



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DE TRIE ET DU MAGNOAC

Exercices 2017 et suivants

COMMUNAUTÉS DE COMMUNES DU PAYS DE TRIE ET DU MAGNOAC

Exercices 2015 et 2016

(Hautes-Pyrénées)

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	8
1. PRÉSENTATION	9
1.1. La création de la communauté de communes du Pays de Trie et du Magnoac	9
1.2. Les statuts et les compétences	11
1.2.1. Le statut.....	11
1.2.2. Les compétences obligatoires et l'intérêt communautaire.....	12
1.2.3. Les compétences optionnelles.....	13
1.2.4. Les régimes fiscaux.....	14
1.3. La gouvernance.....	15
1.3.1. Le conseil communautaire	15
1.3.2. Les instances de décision et de concertation.....	15
1.3.3. Les délégations.....	16
2. LA FIABILITÉ BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE.....	16
2.1. La fiabilité budgétaire.....	17
2.1.1. Les annexes budgétaires	17
2.1.2. La qualité des prévisions budgétaires	17
2.1.3. L'absence de comptabilité d'engagement.....	17
2.1.4. Les restes à réaliser	18
2.1.5. L'affectation des résultats	18
2.1.6. Les flux entre le budget principal et les budgets annexes.....	18
2.2. La fiabilité du bilan.....	21
2.2.1. Le suivi du patrimoine	21
2.2.2. L'intégration des immobilisations corporelles en cours	22
2.2.3. L'amortissement des biens.....	23
2.2.4. Les provisions pour risques et charges et pour créances litigieuses	25
2.3. La fiabilité des comptes	26
2.3.1. L'impact des annulations de titres et admissions en non-valeur sur le résultat	26
2.3.2. Le subventionnement des associations de droit privé.....	26
2.3.3. Les cessions d'immobilisation.....	27
3. LA SITUATION FINANCIÈRE	30
3.1. Le budget principal	30
3.1.1. La formation de l'autofinancement.....	30
3.1.2. La stagnation des produits de gestion	31
3.1.3. L'évolution des charges de gestion.....	33
3.1.4. Les dépenses d'équipement et leur financement	34
3.1.5. La structure bilancielle.....	36
3.2. Synthèse de la situation financière des budgets annexes.....	37
4. LA COMMANDE PUBLIQUE	39
4.1. L'organisation de la fonction « achats ».....	40

4.2.	L'absence de véritable commission d'appel d'offres	41
4.3.	Le contrôle d'une sélection de marchés.....	42
4.3.1.	Le marché « Atelier relais Pâte bio ».....	42
4.3.2.	L'extension de l'« Atelier relais Pâte bio »	43
4.3.3.	Le marché « Voirie 2016 »	43
4.3.4.	Le marché « Voirie 2017 »	44
4.3.5.	Le marché « Maison de santé pluridisciplinaire de Trie ».....	45
4.3.6.	Le marché « Lotissement n° 4 »	46
4.3.7.	Le marché « Défense Incendie 2018 ».....	46
4.4.	Un processus de décision entaché de risques de conflits d'intérêts.....	46
4.4.1.	Les sociétés Pomès Darré	47
4.4.2.	La participation de Mme Pomès Darré au processus de décision communautaire.....	47
4.4.3.	Le projet d'usine de méthanisation.....	48
4.4.4.	L'intervention d'un élu en faveur de la coopérative d'utilisation de matériel agricole de Fontrailles.....	49
5.	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	51
5.1.	Le rapport social unique	51
5.2.	Des lacunes constatées dans la prévention des risques professionnels.....	51
5.3.	Les effectifs et les rémunérations	52
5.3.1.	Les effectifs.....	52
5.3.2.	Les rémunérations	52
5.3.3.	Le contrôle du système d'information sur les ressources humaines.....	53
5.4.	L'absentéisme	54
5.5.	Le régime indemnitaire	54
5.6.	Un redressement réalisé par l'union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales	55
	ANNEXES.....	56
	GLOSSAIRE.....	68
	Réponses aux observations définitives.....	69

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a procédé au contrôle de la gestion, pour les exercices 2015 et suivants, de la communauté de communes du Pays de Trie et de la communauté de communes du Magnoac, puis de la communauté de communes du Pays de Trie et du Magnoac (CCPTM), qui a résulté de la fusion des deux établissements publics de coopération intercommunale au 1^{er} janvier 2017. Le contrôle a porté sur la gouvernance, sur la fiabilité des comptes et de l'information budgétaire, sur la situation financière, sur la commande publique et la gestion des ressources humaines.

La CCPTM est située dans le département des Hautes-Pyrénées, à la limite du département du Gers par le nord, et du département de la Haute-Garonne à l'est ; le siège social est fixé à Trie-sur-Baïse. Elle est composée de 50 communes regroupant 7 296 habitants. L'établissement emploie une cinquantaine d'agents.

Des irrégularités constatées dans la gouvernance et l'information budgétaire et comptable

Les statuts de l'établissement et la définition de l'intérêt communautaire n'ont pas été adoptés depuis la mise en place de la communauté de communes au 1^{er} janvier 2017 ; ils devront l'être dans les meilleurs délais.

La fiabilité de l'information budgétaire est imparfaite. La fiabilité des comptes présente de nombreuses irrégularités, notamment relatives au suivi du patrimoine, à l'amortissement des biens et aux provisions pour risques et charges. Les cessions d'immobilisation présentent des anomalies ainsi que le subventionnement des associations de droit privé.

La dégradation tendancielle de la situation financière

La capacité d'autofinancement nette du budget principal de la CCPTM s'est nettement détériorée sur la période en raison de l'attrition de ses produits de fiscalité directe. Parallèlement, les charges augmentent, notamment celles relatives aux ordures ménagères. Les charges de personnel sont, en revanche, contenues. La trésorerie du budget principal est inutilement abondante, à cinq mois de charges courantes en 2020, alors que 30 à 45 jours pourraient suffire, même au regard de la croissance du besoin en fonds de roulement. L'analyse doit toutefois être nuancée en tenant compte du fait qu'une partie de cette trésorerie sert à sécuriser les flux financiers avec les budgets annexes et contribue à diminuer la capacité de désendettement consolidée. L'analyse financière du budget principal est, en effet, rendue délicate par le fait que ce budget porte l'endettement des budgets annexes dont la situation est aggravée par l'échec de la commercialisation de l'opération d'aménagement « lot n° 4 ».

