonds de roulement, qui est négatif au 31 décembre 2020, les résultats de clôture communaux de 2019 devant être repris courant 2021.

⁶⁴ Toutes les communes membres sont imposées au taux de 0,20 %, à l'exception de la commune de Gaillac dont le taux d'imposition est de 0,55 %.

⁶⁵ Transfert obligatoire induit par la loi NOTRe.

⁶⁶ Seules les communes de Gaillac et Loubers exerçaient cette compétence avant 2020, les autres communes ayant délégué la compétence au syndicat des eaux.

⁶⁷ Transfert obligatoire induit par la loi NOTRe.

La commune de Loubers, qui pèse lourdement sur la capacité d'épargne du budget (6 k€ de CAF, une annuité en capital de la dette de 122 k€ et des travaux engagés restant à financer), s'est retirée de l'EPCI le 31 décembre 2021. Selon l'ordonnateur, ce départ permettrait de dégager une épargne nette positive dès 2022. De plus, un refinancement de la dette serait en cours, mais il ne réduirait que très peu l'annuité relative au budget de l'eau (environ - 1 k€).

6.3.4.4. Le budget annexe déchets ménagers REOM

En 2017 et 2018, le niveau des redevances du BA déchets ménagers REOM permettait difficilement le financement des charges d'exploitation (7 k€ et - 86 k€ d'EBE). En 2019 et 2020, des hausses de 5 % ont été appliquées sur les redevances, permettant au BA déchets ménagers REOM de désormais couvrir l'annuité de la dette (36 et 38 k€ de CAF nette).

Selon l'ordonnateur, le financement de la compétence en matières d'ordures ménagères (répartie actuellement entre deux BA, à savoir REOM et TEOM) devrait être unifié autour de la TEOM avec la possibilité d'y assortir une part incitative. Des études devaient être entamées en 2021 afin d'aboutir à une délibération permettant une application du nouveau dispositif en 2022, voire en 2023.

De 2019 à 2020, les 111 k€ de dépenses d'investissement ont été financés à 86 % (96 k€) par les ressources propres disponibles (CAF nette et FCTVA). Le solde (15 k€), c'est-à-dire le besoin de financement de la section d'investissement, a été financé par l'endettement (1 k€) et par prélèvement sur le fonds de roulement (- 14 k€).

Le fonds de roulement au 31 décembre du BA déchets ménagers REOM varie entre 35,9 et 236 jours de charges courantes.

6.4. La situation bilancielle

6.4.1. La dette

Au 31 décembre 2020, la dette est portée par l'ensemble des budgets (principal et annexes) de la communauté d'agglomération. L'encours de la dette consolidée connaît une variation annuelle moyenne de 7,1 % et s'élève à 36,9 M€.

Les BA portent l'essentiel de la dette, notamment les BA scolaire (12,2 M€ d'encours), assainissement (8 M€), petite enfance (2,8 M€), cinémas (884 k€), eau (761 k€) et voirie (419 k€), le budget principal n'en portant pour sa part que 31 % (11,4 M€).

La capacité de désendettement consolidée, c'est-à-dire la capacité de la communauté d'agglomération à rembourser sa dette si elle y consacrait l'intégralité de son autofinancement brut, s'élève à 10 années en 2019. Elle est de six années en 2020 du fait de la spécificité de cet exercice.

Le BA scolaire devant s'autofinancer à compter de 2021 grâce à la hausse de la fiscalité, la CAGG doit se montrer particulièrement vigilante vis-à-vis de la dette portée par les BA assainissement et eau, dont la CAF nette était négative en 2020 alors même que leur nature de SPIC leur impose un autofinancement propre.

tableau 34 : évolution de l'encours de dette

en €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Encours de dette du BP au 31 décembre	11 158 945	11 438 618	12 462 116	11 435 394	0,8%
Encours de la dette consolidée (tous budgets)	30 005 385	29 809 504	31 343 392	36 886 938	7,1%
Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	10,68	4,06	10,01	6,39	
Intérêts des emprunts et dettes	1 385 885	992 841	1 056 045	1 195 049	-4,8%
Taux apparent de la dette consolidée (tous budgets)	4,6%	3,3%	3,4%	3,2%	
Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion					

La structure de la dette permet à la CAGG de présenter un bon niveau de sécurisation : 83,5 % de l'encours est à taux fixe, 16 % est indexé sur l'Euribor trois mois et le livret A et 0,45 % est en taux structuré⁶⁸. Ce dernier concerne un emprunt classé 3E sur la charte Gissler et provient du transfert de la compétence assainissement en 2020.

Une étude de refinancement a été menée en 2019 et a permis de refinancer 17 emprunts. 990 k€ d'intérêts (800 k€ déduction faite des indemnités de refinancement) ont ainsi été économisés sans modifier la période de remboursement des échéances (entre 6 et 17 ans). Une seconde étude de refinancement de la dette concernant les BA assainissement et eau a été approuvée par délibérations des 18 octobre et 13 décembre 2021. Elle a ainsi permis de réaliser un gain de 494 k€ sur la durée résiduelle des emprunts.

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

6.4.2.1. Un niveau de fonds de roulement faible

Le fonds de roulement net global⁶⁹ au 31 décembre du budget principal est compris entre 1,5 et 3,3 M€. Il représente entre 18 et 37 jours de charges courantes.

Consolidé à l'ensemble des budgets suivis selon la nomenclature M14 (hors SPIC), le fonds de roulement net global au 31 décembre est compris entre 2,3 M€ et 4,1 M€ et représente entre 16,5 et 31,7 jours de charges courantes. Son niveau, inférieur à 30 jours de charges courantes (excepté en 2018), est donc faible.

⁶⁸ Ce taux structuré concerne un capital restant dû de 181 k€ au 31 décembre 2020.

⁶⁹ Le fonds de roulement net global 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 35 : fonds de roulement consolidé (budgets M14) au 31 décembre

au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Dotations, réserves et affectations	48 361 372	112 585 879	119 560 391	120 634 490	35,6%
+/- Différences sur réalisations	-2 754 191	-3 205 866	-4 623 409	-4 660 833	19,2%
+/- Résultat (fonctionnement)	2 752 623	6 440 243	-464 448	1 116 414	-26,0%
+ Subventions	30 709 205	32 710 380	36 148 157	40 115 108	9,3%
+ Provisions pour risques et charges	1 788 970	1 788 970	1 788 970	1 758 970	-0,6%
= Ressources propres élargies	80 857 978	150 319 605	152 409 661	158 964 149	25,3%
+ Dettes financières (hors obligations)	28 714 509	29 104 023	30 566 392	28 027 539	-0,8%
+ Emprunts obligataires	0	0	0	0	
= Ressources stables (E)	109 572 487	179 423 628	182 976 053	186 991 688	19,5%
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	56 688 359	56 735 180	53 963 453	53 500 845	-1,9%
dont immobilisations incorporelles	10 218 620	11 114 332	10 314 095	9 865 505	-1,2%
dont immobilisations corporelles	46 637 377	46 774 295	44 667 496	44 912 322	-1,2%
dont immobilisations financières	916 859	274 131	573 411	479 957	-19,4%
+ Immobilisations en cours	14 336 122	16 693 514	19 160 102	19 117 402	10,1%
+ Encours de production et travaux stockés	1 067 670	4 685 491	4 685 491	4 685 491	63,7%
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées	448 057	448 057	448 057	448 057	0,0%
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition	32 847 778	95 640 819	100 185 157	103 583 772	46,6%
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA, CCAS et caisse des écoles)	1 325 499	987 528	1 954 752	1 691 731	8,5%
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	160 724	139 935	306 513	269 575	18,8%
= Emplois immobilisés (F)	106 874 209	175 330 524	180 703 524	183 296 873	19,7%
= Fonds de roulement net global consolidé, budgets M14	2 698 278	4 093 104	2 272 529	3 694 815	11,0%
en nombre de jours de charges courantes	22,1	31,7	16,5	29,5	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Ce faible niveau de fonds de roulement net global consolidé est la conséquence d'une croissance légèrement plus rapide des emplois immobilisés (notamment du fait des immobilisations reçues au titre des mises à disposition effectuées dans le cadre du transfert de la compétence scolaire) par rapport à celle des ressources stables. Les ressources stables augmentent essentiellement grâce à la contrepartie nette des biens reçus au titre des mises à disposition effectuées dans le cadre des transferts de compétences, aux excédents de fonctionnement capitalisés et au FCTVA. En revanche, le résultat de fonctionnement diminue et les différences sur réalisations (moins-values de cessions) augmentent.

De plus, la CAF nette étant particulièrement faible en 2017 et 2019, la CAGG a fortement mobilisé son fonds de roulement sur ces deux exercices.

6.4.2.2. Le besoin en fonds de roulement

Concernant le budget principal, le besoin en fonds de roulement⁷⁰ au 31 décembre est négatif en 2017 et 2020 essentiellement grâce aux encours fournisseurs⁷¹, au solde des recettes à classer ou à régulariser et au solde créditeur du compte de rattachement avec le BA TEOM. En 2017 et 2020, il a ainsi constitué une ressource pour la communauté d'agglomération et a contribué aux réserves de trésorerie à hauteur de 56 % en 2017 et de 3 % en 2019. En 2018 et 2019, il est positif du fait du solde significativement débiteur des comptes de rattachement avec les BA⁷². Il représente entre deux et cinq jours de charges courantes.

⁷⁰ Le besoin en fonds de roulement est la traduction du décalage dans le cycle de l'exploitation entre la perception de recettes et le paiement des dépenses.

⁷¹ Décalage favorable entre la perception des recettes (notamment institutionnelles) et les dépenses.

⁷² Essentiellement le BA scolaire en 2018 et les BA zones d'activité, voirie et petite enfance en 2019.

tableau 36 : besoin en fonds de roulement du budget principal au 31 décembre

en €	2017	2018	2019	2020	Moyenne
Redevables et comptes rattachés	107 224	233 690	137 258	207 121	171 323
Dont redevables	49 300	88 887	65 348	110 880	78 604
- Encours fournisseurs	516 351	462 098	387 228	642 394	502 018
Dont fournisseurs d'immobilisations	43 415	128 031	61 590	20 851	63 472
= Besoin en fonds de roulement de gestion	-409 128	-228 408	-249 970	-435 273	-330 695
en nombre de jours de charges courantes	-4,8	-2,5	-2,6	-4,6	
- Dettes et créances sociales	7 650	3 309	76	-1 083	2 488
- Dettes et créances fiscales	-1 023	8 651	-13 628	-111	-1 528
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	-878 037	17 150 286	179 245	-513 666	3 984 457
- Autres dettes et créances	2 373 433	-17 827 182	-618 975	154 558	-3 979 541
Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)*	995	53 809	80 820	14 167	37 448
Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)*	1 099 693	1 140 574	361 794	1 073 580	918 910
Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)*	160 283	58 629	37 785	144 209	100 226
Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)*	206 701	396 316	62 148	516 523	295 422
Dont compte de rattachement avec les budgets annexes**	1 230 815	-18 629 298	-831 544	-525 643	-4 688 918
Dont compte de rattachement avec le CCAS et la Caisse des écoles**	0	0	0	0	0
= Besoin en fonds de roulement global	-1 911 152	436 528	203 312	-74 971	-336 571
en nombre de jours de charges courantes	-22,6	4,8	2,1	-0,8	

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

* présentation en valeur absolue

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

Consolidé à l'ensemble des budgets suivis selon la nomenclature M14 (hors SPIC), le besoin en fonds de roulement au 31 décembre est négatif en 2017 et en 2019. Il s'élève à 973 k€ en 2018 et à 22 k€ en 2020, soit un besoin équivalent à 7,5 et 0,2 jours de charges courantes.

tableau 37 : besoin en fonds de roulement consolidé (budgets M14) au 31 décembre

en €	2017	2018	2019	2020
Besoin en fonds de roulement global consolidé, budgets M14	-876 708	973 269	-647 902	22 211
en nombre de jours de charges courantes	-7,2	7,5	-4,7	0,2

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

6.4.2.3. Un faible niveau de la trésorerie

La trésorerie nette du budget principal, différence entre le fonds de roulement net global et le besoin en fonds de roulement, est comprise entre 2,8 et 3,4 M€. Elle représente entre 29 et 41 jours de charges courantes.

tableau 38 : trésorerie du budget principal au 31 décembre

au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	1 524 290	3 330 626	3 029 314	2 769 636
- Besoin en fonds de roulement global	-1 911 152	436 528	203 312	-74 971
=Trésorerie nette	3 435 442	2 894 097	2 826 002	2 844 607
en nombre de jours de charges courantes	40,7	31,7	29,4	29,8

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

Consolidée à l'ensemble des budgets suivis selon la nomenclature M14 (hors SPIC), la trésorerie, qui représente entre 21 et 29 jours de charges courantes, est faible (< 30 jours). La

CAGG ne s'est toutefois jamais trouvé en situation de rupture de trésorerie, notamment du fait du recours à des lignes de trésorerie (cinq lignes de trésorerie⁷³ réparties sur quatre budgets).

tableau 39 : trésorerie consolidée (budgets M14) au 31 décembre

au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	2 698 278	4 093 104	2 272 529	3 694 815
- Besoin en fonds de roulement global	-876 708	973 269	-647 902	22 211
= Trésorerie nette consolidée, budgets M14	3 574 987	3 119 834	2 920 431	3 672 605
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>29,3</i>	<i>24,1</i>	<i>21,2</i>	<i>29,3</i>

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sur la période 2017-2020, l'analyse financière consolidée à l'ensemble des budgets révèle une croissance des produits de gestion plus soutenue (+ 2,3 %) que celle des charges (+ 1,4 %), et donc une progression de l'excédent de fonctionnement et de la CAF brute (respectivement + 12 et + 17,2 %). Sur la seule période 2017-2019, sans tenir compte de l'exercice 2020 et de ses spécificités liées à la crise sanitaire (baisse du niveau des recettes et des dépenses), la situation financière était toutefois moins favorable avec un excédent brut de fonctionnement compris entre 6 et 15 % des produits de gestion, soit un niveau sensiblement inférieur au seuil de 20 % communément admis par les juridictions financières comme étant satisfaisant. Les dépenses d'investissement 2017-2020 (essentiellement dépenses et subventions d'équipement) sont comprises entre 6 et 10,6 M€ par an.