Les nombreux dysfonctionnements de la fonction achats

La commande publique présente des dysfonctionnements caractérisés, notamment liés au sous-encadrement de l'établissement et à l'absence de guide des procédures. La chambre relève

l'absence de définition des besoins, de formalisation des commissions d'appel d'offres et de certains documents ou éléments essentiels, notamment le rapport d'analyse des offres ou le renseignement de la durée du contrat, dans certains cas. Très fréquemment, les travaux sont réalisés au-delà de la durée contractuelle prévue. Aucune pénalité de retard n'a été comptabilisée. La réception des travaux n'est pas assurée dans les deux tiers des cas examinés, les décomptes généraux et définitifs étant souvent lacunaires ou absents. Des risques de conflits d'intérêts sont également relevés.

Un relatif sous-encadrement et des risques à surveiller dans la gestion des ressources humaines

Les effectifs et rémunérations de la communauté de communes sont maîtrisés. Des difficultés de recrutement sont évoquées par l'ordonnateur, qui expliquent un relatif sous-encadrement par des agents de catégorie A et B. L'évolution de l'absentéisme devra être surveillée. L'évaluation des risques psychosociaux devrait prochainement faire l'objet d'un document unique conforme aux textes en vigueur.

RECOMMANDATIONS

Sur la régularité des textes et procédures internes

1. Soumettre aux conseils municipaux des communes membres les statuts de la communauté de communes du Pays de Trie et du Magnoac et les faire adopter par le conseil communautaire conformément aux dispositions de l'article L. 5211-5-1 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*

2. Prendre une délibération à la majorité des deux tiers du conseil communautaire fixant l'intérêt communautaire conformément aux dispositions de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*

3. Mettre en place une conférence des maires conformément aux dispositions de l'article L. 5211-11-3 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*

Sur la fiabilité des comptes

4. Mettre en place une comptabilité d'engagement conformément aux dispositions de l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales. *Totalement mise en œuvre.*

5. Mettre à jour les comptes d'actif immobilisés en lien avec le comptable public conformément aux dispositions réglementaires de la norme comptable M14 (titre I, chapitre 2) et aux principes généraux rappelés par le guide des opérations d'inventaire du comité national de fiabilité des comptes locaux. *Non mise en œuvre.*

6. Adopter une délibération sur le mode d'amortissement et la durée pour chaque bien ou catégorie de biens. *Non mise en œuvre.*

7. Amortir puis sortir de l'actif immobilisé les frais d'études conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14. *Non mise en œuvre.*

8. Adopter une délibération relative à la comptabilisation des provisions et provisionner le risque encouru au titre du contentieux en cours et du risque de non recouvrement de créances. *Non mise en œuvre.*

9. Respecter les procédures prévues par l'instruction M14 (titre 3, chapitre 3, 1.3.1 du tome 2 de l'instruction M14) pour les opérations budgétaires relatives aux cessions à titre onéreux. *Non mise en œuvre.*

10. Poursuivre le recouvrement des loyers dus par la coopérative d'utilisation de matériel agricole et actualiser l'évaluation du bien loué. *Mise en œuvre en cours.*

Sur l'organisation et le fonctionnement du service

11. Restructurer la fonction « achats » en la dotant des moyens humains et des référentiels nécessaires afin de mieux préciser la définition des besoins et d'assurer la conformité des procédures aux dispositions du code de la commande publique. *Non mise en œuvre.*

12. Produire les documents exigés par la loi et la réglementation s'agissant de la prévention des risques professionnels. *Mise en œuvre en cours.*

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 de communes du Pays de Trie et du Magnoac, portant sur les exercices 2017 et suivants, a été ouvert le 20 mai 2020 par lettre du président adressée à M. Bernard Verdier, ordonnateur alors en fonctions.

À la suite des élections de 2020, M. Gérard Barthe a été élu président de la communauté de communes.

À la suite de l'extension de la période de contrôle (à partir de 2015), un courrier a été adressé le 7 mai 2021 M. Gérard Barthe, ordonnateur en fonction. Un courrier a également été adressé aux précédents ordonnateurs :

- M. Bernard Verdier, par courriels du 15 juin 2021, en tant qu'ordonnateur de la communauté de communes du Pays de Trie et du Magnoac (de 2017 à juillet 2020), et du 16 juin 2021 en tant qu'ordonnateur de l'ancienne communauté de communes du Magnoac pour les exercices 2015 et 2016 ;
- M. Jean-Claude Duzer par lettre du 15 juin 2021, en tant qu'ordonnateur de l'ancienne communauté de communes du Pays de Trie en 2015 et 2016.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 5 juillet 2021.

Lors de sa séance du 7 septembre 2021, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Gérard Barthe. MM. Bernard Verdier et Jean-Claude Duzer, en qualité d'ordonnateurs précédents, en ont également été destinataires pour la partie afférente à leur gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

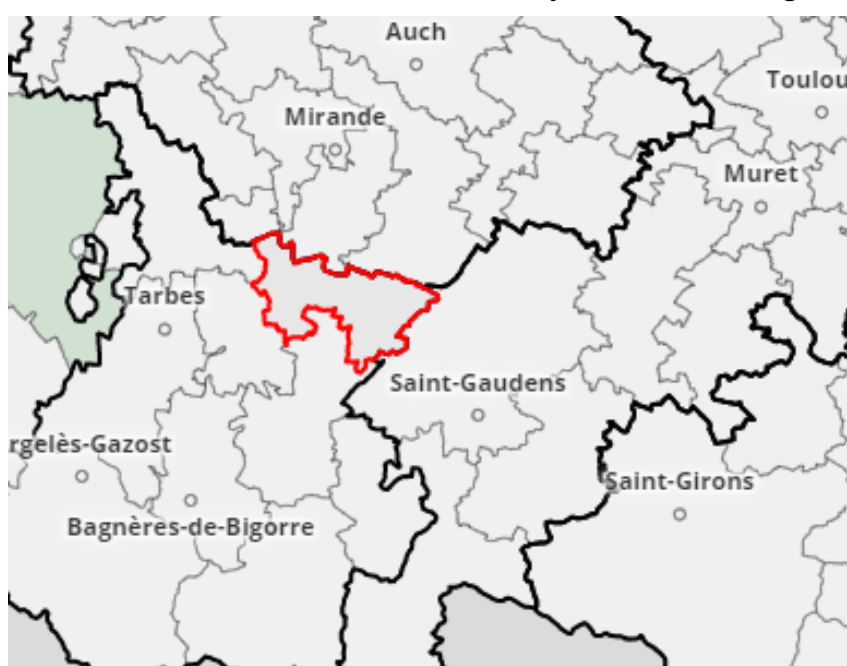
Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 22 février 2022, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. PRÉSENTATION

1.1. La création de la communauté de communes du Pays de Trie et du Magnoac

La communauté de communes du Pays de Trie et du Magnoac¹ (CCPTM), est située dans le département des Hautes-Pyrénées et s'étend sur 330 kilomètres carrés à la limite du département du Gers par le nord et du département de Haute-Garonne à l'est. Le siège social est fixé à Trie-sur-Baïse. Elle est composée de 50 communes regroupant 7 296 habitants² : sept communes concentrent près de la moitié des habitants et près de la moitié des communes comptent moins de 100 habitants ; Trie-sur-Baïse est la plus peuplée avec plus de 1 000 habitants.

carte 1 : la communauté de communes du Pays de Trie et du Magnoac



Source : Pictostat, niveau « établissement public de coopération intercommunale 2021 »

La CCPTM est issue de la fusion de la communauté de communes du Pays de Trie³ et de la communauté de communes du Magnoac⁴, dans le cadre du schéma départemental de coopération intercommunale arrêté par la préfète des Hautes-Pyrénées le 21 mars 2016 (cf. carte 1). La fusion de ces deux communautés de communes (à compter du 1^{er} janvier 2017) s'imposait dans le cadre réglementaire de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015, puisque ces deux intercommunalités comptaient respectivement une population inférieure au seuil de 5 000 habitants, applicable aux territoires d'une densité inférieure à 30 % de la moyenne nationale.

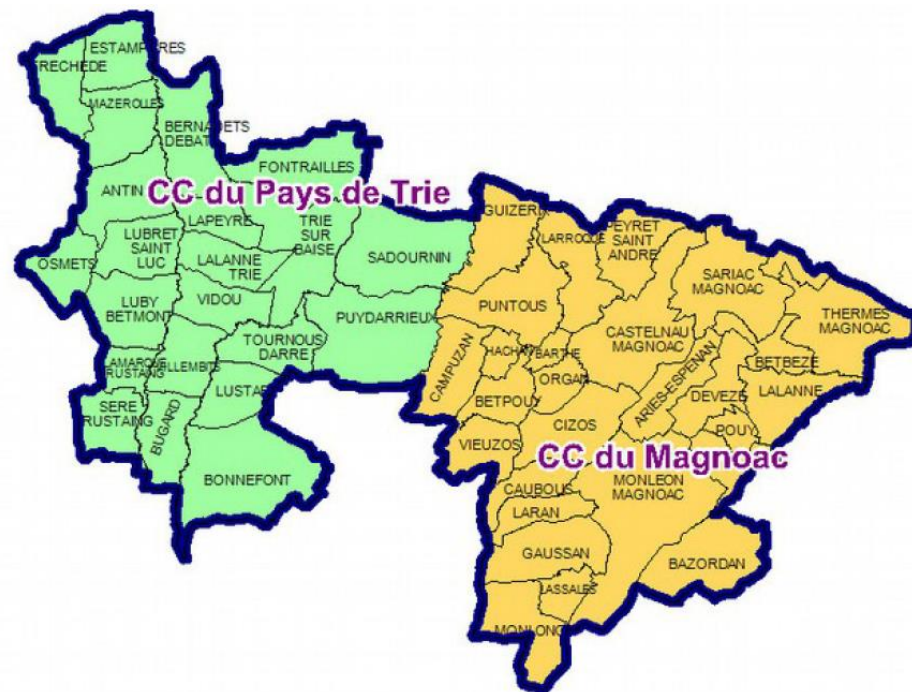
¹ Créée par arrêté préfectoral n° 65-2016-07-01-004 du 1^{er} juillet 2016.

² Source : fiche signalétique Banatic mise à jour le 1^{er} avril 2021, direction générale des collectivités locales.

³ Elle avait été créée par arrêté préfectoral du 1^{er} septembre 2006 et était issue de la fusion de la communauté de communes Astarac-Bigorre, de la communauté de communes Boues-Baïse et du syndicat intercommunal à vocations multiples du canton de Trie-sur-Baïse.

⁴ Elle avait été créée par arrêté préfectoral du 3 décembre 2004 (selon l'arrêté n° 65-2016-12-09-017 de création de la nouvelle communauté de communes).

carte 2 : périmètre des anciennes communautés de communes du Pays de Trie et du Magnoac



Source : [territoire_Coteaux_Magnoac-Trie_cle68c991.pdf](#) ([hautes-pyrenees.gouv.fr](#))

Les deux communautés de communes appartenait à deux bassins de vie⁵ limitrophes et au même canton⁶ des Coteaux.