Les SPIC de la communauté d'agglomération ont une situation financière fragile. Leurs principaux indicateurs financiers sont généralement négatifs en 2017 et 2018 et ce n'est qu'à compter de 2019 que les BA transport et REOM présentent des valeurs positives. En revanche sur les BA eau et assainissement, l'autofinancement ne permet pas de faire face au remboursement du capital de la dette. Selon l'ordonnateur, des réflexions sur l'équilibre de ces budgets seraient en cours notamment autour de l'augmentation du taux du versement mobilité et de la tarification de la compétence assainissement.

Au 31 décembre 2020, l'encours de dette porté par l'ensemble des budgets (budget principal et tous les BA), en nette hausse depuis 2017, s'élève à près de 37 M€. La capacité de désendettement consolidée s'élevait à 10 années en 2019. En 2020, du fait de l'amélioration de la CAF brute, la capacité de désendettement s'établit à six années.

7. L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LE BUDGET 2020

7.1. L'impact de la crise sanitaire sur la section de fonctionnement

L'impact de la crise sanitaire a été plus particulièrement analysé sur les quatre budgets principalement concernés, à savoir le budget principal et les BA scolaire, petite enfance et transport.

⁷³ Sur les cinq lignes de trésorerie, deux devaient prendre fin au terme de l'année 2021, du fait du reversement des excédents communaux des compétences eau et assainissement.

7.1.1. Des recettes de fonctionnement en baisse sur les budgets annexes

La crise sanitaire a entraîné une baisse de certains postes de recettes, notamment les produits de services tels que ceux de la restauration et des activités scolaires et périscolaires, ou encore la participation des familles concernant la garde des jeunes enfants et la fiscalité mobilité⁷⁴, comptabilisés aux BA scolaire, petite enfance et transport.

Cette baisse des recettes de fonctionnement s'est également manifestée au travers des décisions prises par la communauté d'agglomération pour soutenir les familles et les entreprises du territoire :

- ajustement des tarifs des activités périscolaires pour les secteurs du territoire sur lesquelles les familles paient un forfait ;
- exonération (sur le deuxième trimestre 2020) de la REOM et de la redevance spéciale (RS/TEOM) pour les entreprises d'hôtellerie et de restauration (95 k€) ;
- exonération partielle de loyers des entreprises locataires de la CAGG (42 k€), exonération annuelle de loyer pour le cinéma Imagin Cinémas Gaillac (23 k€) et exonération de la redevance annuelle du concessionnaire exploitant le cinéma Vertigo (10 k€).

Ainsi, les BA scolaire, petite enfance et transport ont comptabilisé respectivement 1,1 M€, 118 k€ et 454 k€ de recettes de gestion courante de moins qu'en 2019.

Les recettes de fonctionnement du budget principal ont été affectées par les effets de la crise sanitaire, notamment en raison de la baisse des entrées enregistrées dans le domaine culturel (centre céramique, médiathèques et Archéosite). Toutefois, sous l'effet de la forte progression des dotations et participations⁷⁵ (dont 86 k€ versés par l'État pour l'achat de masques) ou encore des ressources d'exploitation (notamment les remboursements de frais⁷⁶ et les revenus locatifs⁷⁷), il a comptabilisé 769 k€ de recettes de gestion courante de plus qu'en 2019.

tableau 40 : évolution 2019-2020 des recettes de fonctionnement sur les quatre principaux budgets (rattachements compris)

Chapitre	Libellé	Budget principal (en €)			Budget Scolaire (en €)			Budget Petite Enfance (en €)			Budget Transport (en €)		
		CA 2019	CA 2020	Variation	CA 2019	CA 2020	Variation	CA 2019	CA 2020	Variation	CA 2019	CA 2020	Variation
013	Atténuations de charges	76 655	65 806	-10 850	109 682	116 400	6 718	0	1 649	1 649	0	0	0
70	Produits des services, du domaine et ventes	658 434	809 912	151 479	2 636 489	1 776 495	-859 994	404 105	309 522	-94 583	6 098	3 377	-2 721
73	Impôts et taxes (dont impôts locaux)	28 587 199	28 636 014	48 815	0	0	0	0	0	0	754 495	694 582	-59 913
74	Dotations et participations	6 998 230	7 506 966	508 735	19 789 078	19 597 979	-191 100	4 074 518	4 049 322	-25 196	2 653 878	2 262 467	-391 411
75	Autres produits de gestion courante	124 645	195 097	70 453	33 894	27 177	-6 717	1	2	1	0	0	0
Total des recettes de gestion courante		36 445 163	37 213 795	768 632	22 569 143	21 518 051	-1 051 092	4 478 624	4 360 495	-118 129	3 414 471	2 960 426	-454 045
76	Produits financiers	0	271	271	24 785	12 073	-12 712	0	0	0	0	0	0
77	Produits exceptionnels	508 660	270 682	-237 978	616 303	25 338	-590 965	52 414	13 774	-38 641	0	0	0
78	Reprises provisions semi-budgétaires	0	30 000	30 000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total des recettes réelles de fonctionnement		36 953 823	37 514 747	560 925	23 210 230	21 555 462	-1 654 769	4 531 038	4 374 268	-156 770	3 414 471	2 960 426	-454 045
042	Opé. d'ordre de transfert entre sections	721 510	11 042	-710 468	87 324	8 475	-78 849	4 074	0	-4 074	0	0	0
Total des recettes d'ordre de fonctionnement		721 510	11 042	-710 468	87 324	8 475	-78 849	4 074	0	-4 074	0	0	0
TOTAL des recettes de fonctionnement		37 675 333	37 525 789	-149 544	23 297 554	21 563 937	-1 733 618	4 535 112	4 374 268	-160 844	3 414 471	2 960 426	-454 045

Source: Comptes administratifs

⁷⁴ Non prise en charge du versement mobilité au titre du chômage partiel.

⁷⁵ Les dotations et participations ont augmenté notamment grâce aux participations en provenance de l'État et de ses opérateurs, des allocations de compensation de CFE / cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et de TH, de la dotation d'aménagement et de la dotation générale de décentralisation perçue en vue de l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal.

⁷⁶ Il s'agit du produit des refacturations vers les communes membres pour l'achat groupé de masques et de la refacturation à la commune de Gaillac de prestations de transport assurées par les bus communautaires.

⁷⁷ Il s'agit des loyers versés par la société Photosol pour l'exploitation d'une centrale photovoltaïque implantée sur la zone d'aménagement Mas de Rest.

7.1.2. Des dépenses de fonctionnement en baisse

La crise sanitaire a entraîné une hausse des dépenses de frais d'entretien, de protection et d'adaptation aux mesures sanitaires (environ 425 k€⁷⁸ de plus qu'en 2019), mais également une baisse de certaines autres dépenses (consommation de fluides, denrées alimentaires, transport, manifestations culturelles et scolaires, frais de cérémonies, etc.). De plus, afin d'anticiper les pertes financières et maintenir l'équilibre initialement prévu au budget primitif, un travail important de recherche d'économies a été effectué.

Ainsi, les BA scolaire, petite enfance et transport ont comptabilisé respectivement 586 k€, 128 k€ et 467 k€ de dépenses de gestion courante de moins qu'en 2019.