carte 3 : schéma départemental de coopération intercommunale et bassins de vie

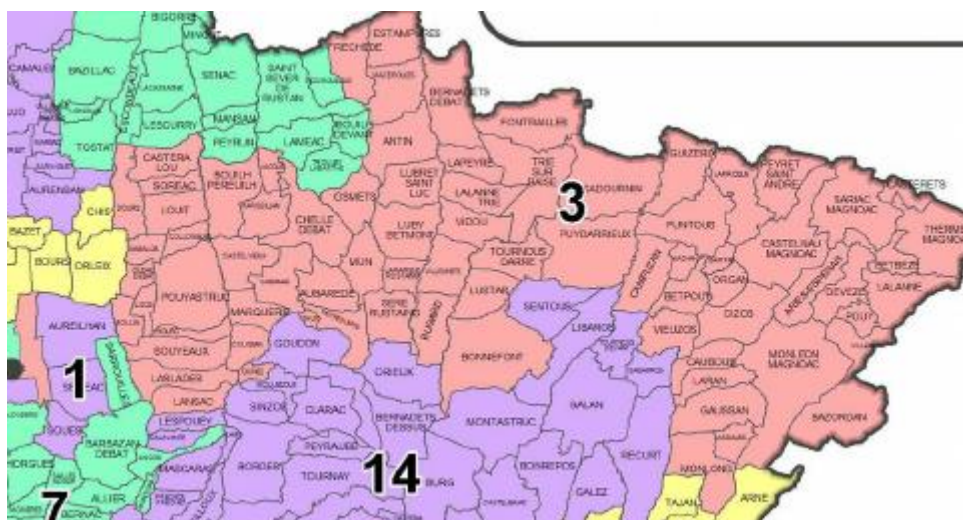


Source : schéma départemental de coopération intercommunale mars 2016 (page 68), annexe de l'arrêté préfectoral du 21 mars 2016, préfecture des Hautes-Pyrénées

⁵ Le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants, classés en six grands domaines (services aux particuliers, commerce, enseignement, santé, sports, loisirs et culture, transports) par l'Institut national de la statistique et des études économiques.

⁶ Le canton est la circonscription servant de cadre à l'élection des conseils départementaux, anciennement conseils généraux, définie par la loi du 17 mai 2013.

carte 4 : canton « les Coteaux » (n° 3)



Source : schéma départemental de coopération intercommunale mars 2016 (page 20), direction départementale des territoires des Hautes-Pyrénées, mars 2016 : cantons (n° 3 = les Coteaux)

Les deux communautés de communes sont adhérentes au pôle d'équilibre territorial et rural du Pays des Coteaux (avec la nouvelle communauté de communes des Coteaux du Val d'Arros). Le territoire de la communauté de communes ne s'inscrit pas dans un schéma de cohérence territoriale.

La fusion des communautés de communes avait pour objectif de mettre en cohérence les actions dans les domaines de l'agriculture, de l'urbanisme, de l'offre de soins, de l'industrie agroalimentaire et du tourisme rural. Comme le relève le schéma départemental de coopération intercommunale de mars 2016, « les habitudes de travail entre collectivités y sont anciennes, autour de projets de développement local, en particulier dans le cadre du pôle d'équilibre territorial et rural, et permettent d'envisager la création de structures aux périmètres élargis ».

Toutefois, si l'on peut comparer les deux anciennes communautés de communes par leur taille et leur densité (environ 3 500 habitants pour une densité comprise entre 20-22 habitants au kilomètre carré), la communauté de communes du Pays de Trie se démarquait par un potentiel fiscal plus élevé⁷.

Les deux anciennes communautés de communes possédaient également des différences significatives relatives à l'exercice des compétences et aux régimes fiscaux.

1.2. Les statuts et les compétences

1.2.1. Le statut

L'article L. 5211-5-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que, lors d'une fusion, les statuts sont « soumis aux conseils municipaux en même temps que la liste des communes intéressées ». Les statuts doivent notamment faire mention de la liste des communes-membres de la communauté de communes, du siège de celle-ci et des compétences transférées.

⁷ Soit 100 contre 74 pour la communauté de communes du Magnoac (données des services déconcentrés de l'État dans les Hautes-Pyrénées).

Or, en juillet 2021, la CCPTM n'avait pas adopté de statuts, alors que la nouvelle répartition des compétences était achevée, aux termes d'une série de délibérations et d'arrêtés préfectoraux.

Le nouveau président indique que, depuis sa nomination en juillet 2020 et malgré sa volonté de régulariser la situation, le contexte sanitaire l'a empêché de travailler sur le sujet avec les services de la préfecture. Le préfet des Hautes-Pyrénées précise, dans sa réponse, que les services préfectoraux apporteront le soutien nécessaire à l'établissement.

Recommandation

1. Soumettre aux conseils municipaux des communes-membres les statuts de la communauté de communes du Pays de Trie et du Magnoac et les faire adopter par le conseil communautaire conformément aux dispositions de l'article L. 5211-5-1 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*

1.2.2. Les compétences obligatoires et l'intérêt communautaire

D'après l'arrêté n° 65-2016-12-09-017 du 9 décembre 2016 portant modification de l'arrêté n° 65-2016-07-01-004 portant création de la nouvelle communauté de communes, la CCPTM exerce les compétences obligatoires d'aménagement de l'espace⁸, d'actions de développement économique, d'aménagement, d'entretien et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage, et de collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés, ainsi que celle de gestion des milieux aquatiques et protection contre les inondations ; cette dernière compétence se retrouve dans l'arrêté préfectoral n° 65-2017-12-28-08 du 28 décembre 2017 portant modification des statuts de la communauté de communes.

S'agissant de la compétence « eau et assainissement » devant être attribuée obligatoirement aux communautés de communes à compter du 1^{er} janvier 2020⁹, la minorité de blocage des communes-membres prévue par la loi¹⁰ a été réunie¹¹, comme l'indique le courrier du préfet des Hautes-Pyrénées adressé au président de la CCPTM le 29 août 2019. Ainsi, l'ensemble des communes conservera cette compétence jusqu'au 31 décembre 2025.

Par ailleurs, l'intérêt communautaire se définit comme la ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'intervention transférés à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et ceux qui demeurent au niveau communal. Conformément aux dispositions de l'article L. 5214-16 du CGCT, « lorsque l'exercice des compétences [obligatoires ou optionnelles] est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé par le conseil de la communauté de communes à la majorité des deux tiers. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de la compétence. À défaut, la communauté de communes exerce l'intégralité de la compétence transférée ».

La chambre relève que la CCPTM n'a pas délibéré sur l'intérêt communautaire de ses compétences obligatoires ; en application de l'article précité du CGCT, les compétences obligatoires devraient donc être exercées intégralement par la communauté de communes.

⁸ Hormis la compétence « plan local d'urbanisme » : d'après la CCPTM, la minorité de blocage de 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population serait atteinte, aux termes de l'article 5 de la loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire.

⁹ Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Opposition exprimée par 25 % des conseils municipaux des communes concernées représentant au moins 20 % de la population totale de ces communes ; selon courrier de la préfecture des Hautes-Pyrénées en date du 29 août 2019.

1.2.3. Les compétences optionnelles¹²

Conformément à l'article L. 5214-16 du CGCT, « la communauté de communes doit par ailleurs exercer, au lieu et place des communes, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, des compétences relevant d'au moins trois des neuf groupes ». La CCPTM a délibéré le 21 décembre 2017¹³ sur l'intérêt communautaire ; toutefois, cette délibération reprend uniquement les titres des quatre compétences optionnelles, sans énoncer précisément, pour chaque compétence, les actions à conduire. Dès lors, le transfert des quatre compétences optionnelles doit être regardé comme ayant été intégralement réalisé.

Ainsi, l'arrêté préfectoral n° 65-2017-12-28-08 du 28 décembre 2017 précise les compétences optionnelles suivantes de la communauté de communes: « protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie », « politique du logement et du cadre de vie », « construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire » et « action sociale d'intérêt communautaire »¹⁴.

Or, la compétence « création, entretien et aménagement de la voirie rurale et communale », auparavant exercée par la communauté de communes du Pays de Trie n'a pas été reprise par la CCPTM et a perduré sur le périmètre de l'ancienne communauté de communes concernée jusqu'au 31 décembre 2017¹⁵. Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-41-3 du CGCT (III, alinéa 3), une délibération du conseil communautaire aurait dû acter cette restitution de compétence optionnelle aux communes de l'ancienne communauté de communes du Pays de Trie¹⁶.

Enfin, la CCPTM a repris la compétence facultative relative à la sécurité incendie, auparavant exercée uniquement par la communauté de communes du Pays de Trie : la délibération n° 2017-94 du 21 décembre 2017 valide son transfert et son extension sur le périmètre de l'ensemble de la communauté de communes à compter du 1^{er} janvier 2018. L'arrêté préfectoral n° 65-2017-12-28-08 du 28 décembre 2017 ne fait pas mention de cette compétence.

Compte tenu des éléments qui précèdent, la chambre recommande à la CCPTM de délibérer à la majorité des deux tiers du conseil communautaire afin de préciser l'intérêt communautaire, pour les compétences obligatoires et optionnelles. Dans sa réponse à la chambre, le nouveau président de la CCPTM s'engage à mettre en œuvre ces recommandations.

Recommandation

2. Prendre une délibération à la majorité des deux tiers du conseil communautaire fixant l'intérêt communautaire conformément aux dispositions de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*

¹² La loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 a supprimé la notion de « compétences optionnelles ».

¹³ Délibération n° 2017-95.

¹⁴ L'établissement n'a pas de centre intercommunal d'action sociale.

¹⁵ L'actif immobilisé de la voirie du territoire de l'ancienne communauté de communes du Pays de Trie figure d'ailleurs toujours au bilan comptable (cf. recommandation sur la fiabilité *infra* § 2.2.1.2).

¹⁶ « Dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté décidant la fusion », délai porté à un an par les dispositions de l'article 35 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

1.2.4. Les régimes fiscaux

Avant la fusion, les deux communautés de communes étaient sous le régime de la fiscalité additionnelle avec application de la fiscalité professionnelle de zone (côté Magnoac) : la communauté de communes du Magnoac se caractérisait par des taux très inférieurs à ceux de la communauté de communes du Pays de Trie, de 12 points en moyenne pour les quatre taxes¹⁷ et par des taux d'intégration fiscale également disparates (respectivement de 51 % contre 78 % en moyenne pour la communauté de communes du Magnoac et pour la communauté de communes du Pays de Trie, en 2015-2016¹⁸).

Le code général des impôts (article 1638-0 *bis*) prévoit que lors de la fusion de deux EPCI à fiscalité additionnelle, « l'EPCI issu de la fusion est soumis de plein droit au régime de la fiscalité additionnelle, sauf délibération du conseil communautaire optant pour le régime prévu à l'article 1609 *nonies* C¹⁹, statuant à la majorité simple de ses membres, prise au plus tard le 15 janvier de l'année au cours de laquelle la fusion prend fiscalement effet ».

La CCPTM a délibéré le 2 mai 2017²⁰ pour l'instauration d'un mécanisme d'intégration fiscale progressive sur une durée de 12 ans des taux additionnels de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la cotisation foncière des entreprises conformément aux termes de l'article 1638-0 *bis* du code général des impôts.

Les taux cibles qui ont été retenus sont proches de la moyenne des taux des ex-communautés de communes, mais le choix du mécanisme d'intégration fiscale progressive devait permettre d'atténuer l'écart important de taux entre les deux anciennes communautés de communes.

Le lissage des quatre taxes à fiscalité progressive a toutefois été supprimé par délibération n° 2018-23 du 25 septembre 2018 (en lien avec la restitution de la compétence « voirie » à l'ancienne communauté de communes du Pays de Trie, cf. *supra*), à compter du 1^{er} janvier 2019.

Avant la fusion, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) était perçue par la communauté de communes du Pays de Trie, en lieu et place du syndicat mixte de collecte et de traitement des ordures ménagères (Smectom) du plateau de Lannemezan, des Nestes et des Coteaux : quatre taux sont fixés pour la TEOM, selon le service rendu (conteneurs, porte à porte, point unique). La TEOM est perçue par la communauté de communes du Magnoac en lieu et place du syndicat intercommunal à vocations multiples des cantons de Saint-Gaudens, Montréjeau, Aspet, Magnoac, selon un taux unique. La fusion n'a pas modifié cette organisation²¹.