En conséquence, le budget principal a vu ses subventions d'équilibre diminuer de 349 k€ par rapport à 2019. Toutefois, sous l'effet de l'augmentation d'autres charges (notamment des achats de masques pour 315 k€), la diminution des dépenses de gestion courantes a été moindre (63 k€ de moins qu'en 2019).

tableau 41 : évolution 2019-2020 des dépenses de fonctionnement sur les quatre principaux budgets (rattachements compris)

Chapitre	Libellé	Budget principal (en €)			Budget Scolaire (en €)			Budget Petite Enfance (en €)			Budget Transport (en €)		
		CA 2019	CA 2020	Variation	CA 2019	CA 2020	Variation	CA 2019	CA 2020	Variation	CA 2019	CA 2020	Variation
011	Charges à caractère général	2 620 824	2 804 901	184 078	4 445 222	3 894 070	-551 152	427 792	444 468	16 676	849 015	718 434	-130 581
012	Charges de personnel et frais assimilés	7 428 464	7 460 634	32 170	14 126 055	14 168 185	42 131	3 124 941	2 998 265	-126 676	77 999	68 200	-9 799
014	Atténuation de produits	608 651	631 701	23 050	0	0	0	0	0	0	0	0	0
65	Autres charges de gest ^o courante (sf 656)	24 746 147	24 443 888	-302 259	2 713 690	2 636 939	-76 751	722 231	703 945	-18 286	2 461 440	2 134 521	-326 919
	Total des dépenses de gestion courante	35 404 085	35 341 124	-62 961	21 284 966	20 699 194	-585 772	4 274 965	4 146 678	-128 286	3 388 454	2 921 155	-467 300
66	Charges financières	347 593	194 488	-153 105	533 378	341 406	-191 972	75 678	64 601	-11 077	1 162	1 010	-151
67	Charges exceptionnelles	24 165	46 075	21 911	39 746	32 968	-6 778	3 462	24 145	20 683	0	433	433
	Total des dépenses réelles de fonctionnement	35 775 843	35 581 687	-194 156	21 858 090	21 073 568	-784 522	4 354 105	4 235 424	-118 680	3 389 616	2 922 598	-467 018
042	Opé. d'ordre de transfert entre sections	3 598 424	2 776 777	-821 647	207 184	198 825	-8 359	108 889	129 519	20 630	24 855	37 828	12 973
	Total des dépenses d'ordre de fonctionnement	3 598 424	2 776 777	-821 647	207 184	198 825	-8 359	108 889	129 519	20 630	24 855	37 828	12 973
	TOTAL des dépenses de fonctionnement	39 374 267	38 358 464	-1 015 803	22 065 274	21 272 393	-792 881	4 462 993	4 364 943	-98 050	3 414 471	2 960 426	-454 045

Source: Comptes administratifs

7.1.3. Un excédent brut de fonctionnement amélioré, excepté pour le budget annexe scolaire

En 2020, le niveau de l'EBF, c'est à dire le niveau d'épargne que la collectivité dégage de sa gestion courante hors opérations financières et exceptionnelles, a été globalement supérieur à celui de 2019, grâce à une politique de recherche d'économies face aux pertes de recettes.

En effet, pour les budgets petite enfance et transport qui ont connu une baisse de leurs recettes et de leurs dépenses, l'EBF a augmenté de respectivement 10 k€ et 13 k€. Pour le budget principal, l'impact est encore plus important, compte tenu de la forte progression des dotations et participations : + 832 k€.

En revanche, le BA scolaire comptabilise 458 k€ d'EBF de moins qu'en 2019, suite à la diminution significative de ses recettes de gestion courante (- 1,1 M€).

⁷⁸ Environ 110 k€ de charges de personnel et 315 k€ d'achats de masques. L'estimation des charges de personnel supplémentaires (par rapport aux missions habituelles) associées au nettoyage ne permet pas un chiffrage précis (temps de travail des agents du budget scolaire partagé entre les activités d'entretien, d'animation et parfois d'ATSEM). Par ailleurs, concernant les 315 k€ d'achats de masques, 195 k€ ont été remboursés par les communes membres et 86 k€ de participation ont été versées par l'État, soit une dépense nette de 130 k€ pour la CAGG.

7.2. L'impact de la crise sanitaire sur la section d'investissement

Malgré un EBF en augmentation en 2020, le niveau d'investissement a chuté du fait :

- de la disponibilité réduite des prestataires et des agents communautaires ;
- de la priorisation des domaines d'intervention à l'appui aux habitants, communes membres de l'agglomération et entreprises, principaux contribuables de l'EPCI (110 k€ de subventions d'équipement ont été versées au titre de fonds l'Occal, cf. § 4.5.2) ;
- volonté de dimensionner les investissements en vue de clôturer l'exercice de manière excédentaire.

La baisse des dépenses d'équipement a principalement affecté les budgets scolaire et petite enfance (respectivement - 1,2 M€ et - 1,3 M€ par rapport à 2019).

Il convient par ailleurs de préciser que la forte diminution des dépenses financières est due aux opérations de refinancement de la dette comptabilisées en 2019.

tableau 42 : évolution 2019-2020 des dépenses d'investissement sur les quatre principaux budgets (hors RAR)

Chapitre	Libellé	Budget principal (en €)			Budget Scolaire (en €)			Budget Petite Enfance (en €)			Budget Transport (en €)		
		CA 2019	CA 2020	Variation	CA 2019	CA 2020	Variation	CA 2019	CA 2020	Variation	CA 2019	CA 2020	Variation
204	Subventions d'équipement versées	0	110 000	110 000	0	0	0	3 600	0	-3 600	0	0	0
21	Immobilisations corporelles	0	0	0	0	0	0	3 969	18 686	14 717	0	0	0
	Total des opérations d'équipement	2 623 487	2 552 619	-70 868	2 361 176	1 143 661	-1 217 515	1 375 086	79 341	-1 295 744	115 126	0	-115 126
	Total des dépenses d'équipement	2 623 487	2 662 619	39 132	2 361 176	1 143 661	-1 217 515	1 382 654	98 027	-1 284 627	115 126	0	-115 126
10	Dotations, fond divers et réserves	9 465		-9 465	0	0	0	0	0	0	0	0	0
13	Subventions d'investissement	0	156 567	156 567	0	0	0	0	898	898	0	0	0
16	Emprunts et dettes assimilées	2 601 773	1 069 012	-1 532 760	3 900 335	1 077 784	-2 822 551	346 362	301 384	-44 977	0	50 000	50 000
27	Autres immobilisations financières	291 000	300 000	9 000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total des dépenses financières	2 902 238	1 525 579	-1 376 658	3 900 335	1 077 784	-2 822 551	346 362	302 282	-44 079	0	50 000	50 000
45...1	Total des opé. Pour compte de tiers	1 134 394	447 743	-686 651	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total des dépenses réelles d'investissement	6 660 119	4 635 942	-2 024 177	6 261 511	2 221 445	-4 040 066	1 729 016	400 310	-1 328 706	115 126	50 000	-65 126
040	Opé. d'ordre de transfert entre sections	721 510	11 042	-710 468	87 324	8 475	-78 849	4 074	0	-4 074	0	0	0
041	Opérations patrimoniales	81 526	13 271	-68 254	87 324	91 272	3 948	4 074	35	-4 039	0	0	0
	Total des dépenses d'ordre d'investissement	803 036	24 313	-778 722	174 648	99 748	-74 900	8 147	35	-8 113	0	0	0
	TOTAL des dépenses d'investissement	7 463 154	4 660 255	-2 802 900	6 436 159	2 321 193	-4 114 966	1 737 163	400 344	-1 336 819	115 126	50 000	-65 126

Source: Comptes administratifs

La crise sanitaire n'a pas eu d'impact sur les recettes d'investissement, celles-ci ayant significativement diminué du fait des opérations de refinancement de la dette comptabilisées en 2019.