¹⁷ Cf. tableau 36.

¹⁸ Cf. tableau 39.

¹⁹ Régime de la fiscalité professionnelle unique.

²⁰ Délibération n° 2017-40.

²¹ Cf. tableau 37.

1.3. La gouvernance

1.3.1. Le conseil communautaire

Depuis la fusion en 2017, le conseil communautaire comprend 68 sièges. Sa composition a été fixée par arrêté préfectoral n° 65-2016-12-09-14 du 9 décembre 2016²² ; en l'absence d'accord local (cf. article L. 5211-6-1 du CGCT), la préfète a confirmé le nombre de sièges et en a modifié sensiblement la répartition après les élections de 2020²³.

1.3.2. Les instances de décision et de concertation

Le président de la nouvelle communauté de communes à compter de la fusion de 2017 et jusqu'aux élections de 2020 était M. Bernard Verdier, président de l'ancienne communauté de communes du Magnoac au cours de la période antérieure (2015-2016). Le président de l'ancienne communauté de communes du Pays de Trie, M. Jean-Claude Duzer, a été élu vice-président en 2017²⁴. À la suite des élections municipales de 2020, M. Gérard Barthe, vice-président au cours de la mandature 2017-2020, a été élu président²⁵.

Par délibération du 12 janvier 2017, le nombre de vice-présidents a été fixé à neuf. À la suite des élections de 2020, par délibération du 15 juillet, le conseil communautaire a décidé de maintenir le nombre de vice-présidents à neuf²⁶, tout comme le nombre des autres membres du bureau (outre le président et les vice-présidents).

Aux termes de l'article L. 2121-14 du CGCT, le maire doit se retirer au moment du vote du compte administratif. À défaut, il résulte de la jurisprudence administrative que les délibérations correspondantes du conseil municipal sont irrégulières (Conseil d'État, 18 novembre 1931, *Leclerf et Lepage*). Cet article s'applique également aux EPCI, dont le président doit se retirer. Or, ce dernier a participé au vote en 2018. La chambre rappelle que le président et le conseil communautaire devraient respecter, à l'avenir, la réglementation en vigueur à l'occasion du vote du compte administratif.

Par ailleurs, la CCPTM ne réunit pas de conférence des maires, bien que le bureau ne comprenne pas l'ensemble des maires des communes-membres. La chambre recommande donc au président de créer cette instance, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-11-3 du CGCT, ce qu'il s'est engagé à faire dès 2022.

Recommandation

3. Mettre en place une conférence des maires conformément aux dispositions de l'article L. 5211-11-3 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*

²² Neuf sièges pour Trie sur Baïse, six sièges pour Castelnau-Magnoac, quatre sièges pour Monléon-Magnoac, trois sièges pour Bonnefont et un siège pour les 46 autres communes.

²³ Arrêté du 23 octobre 2019 n° 65-2019-10-23-013 fixant le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil communautaire. Un siège de plus a été attribué à la commune de Castelnau-Magnoac et un siège en moins à la commune de Monléon-Magnoac.

²⁴ Délibération n° 2017-03 du 12 janvier 2017.

²⁵ Délibération n° 2020-19 du 15 juillet 2020.

²⁶ Conformément à l'article L. 5211-10 du CGCT, selon lequel le nombre de vice-présidents est au plus de 20 % du conseil communautaire (arrondi à l'entier supérieur).

1.3.3. Les délégations

Sur la période 2017-2020, le président a donné délégation de signature uniquement à M. Jean-Claude Duzer, dans le domaine des finances/budget, lorsque le président est empêché²⁷. La délibération n° 2017-24 du 1^{er} février 2017 fixe les délégations de l'organe délibérant au bureau et au président.

Le nouveau président, M. Gérard Barthe, a donné délégation de signature à deux vice-présidents, dans le domaine de la politique du logement et du cadre de vie pour les finances/budget. Le bureau et le président ont également reçu délégation du conseil communautaire²⁸.

Un contrat d'emprunt n° 4862560 de 800 000 € sur 20 ans entre la Caisse d'Épargne et de Prévoyance de Midi-Pyrénées et la communauté de communes du Pays de Trie, a été signé par M. Jean-Claude Duzer le 10 mars 2017, pour une demande de versement le 16 mars 2017. L'établissement a transmis la délibération de la communauté de communes du Pays de Trie en date du 21 décembre 2016 autorisant cet emprunt.

Au vu des documents transmis, il apparaît que le contrat d'emprunt aurait dû mentionner la nouvelle communauté de communes créée au 1^{er} janvier 2017, l'ancienne n'existant plus à la date de signature effective.

De surcroît, M. Jean-Claude Duzer, en tant que délégataire de la signature du président dans le domaine des finances/budget, n'avait pas compétence pour signer le contrat d'emprunt à cette date, celle-ci ayant été déléguée au bureau²⁹.

Dès lors, il conviendrait de régulariser la situation juridique de ce contrat d'emprunt n° 4862560 de 800 000 € avec la Caisse d'Épargne par un avenant modifiant « l'emprunteur » du contrat (CCPTM et non la communauté de communes du Pays de Trie). L'avenant, après acceptation par l'assemblée délibérante, devra être signé par le président en fonction. Le président de la CCPTM s'est engagé, dans sa réponse adressée à la chambre, dans cette démarche de régularisation.

2. LA FIABILITÉ BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

Outre son budget principal, la CCPTM dispose de sept budgets annexes : cinq budgets en nomenclature M14 et de deux budgets en M4 (le budget annexe « Résidence hôtelière ») et M43 (le budget annexe « Transports »). Parmi les cinq budgets de structure administrative, deux d'entre eux ne présentent aucun mouvement comptable.

²⁷ À compter du 13 janvier 2017, selon l'arrêté de délégation.

²⁸ Délibération n° 2020-35 du 30 juillet 2020.

²⁹ Selon le point 8 de la délibération n° 2017-24 du 1^{er} février 2017.

2.1. La fiabilité budgétaire

2.1.1. Les annexes budgétaires

Des écarts significatifs ont été relevés entre le capital restant dû, renseigné à l'annexe A2.2 des comptes administratifs de 2017 à 2020³⁰ et l'encours de la dette comptabilisée³¹.

Il serait nécessaire que l'ordonnateur se rapproche du comptable public afin de mettre en conformité ses annexes budgétaires avec les comptes de gestion, ce à quoi il s'est engagé dans sa réponse à la chambre.

tableau 1 : vérification entre la concordance du capital restant dû (annexes des comptes administratifs et balances) du budget principal

Capital restant dû au 31 décembre (en €)	2017	2018	2019	2020
Annexe A2.2 comptes administratifs - 16441	0,00	753 534,89	706 130,29	657 918,57
Annexe A2.2 comptes administratifs - 1641	0,00	920 167,73	961 275,51	859 496,10
Annexe A2.2 comptes administratifs - total 164	1 811 402,22	1 673 702,62	1 667 405,80	1 517 414,67
Solde créditeur de sortie compte 1641	1 661 965,00	1 553 511,00	1 594 619,00	1 492 839,00
Solde créditeur de sortie compte 16441	300 000,00	243 535,00	56 130,00	7 919,00
Total solde créditeur 164	1 961 965,00	1 797 046,00	1 650 749,00	1 500 758,00
Vérification	150 562,78	123 343,38	- 16 656,80	- 16 656,67

Source : chambre régionale des comptes (CRC), d'après les comptes administratifs et la balance des comptes de gestion

2.1.2. La qualité des prévisions budgétaires

Selon les termes de l'article L. 1612-4 du CGCT applicable aux EPCI, le budget primitif doit être équilibré et l'évaluation des recettes et des dépenses réelles doit être sincère. Celles-ci ne doivent pas être volontairement surévaluées, ni sous-évaluées (Conseil d'État, 23 décembre 1988, n° 60678).

Sur la période de contrôle, les ratios de réalisation des prévisions budgétaires sont globalement satisfaisants si l'on tient compte des restes à réaliser en investissement (et du contexte de crise sanitaire en 2020)³².

2.1.3. L'absence de comptabilité d'engagement

Aux termes de l'article L. 2342-2 du CGCT et de l'arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité d'engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics, pris pour son application, la tenue d'une comptabilité d'engagement est obligatoire.

La chambre avait relevé que l'établissement public ne tenait pas de comptabilité d'engagement sur la période contrôlée ; suite aux observations provisoires transmises à l'ordonnateur, cette comptabilité a été mise en place au 1^{er} janvier 2022.

³⁰ La même vérification a été effectuée en 2020 sur les budgets annexes et n'appelle pas d'observation.

³¹ Soldes créditeurs de sortie compte 164.

³² Cf. tableau 44 en annexe.

Recommandation

4. Mettre en place une comptabilité d'engagement conformément aux dispositions de l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales. *Totalement mise en œuvre.*

2.1.4. Les restes à réaliser

L'absence de comptabilité d'engagement compromet la fiabilité des restes à réaliser.

En effet, l'article R. 2311-11 du CGCT prévoit que le montant des restes à réaliser en section d'investissement est déterminé à partir de la comptabilité d'engagement. L'état des restes à réaliser engagés et non mandatés est joint au compte administratif pour justifier le solde d'exécution de la section d'investissement à reporter. Ces montants correspondent, en section d'investissement, aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre, et aux dépenses engagées au cours de l'exercice écoulé mais non mandatées à la clôture de cet exercice.

Si l'établissement prend bien en compte des restes à réaliser lors de l'affectation des résultats et qu'elle transmet l'état correspondant en préfecture³³, les montants correspondants ne sont pas inscrits aux comptes administratifs mais uniquement dans les budgets primitifs. En effet, la CCPTM procède à de nombreuses annulations de crédit, en raison de l'absence de comptabilité d'engagement.

Les états de restes à réaliser, dûment justifiés, devront être joints au compte administratif, lorsque la comptabilité d'engagement sera mise en place.

2.1.5. L'affectation des résultats

L'affectation des résultats budgétaires à la couverture des besoins de financements de la section d'investissement a été vérifiée pour le budget principal de 2015 à 2020 et n'appelle pas de commentaire, hormis en 2016.

L'extrait du registre des délibérations transmis pour l'affectation du résultat 2016 est à l'entête de la communauté de communes du Pays de Trie, mais est constitué par le résultat de l'agrégation des résultats des deux communautés de communes fusionnées. Les restes à réaliser en recettes de l'ancienne communauté de communes du Magnoac (+ 1 291 €) ont été exclus de l'agrégation des restes à réaliser en investissement (- 1 458 302 € au lieu de - 1 457 011 €) : le besoin en financement s'élève finalement à 1 085 874 €, au lieu de 1 084 583 €. Cet écart de 0,12 % n'a que peu d'incidence.

2.1.6. Les flux entre le budget principal et les budgets annexes

2.1.6.1. Le budget annexe « Résidence hôtelière » en nomenclature M4

Le budget annexe « Résidence hôtelière » a été créé par délibération de la communauté de communes du Magnoac du 3 décembre 2014 pour le « fonctionnement de la résidence hôtelière du Magnoac » ; la délibération de la communauté de communes du Magnoac du 20 septembre 2011 précisait la « création d'une unité de vie pour seniors valides, sous forme d'une résidence de

³³ Cf. l'état des restes à réaliser 2018, et les extraits du registre des délibérations d'affectation des résultats.

neuf places » (résidence acquise par la communauté de communes de Castelnau Magnoac en 2012).

Sur le caractère d'intérêt général de l'activité exercée par la résidence hôtelière

Le site internet de la résidence hôtelière du Magnoac³⁴ précise que les seniors accueillis peuvent bénéficier d'un service (payant) de « garde de nuit » et que la résidence se situe dans le parc de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes Saint-Joseph : la résidence hôtelière proposerait donc une offre d'hébergement ponctuelle adaptée pour les conjoints (ou proches) âgés mais encore valides des pensionnaires de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

Compte tenu de l'offre publique en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes restreinte sur le territoire de la communauté de communes, l'hébergement proposé par la résidence hôtelière peut présenter un intérêt général pour les visiteurs des résidents de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes Saint-Joseph.