tableau 43 : évolution 2019-2020 des recettes d'investissement sur les quatre principaux budgets (hors RAR)

Chapitre	Libellé	Budget principal (en €)			Budget Scolaire (en €)			Budget Petite Enfance (en €)			Budget Transport (en €)		
		CA 2019	CA 2020	Variation	CA 2019	CA 2020	Variation	CA 2019	CA 2020	Variation	CA 2019	CA 2020	Variation
13	Subventions d'investissement	707 252	793 390	86 138	806 261	690 131	-116 130	669 479	485 278	-184 201	69 886	70 157	271
16	Emprunts et dettes assimilées (hors 165)	3 610 799	52 942	-3 557 856	3 662 000	0	-3 662 000	503 000	57 082	-445 918	0	0	0
21	Immobilisations corporelles	22 002	27 158	5 156	496	0	-496	0	0	0	0	0	0
23	Immobilisations en cours	39 755	292 390	252 635	0	0	0	0	3 707	3 707	0	0	0
Total des recettes d'équipement		4 379 808	1 165 880	-3 213 928	4 468 758	690 131	-3 778 626	1 172 479	546 068	-626 411	69 886	70 157	271
10	Dot, fonds divers et réserves (hors 1068)	325 309	243 940	-81 369	313 045	356 644	43 599	200 789	114 400	-86 389	0	18 885	18 885
1068	Excédent de fonct. Capitalisés	290 083	0	-290 083	677 243	1 232 281	555 038	269 878	72 119	-197 760	0	0	0
165	Dépôts et cautionnements	1 200	2 620	1 420	0	0	0	0	0	0	0	0	0
27	Autres immobilisations financières	307 341	350 000	42 659	37 971	44 454	6 483	0	0	0	0	0	0
Total des recettes financières		923 932	596 560	-327 373	1 028 259	1 633 379	605 120	470 668	186 519	-284 149	0	18 885	18 885
45...2	Total des opé. pour compte de tiers	167 170	710 764	543 594	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total des recettes réelles d'investissement		5 470 910	2 473 204	-2 997 706	5 497 017	2 323 510	-3 173 506	1 643 146	732 587	-910 560	69 886	89 042	19 156
040	Opé. d'ordre de transfert entre sections	3 598 424	2 776 777	-821 647	207 184	198 825	-8 359	108 889	129 519	20 630	24 855	37 828	12 973
041	Opérations patrimoniales	81 526	13 271	-68 254	87 324	91 272	3 948	4 074	35	-4 039	0	0	0
Total des recettes d'ordre d'investissement		3 679 949	2 790 049	-889 901	294 508	290 097	-4 410	112 962	129 553	16 591	24 855	37 828	12 973
TOTAL des recettes d'investissement		9 150 860	5 263 253	-3 887 607	5 791 524	2 613 608	-3 177 917	1 756 109	862 140	-893 969	94 741	126 870	32 129

Source: Comptes administratifs

7.3. L'impact de la crise sanitaire sur les réserves budgétaires 2020

Le fonds de roulement budgétaire (résultat de clôture 2019) consolidé à l'ensemble des budgets suivis selon la nomenclature M14 (hors SPIC) s'établissait à 484 k€. Avec une affectation de 1,7 M€ à la section d'investissement 2020 et un résultat des deux sections excédentaire de 3,1 M€, le fonds de roulement budgétaire s'établit à 1,9 M€ au 31 décembre 2020, soit 1,4 M€ de plus qu'en 2019.

Concernant les SPIC, le constat est inverse : le fonds de roulement budgétaire fin 2020 est négatif et nettement inférieur à celui de 2019, compte tenu des excédents de clôture communaux qui n'ont pas encore été intégrés aux BA concernés suite au transfert des compétences eau et assainissement en 2020.

tableau 44 : fonds de roulement budgétaire au 31 décembre 2020

En €	Fonds de roulement budgétaire au 31/12/2019*	Affectation à l'investissement en 2020	Résultat de l'exercice 2020	Transfert ou intégration de résultat par opération d'ordre**	Fonds de roulement budgétaire prévisionnel fin 2020**
Budget principal (I)	2 999 314	0	-229 678	0	2 769 636
Total budget des SPA* (II)	-2 515 755	1 678 104	3 360 069	0	-833 791
Total budget des SPIC** (III)	65 692	54 957	-780 957	0	-770 222
Total budgets M14 (I+II)	483 559	1 678 104	3 130 391	0	1 935 845
Total tous budgets confondus (I+II+III)	549 251	1 733 061	2 349 434	0	1 165 624

* Services publics à caractère administratif

** Services publics à caractère industriel et commercial

Source: Compte de gestion 2020

Ainsi, les réserves de la communauté d'agglomération n'ont pas été détériorées suite à la crise sanitaire. Elles sont au contraire dans l'ensemble supérieures aux réserves budgétaires 2019.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La crise sanitaire née en mars 2020 a induit une baisse de certains postes de recettes en particulier sur le BA scolaire qui a comptabilisé 1,1 M€ de recettes de gestion courante de moins qu'en 2019. Elle a engendré des dépenses de frais d'entretien, de protection et d'adaptation aux mesures sanitaires mais également une baisse de certaines autres dépenses (consommation de fluides, denrées alimentaires, transport, manifestations culturelles et scolaires, frais de cérémonies, etc.). Parallèlement, la communauté d'agglomération a réalisé un important travail de recherche

d'économies afin de pallier ses pertes de recettes. Ainsi, en 2020, le niveau de l'excédent brut de fonctionnement a été globalement supérieur à celui de 2019.

Le niveau d'investissement a fortement diminué, l'orientation choisie étant l'amélioration du résultat de clôture. La baisse des dépenses d'équipement a ainsi principalement affecté les budgets scolaire et petite enfance (respectivement - 1,2 M€ et - 1,3 M€ par rapport à 2019).

Les réserves de la communauté d'agglomération n'ont pas été détériorées suite à la crise sanitaire. Elles sont au contraire dans l'ensemble supérieures aux réserves budgétaires 2019.

8. LA SITUATION FINANCIÈRE PROSPECTIVE

La prospective financière 2021-2025 a été construite par la communauté d'agglomération à partir des données et tendances connues en mars 2021. Comme toute étude prospective, elle doit être considérée avec réserve, notamment au regard des incertitudes liées au contexte de la crise sanitaire.

Les principaux budgets suivis selon la nomenclature M14 (budgets principal, scolaire et petite enfance) ainsi que les trois budgets SPIC dont la situation financière appelle à la vigilance (assainissement, eau et transport), ont été analysés.

Le budget principal, qui intègre les BA cinémas et petite enfance à compter de 2021, devrait connaître une hausse de son niveau d'épargne due à une croissance légèrement plus soutenue des produits de gestion (+ 1,1 % par an en moyenne sur la période 2021-2025) que celle des charges de gestion (+ 0,9 %), notamment grâce à l'épargne des budgets cinémas et petite enfance, à l'augmentation des taux d'imposition sur le foncier⁷⁹, à une faible progression des charges de personnel (+ 1 %) et à une diminution des charges à caractère général (- 1,3 %). L'EBF 2021-2025 représenterait en moyenne 8 % des produits de gestion (contre 5 % en moyenne sur la période 2017-2020). Les dépenses d'investissement, comprises entre 4 M€ et 6 M€, nécessiteraient un faible recours à l'emprunt (entre 520 k€ et 700 k€), ce qui contribuerait à une diminution de l'encours de dette. Ainsi, la capacité de désendettement serait comprise entre deux et cinq ans (sept ans en 2020).

Le budget scolaire devrait, en 2021, enregistrer une hausse de 1 M€ de la subvention d'équilibre versée par le budget principal, financée par l'augmentation des taux d'imposition sur les taxes foncières. Ce complément permettrait de dégager un autofinancement suffisant au remboursement du capital de la dette. La CAF nette, négative en 2018 et 2020, serait comprise entre 70 k€ et 362 k€ sur la période 2021-2025.

Concernant les SPIC, le BA de l'assainissement s'autofinancerait à compter de 2022 grâce à une augmentation de la redevance d'assainissement. Le BA de l'eau, lui, s'autofinancerait grâce à la baisse de l'annuité de la dette liée au remboursement d'un prêt relais (en 2021) et au départ de la commune de Loubers (à compter de 2022, cf. § 6.3.4.3). En revanche, s'agissant du BA transport, la communauté d'agglomération prévoit le versement d'une subvention d'équilibre sur

⁷⁹ Par délibération du 22 mars 2021, les taux des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties ont été augmentés et sont passés respectivement de 2,73 % à 25,60 % et de 5,68 % à 34,99 %. Le gain de fiscalité est affecté au financement de la compétence scolaire. Toutefois, du fait de la hausse des bases, le produit annuel supplémentaire devrait permettre de couvrir la progression des charges.

l'ensemble de la période 2021-2015, sans laquelle il ne pourrait s'autofinancer⁸⁰ (EBF compris entre - 528 k€ et - 259 k€).

De manière générale, la situation financière de la communauté d'agglomération s'améliore à compter de 2021 (épargne en progression) sous l'effet cumulé d'une augmentation des produits de gestion, d'une maîtrise des charges de gestion et d'une programmation prudentielle des dépenses d'investissement ne nécessitant qu'un faible recours à l'emprunt. Sa CAF demeure toutefois limitée.

⁸⁰ La prospective ne prend pas en compte l'augmentation du taux du versement mobilité qui est en cours de réflexion (de 0,20 % à 0,55 % voire 0,60 %).

ANNEXES

annexe 1 : données consolidées à l'ensemble des budgets M14, hors SPIC.....	79
annexe 2 : données consolidées à l'ensemble des BA SPIC	80
annexe 3 : données financières des budgets annexes	81

annexe 1 : données consolidées à l'ensemble des budgets M14, hors SPIC

en €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moy 2017-2020 / Cumul sur les années	Var. annuelle moy 2017-2019 / Cumul sur les années
Produits de gestion consolidés, budgets M14 (A)	47 042 813	54 651 400	52 555 665	50 391 126	2,3%	5,7%
Charges de gestion consolidées, budgets M14 (B)	43 333 833	46 331 025	49 414 700	45 185 075	1,4%	6,8%
Excédent brut de fonctionnement consolidé, budgets M14 (A-B)	3 708 980	8 320 375	3 140 965	5 206 051	12,0%	-8,0%
<i>en % des produits de gestion consolidés</i>	7,9%	15,2%	6,0%	10,3%		
+ Résultat financier consolidé (réel)	-897 108	-918 771	-812 482	-624 024	-11,4%	-4,8%
+ Résultat exceptionnel consolidé (réel, hors cessions)	64 932	108 157	736 934	46 830	-10,3%	236,9%
= CAF brute consolidée, budgets M14	2 876 804	7 509 760	3 065 416	4 628 858	17,2%	3,2%
<i>en % des produits de gestion consolidés</i>	6,1%	13,7%	5,8%	9,2%		
- Annuité en capital de la dette consolidée	2 401 209	2 551 761	2 408 498	2 594 700	2,6%	0,2%
= CAF nette ou disponible consolidée, budgets M14	475 595	4 957 999	656 918	2 034 158	62,3%	17,5%
<i>en % des produits de gestion consolidés</i>	1,0%	9,1%	1,2%	4,0%		
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	235 682	1 294 350	1 217 662	1 094 918	3 842 613	127,3%
+ Subventions d'investissement reçues	1 515 518	2 017 649	3 448 850	3 978 174	10 960 191	50,9%
+ Produits de cession	0	144 910	273 700	156 264	574 874	418 610
= Recettes d'inv. hors emprunts (D)	1 751 200	3 456 909	4 940 212	5 229 356	15 377 678	68,0%
= Financement propre disponible consolidé, budgets M14 (C+D)	2 226 795	8 414 909	5 597 130	7 263 514	23 502 348	58,5%
<i>Financement propre dispo/Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	49,8%	126,3%	65,0%	137,3%		
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	4 475 446	6 661 012	8 611 783	5 289 913	25 038 154	38,7%
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	1 180 753	727 155	801 683	963 636	3 673 227	-17,6%
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-1 853 100	0	0	0	-1 853 100	-100,0%
- Participations et inv. financiers nets	524 492	-642 995	-54 311	-93 454	-266 268	-172 814
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	3 617 820	0	0	3 617 820	3 617 820
- Charges à répartir	0	0	187 366	0	187 366	187 366
+/- Variations autres dettes et cautionnements	871 147	136 659	62 688	77 021	1 147 515	1 070 494
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-1 387 098	337 971	-967 224	263 021	-1 753 330	-2 016 351
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-4 359 041	-1 746 771	-4 979 303	1 289 419	-9 795 696	-11 085 115
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	2 484 000	3 077 934	3 264 841	26 754	8 853 529	8 826 775
Mobilisation(-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-1 875 041	1 331 163	-1 714 462	1 316 173	-942 167	-2 258 340
Fonds de roulement net global	2 698 278	4 093 104	2 272 529	3 694 815	11,0%	-8,2%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	22,1	31,7	16,5	29,5		
- Besoin en fonds de roulement global	-876 708	973 269	-647 902	22 211		
= Trésorerie nette consolidée, budgets M14	3 574 987	3 119 834	2 920 431	3 672 605	0,9%	-9,6%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	29,3	24,1	21,2	29,3		
= Encours de la dette consolidée, budgets M14	28 700 509	29 090 023	30 658 505	28 013 539	-0,8%	3,4%
= Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)	9,98	3,87	10	6,05		

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

annexe 2 : données consolidées à l'ensemble des BA SPIC
--

en €	2017	2018	2019	2020
Excédent brut de fonctionnement SPIC	-49 121	-156 314	91 913	1 690 618
Caf brute SPIC	-67 949	-174 759	64 393	1 146 565
Annuité de la dette en capital SPIC	34 865	35 395	35 932	1 470 585
CAF nette SPIC	-102 814	-210 153	28 461	-324 020
Encours dette SPIC	558 076	522 681	488 087	8 504 417
Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)	-8,2	-3,0	7,6	7,4

Source: Données consolidées DGFIP

annexe 3 : données financières des budgets annexes

tableau 45 : CAF et financement de l'investissement du BA scolaire

en €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne 2017-2020 / Cumul sur les années	Var. annuelle moyenne 2017-2019 / Cumul sur les années
+ Ressources d'exploitation	2 598 499	2 798 115	2 670 382	1 803 672	-11,5%	1,4%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	16 974 137	19 001 229	19 789 078	19 597 979	4,9%	8,0%
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	6 736	0	7 993		
= Produits de gestion (A)	19 572 636	21 806 081	22 459 461	21 409 643	3,0%	7,1%
Charges à caractère général	4 162 606	4 379 968	4 444 282	3 894 070	-2,2%	3,3%
+ Charges de personnel	11 780 911	13 545 014	14 016 372	14 051 785	6,1%	9,1%
+ Subventions de fonctionnement	2 400 263	2 678 895	2 713 057	2 629 714	3,1%	6,3%
+ Autres charges de gestion	59 709	3 988	632	7 225	-50,5%	-89,7%
= Charges de gestion (B)	18 403 489	20 607 864	21 174 344	20 582 794	3,8%	7,3%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 169 147	1 198 217	1 285 117	826 849	-10,9%	4,8%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>6,0%</i>	<i>5,5%</i>	<i>5,7%</i>	<i>3,9%</i>		
+/- Résultat financier	-470 000	-508 735	-421 269	-329 333	-11,2%	-5,3%
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	-940	0		
+/- Autres produits et charges excep. réels	22 818	39 835	576 557	-7 630		402,7%
= CAF brute	721 966	729 316	1 439 465	489 887	-12,1%	41,2%
- Annuité en capital de la dette	39 881	1 139 894	991 274	1 019 070	3 190 119	2 171 049
= CAF nette ou disponible (C)	682 084	-410 578	448 191	-529 184	190 513	719 697
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	3 456	137 460	313 045	356 644	810 605	453 961
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	146 468	300 029	705 367	542 992	1 694 856	1 151 864
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	9 555	39 078	100 894	147 139	296 666	149 527
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	159 479	476 567	1 119 306	1 046 775	2 802 127	1 755 352
= Financement propre disponible (C+D)	841 563	65 989	1 567 497	517 591	2 992 641	2 475 049
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvs en régie)</i>	<i>99,2%</i>	<i>4,6%</i>	<i>66,4%</i>	<i>44,9%</i>	<i>51,7%</i>	<i>53,4%</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	848 564	1 425 966	2 360 680	1 151 654	5 786 864	4 635 210
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	0	20 000	0	0	20 000	20 000
- Participations et inv. financiers nets	0	-36 995	-37 971	-44 454	-119 420	-74 966
- Charges à répartir	0	0	87 324	0	87 324	87 324
+/- Variation autres dettes et cautionnements	778 003	69 935	-34 211	149 987	963 712	813 726
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-785 003	-1 412 917	-808 325	-739 595	-3 745 839	-3 006 245
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	225 000	1 341 134	810 000	0	2 376 134	2 376 134
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-560 003	-71 783	1 675	-739 595	-1 369 705	-630 111

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

tableau 46 : CAF et financement de l'investissement du BA TEOM

en €	2017	2018	2019	2020	2020 après correction	Var. annuelle moyenne/ Cumul sur les années après correction
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	4 880 295	5 154 141	5 463 355	6 170 543	5 761 891	5,7%
+ Ressources d'exploitation	458 917	498 221	487 552	457 373	457 373	-0,1%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	127 850	142 082	90 520	61 465	61 465	-21,7%
= Produits de gestion (A)	5 467 063	5 794 444	6 041 427	6 689 381	6 280 729	4,7%
Charges à caractère général	1 169 419	1 337 384	1 554 375	1 596 072	1 596 072	10,9%
+ Charges de personnel	1 607 908	1 641 414	1 546 960	1 516 752	1 516 752	-1,9%
+ Autres charges de gestion	2 398 415	2 464 585	2 570 556	2 175 050	2 175 050	-3,2%
= Charges de gestion (B)	5 175 742	5 443 383	5 671 891	5 287 874	5 287 874	0,7%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	291 320	351 061	369 536	1 401 506	992 854	50,5%
<i>en % des produits de gestion</i>	5,3%	6,1%	6,1%	21,0%	21,0%	
+/- Résultat financier	-6 331	-5 097	-3 818	-2 869	-2 869	-23,2%
+/- Autres produits et charges excep. réels	-420	-23 827	-39 226	-2 599	-2 599	83,6%
= CAF brute	284 569	322 136	326 491	1 396 038	987 386	51,4%
<i>en % des produits de gestion</i>	5,2%	5,6%	5,4%	20,9%	15,7%	
- Annuité en capital de la dette	31 109	32 107	33 147	22 932	22 932	119 295
= CAF nette ou disponible (C)	253 460	290 029	293 344	1 373 106	964 454	1 801 288
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 914	87 638	26 125	25 588	25 588	141 265
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	0	5 000	0	77 420	77 420	82 420
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 914	92 638	26 125	103 008	103 008	223 685
= Financement propre disponible (C+D)	255 374	382 667	319 469	1 476 115	1 067 463	2 024 973
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	52,8%	504,8%	140,5%	476,5%	476,5%	184,6%
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	483 905	75 807	227 403	309 798	309 798	1 096 912
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-228 530	306 860	92 066	1 166 317	757 665	928 061
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-228 530	306 860	92 066	1 166 317	757 665	928 061

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

tableau 47 : CAF et financement de l'investissement du BA petite enfance

en €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne 2017-2020 / Cumul sur les années	Var. annuelle moyenne 2017-2019 / Cumul sur les années
Ressources d'exploitation	471 729	439 435	404 106	309 524	-13,1%	-19,0%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 825 366	4 044 610	4 074 518	4 049 322	1,9%	2,9%
= Produits de gestion (A)	4 297 095	4 484 044	4 478 624	4 358 846	0,5%	0,7%
Charges à caractère général	401 600	429 555	427 792	444 468	3,4%	5,2%
+ Charges de personnel	3 000 872	3 051 964	3 124 941	2 996 616	0,0%	-0,1%
+ Subventions de fonctionnement	623 082	656 598	722 230	701 386	4,0%	6,1%
+ Autres charges de gestion	0	376	1	2 558		
= Charges de gestion (B)	4 025 554	4 138 493	4 274 965	4 145 029	1,0%	1,5%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	271 542	345 551	203 659	213 816	-7,7%	-11,3%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>6,3%</i>	<i>7,7%</i>	<i>4,5%</i>	<i>4,9%</i>		
+/- Résultat financier	-74 829	-69 538	-71 604	-64 601	-4,8%	-7,1%
+/- Autres produits et charges excep. réels	18 512	80 256	48 952	-10 371		
= CAF brute	215 225	356 269	181 008	138 844	-13,6%	-19,7%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>5,0%</i>	<i>7,9%</i>	<i>4,0%</i>	<i>3,2%</i>		
- Annuité en capital de la dette	241 811	249 095	279 470	301 384	1 071 760	770 376
= CAF nette ou disponible (C)	-26 586	107 174	-98 463	-162 540	-180 414	-17 874
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	7 374	139 103	200 789	114 400	461 667	347 267
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	2 937	160 000	528 024	325 329	1 016 289	690 961
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	31 088	0	141 455	159 051	331 594	172 543
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	41 399	299 103	870 268	598 780	1 809 550	1 210 771
= Financement propre disponible (C+D)	14 813	406 278	771 806	436 240	1 629 136	1 192 896
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)</i>	<i>3,0%</i>	<i>37,8%</i>	<i>56,0%</i>	<i>462,5%</i>	<i>53,6%</i>	<i>40,5%</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	493 751	1 073 469	1 379 054	94 320	3 040 594	2 946 274
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	0	7 200	3 600	0	10 800	10 800
- Charges à répartir	0	0	4 074	0	4 074	4 074
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	-30 363	-30 363	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-478 938	-674 391	-614 922	372 283	-1 395 968	-1 768 252
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	119 000	486 000	436 074	26 754	1 067 827	1 041 074
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-359 938	-188 391	-178 849	399 037	-328 141	-727 178

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

tableau 48 : autofinancement et financement de l'investissement du BA transport

en €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne/ Cumul sur les années
Chiffre d'affaires	13 010	13 099	6 098	3 377	-36,2%
+ Ressources fiscales (M4 - M41 - M43 - M44)	465 253	512 167	754 495	694 582	14,3%
= Produit total	478 263	525 265	760 593	697 959	13,4%
- Consommations intermédiaires	712 975	776 487	849 015	718 434	0,3%
= Valeur ajoutée	-234 712	-251 222	-88 422	-20 474	-55,7%
<i>en % du produit total</i>	-49,1%	-47,8%	-11,6%	-2,9%	
- Charges de personnel	69 351	75 412	77 999	68 200	-0,6%
+ Subvention d'exploitation perçues	310 488	2 550 243	2 653 878	2 262 467	93,9%
- Subventions d'exploitation versées (M43)	39 386	2 227 570	2 298 189	2 134 521	278,4%
- Autres charges de gestion	0	0	163 252	0	
= Excédent brut d'exploitation	-32 960	-3 960	26 017	39 271	
<i>en % du produit total</i>	-6,9%	-0,8%	3,4%	5,6%	
+/- Résultat financier	0	0	-1 162	-1 010	
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	-1 698	0	0	-433	-36,6%
= CAF brute	-34 658	-3 960	24 855	37 828	
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	0	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	-34 658	-3 960	24 855	37 828	24 064
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0	0	0	18 885	18 885
+ Subventions d'investissement	0	22 398	69 886	70 157	162 441
+ Produits de cession	0	8 962	0	0	8 962
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	0	31 360	69 886	89 042	190 288
= Financement propre disponible (C+D)	-34 658	27 399	94 741	126 870	214 352
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	<i>-6 232,2%</i>	<i>19,4%</i>	<i>82,3%</i>	<i>0,0%</i>	<i>-61</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	556	141 107	115 126	0	256 790
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-50 000	0	0	50 000	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	14 785	-113 708	-20 385	76 870	-42 437
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	14 785	-113 708	-20 385	76 870	-42 437

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

tableau 49 : autofinancement et financement de l'investissement du BA assainissement

en €	2020
Chiffre d'affaires	2 374 633
- Consommations intermédiaires	591 063
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	185 706
= Valeur ajoutée	1 597 865
<i>en % du produit total</i>	67,3%
- Charges de personnel	346 500
+ Subvention d'exploitation perçues	109 745
+ Autres produits de gestion	555
- Autres charges de gestion	941
= Excédent brut d'exploitation (avant subventions d'équipement versées - M43)	1 360 724
<i>en % du produit total</i>	57,3%
= Excédent brut d'exploitation	1 360 724
<i>en % du produit total</i>	57,3%
+/- Résultat financier	-489 740
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	-63
= CAF brute avant impôts sur les bénéfices (M4) (M43)	870 921
<i>en % du produit total</i>	36,7%
= CAF brute	870 921
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	1 237 109
= CAF nette ou disponible (C)	-366 188
<i>en % du produit total</i>	-15,4%
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	3 770
+ Subventions d'investissement	281 762
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	285 532
= Financement propre disponible (C+D)	-80 656
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	-9,5%
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	852 297
+/- Variation autres dettes et cautionnements	63 545
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-996 498
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	158 272
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-838 226
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-838 226

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

tableau 50 : autofinancement et financement de l'investissement du BA de l'eau

en €	2020
Chiffre d'affaires	236 349
- Consommations intermédiaires	300
= Valeur ajoutée	236 049
<i>en % du produit total</i>	99,9%
- Charges de personnel	15 370
= Excédent brut d'exploitation	220 679
<i>en % du produit total</i>	93,4%
+/- Résultat financier	-47 855
= CAF brute	172 823
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	206 327
= CAF nette ou disponible (C)	-33 504
Recettes d'inv. hors emprunt (D)	0
= Financement propre disponible (C+D)	-33 504
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	-40,0%
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	83 845
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-117 348
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-117 348

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

tableau 51 : autofinancement et financement de l'investissement du BA REOM

en €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne/ Cumul sur les années
Chiffre d'affaires	668 852	680 390	713 577	738 401	3,4%
- Consommations intermédiaires	561 023	629 998	521 927	541 344	-1,2%
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	179	262	62	181	0,4%
= Valeur ajoutée	107 649	50 130	191 587	196 876	22,3%
<i>en % du produit total</i>	16,1%	7,4%	26,8%	26,7%	
- Charges de personnel	103 925	118 472	128 439	131 971	8,3%
+ Subvention d'exploitation perçues	3 062	3 023	2 491	5 039	18,1%
+ Autres produits de gestion	753	0	0	0	-100,0%
- Autres charges de gestion	95	20 433	0	0	-100,0%
= Excédent brut d'exploitation	7 445	-85 753	65 639	69 944	111,0%
<i>en % du produit total</i>	1,1%	-12,6%	9,2%	9,5%	
+/- Résultat financier	-2 820	-2 234	-1 603	-587	-40,7%
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	-7 826	-9 505	-12 271	-4 364	-17,7%
= CAF brute	-3 202	-97 491	51 765	64 993	16 065
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	15 062	15 263	15 466	27 150	72 940
= CAF nette ou disponible (C)	-18 264	-112 754	36 299	37 844	-56 875
<i>en % du produit total</i>	-2,7%	-16,6%	5,1%	5,1%	0
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	18 961	1 599	10 338	11 478	42 376
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	18 961	1 599	10 338	11 478	42 376
= Financement propre disponible (C+D)	698	-111 155	46 636	49 321	-14 499
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	7,2%	-437,3%	69,9%	114,7%	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	9 748	25 420	66 736	43 017	144 922
- Charges à répartir	0	0	1 337	0	1 337
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-200 000	200 000	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	190 950	-336 575	-21 438	6 304	-160 759
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	1 337	0	1 337
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	190 950	-336 575	-20 100	6 304	-159 421

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

GLOSSAIRE

AC	attribution de compensation
ATSEM	agent territorial spécialisé des écoles maternelles
BA	budget annexe
BFR	besoin en fonds de roulement
BTP	bâtiment et travaux publics
CAF	capacité d'autofinancement
CAGG	communauté d'agglomération Gaillac-Graulhet
CC	communauté de communes
CFE	cotisation foncière des entreprises
CGCT	code général des collectivités territoriales
CIF	coefficient d'intégration fiscale
CRC	chambre régionale des comptes
EBF	excédent brut de fonctionnement
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
ETP	équivalent temps plein
FCTVA	fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
Gemapi	gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo euros = millier d'euros
M€	million d'euros
NOTRé	loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
PEDT	projet éducatif de territoire
PETR	pôle d'équilibre territorial et rural
RAR	restes à réaliser
REOM	redevance d'enlèvement des ordures ménagères
SPANC	service public d'assainissement non collectif
SPIC	service public industriel et commercial
TEOM	taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TH	taxe d'habitation

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 21 mars 2022 de M. Paul Salvador, président de la communauté d'agglomération Gaillac-Graulhet.

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)**