Pour autant, l'objectif initial de la résidence hôtelière semble avoir été interprété de manière très extensive : un site de réservation par internet très connu présente ainsi la résidence comme un hébergement touristique classique ; le site internet de la commune de Castelnau-Magnoac effectue un renvoi vers la page de la résidence, à la rubrique « tourisme-hébergement » du site. Dès lors, il semble que la CCPTM propose, au moins en partie, une offre d'hébergement touristique de nature commerciale.

Or, l'intervention de l'établissement public ne semble pas nécessaire au regard des conditions du marché, des niveaux de prix ou de la disponibilité de l'hébergement³⁵. En outre, la chambre n'a pas pu déterminer si la résidence hôtelière propose une part significative de son offre d'hébergement sous la forme d'une offre « médico-sociale » ; l'ordonnateur en fonction depuis juillet 2020 n'a pas été en mesure d'apporter des éléments complémentaires et l'ancien ordonnateur n'a pas répondu à la chambre.

Sur les modalités de la délégation de service public

À compter de 2018, la CCPTM confie la gestion de ses activités exercées dans la résidence hôtelière à l'association nationale de recherche et d'action solidaire, moyennant une redevance annuelle fixée à hauteur du remboursement des emprunts (environ 21 000 €, représentant l'annuité en capital et les charges d'intérêt de la dette). Aux termes de l'article L. 1411-1 du CGCT, cette convention de gestion est en fait constitutive d'une délégation de service public, puisque c'est l'association qui assume « la responsabilité de la gestion et du bon fonctionnement de la structure » et que son activité est rémunérée par les recettes de l'hébergement.

La chambre relève toutefois que les dispositions des articles L. 1411-1 à L. 1411-19 du CGCT n'ont pas été respectées, notamment en matière de transparence et de mise en concurrence minimale des candidats à la délégation.

³⁴ Aucune référence ni renvoi à la résidence n'a été trouvé sur le site officiel de la CCPTM.

³⁵ La jurisprudence en matière hôtelière prévoit que l'intervention publique n'est possible qu'en cas de défaillance de l'initiative privée ou lorsque les niveaux de prix paraissent incompatibles avec l'atteinte d'objectifs d'intérêt public. Or, l'offre hôtelière aux environs de Trie comprend deux hôtels et plusieurs gîtes et maisons d'hôte, sans compter les hébergements chez l'habitant. Les tarifs pratiqués sont modérés.

Sur le subventionnement dont bénéficie le budget annexe de la résidence hôtelière

En 2017 et 2018, le budget principal a mandaté au profit du budget annexe les sommes respectives de 23 838 € et 1 500 € au compte 6521 « Déficit des budgets annexes à caractère administratif »³⁶. Le budget annexe a émis les titres correspondants au compte 774 « Subventions exceptionnelles ».

Or, l'article L. 2224-1 du CGCT prévoit que les budgets des services publics industriels et commerciaux communaux (et intercommunaux), exploités en régie, affermés ou concédés, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses. En conséquence, l'article L. 2224-2 du CGCT fait interdiction aux communes (et à leurs groupements) de prendre en charge dans leur budget propre le déficit d'exécution des services publics industriels et commerciaux.

Si une telle prise en charge est admise dans des cas spécifiques et sur délibération motivée de l'assemblée délibérante, aucune délibération de cette nature n'a été votée par la CCPTM pour justifier ces opérations.

La CCPTM a pris note des observations de la chambre et l'ordonnateur s'est engagé dans une démarche de régularisation, considérant que la convention avec l'association nationale de recherche et d'action solidaire devra être revue sous forme d'un simple bail commercial.

En outre, le conseil communautaire a voté fin 2021 la dissolution du budget annexe : les revenus des loyers devront être imputés au budget principal et l'activité de la résidence hôtelière ne sera plus gérée par la CCPTM.

2.1.6.2. Les avances du budget principal aux budgets annexes

Le budget principal a émis deux avances aux budgets annexes, qui sont antérieures à la période sous contrôle et qui proviennent :

- de l'ancienne communauté de communes du Pays de Trie pour 357 477 €³⁷ au profit du budget annexe « Zone artisanale Canton » ;
- de l'ancienne communauté de communes du Magnoac pour 51 504 € au profit du budget annexe « Résidence hôtelière ».

Une avance de la CCPTM d'un montant de 4 976 € au profit du budget annexe « Lotissement n° 4 » a aussi été consentie en 2017.

Ces avances figurent toujours aux comptes correspondants du budget principal et des budgets annexes³⁸, alors qu'elles datent de plus de dix ans pour le budget annexe « Zone artisanale Canton », et de plus de cinq ans pour le budget annexe « Résidence hôtelière ».

Il conviendrait que l'ordonnateur de la CCPTM se rapproche du comptable public afin de restituer ces avances au budget principal.

³⁶ Compte erroné car réservé aux budgets annexes à caractère administratif, le compte adéquat dans le cas présent est le 657364 pour les services à caractère industriel et commercial.

³⁷ Solde débiteur du compte « Autres immobilisations financières », « communes membres du groupement à fiscalité propre » 276351) du budget principal et contrepartie en solde créditeur du compte « Autres emprunts et dettes assimilées », « autres établissements publics locaux » (16876) du budget annexe correspondant.

³⁸ Depuis 2015-2016 pour le budget annexe de la résidence hôtelière, antérieur à 2010 pour le budget annexe « ZA Canton ».

2.2. La fiabilité du bilan

2.2.1. Le suivi du patrimoine

2.2.1.1. L'absence d'inventaire physique

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur, qui recense et identifie les biens dans un double inventaire (matériel et comptable) et au comptable public, qui enregistre les biens à l'actif du bilan et assure le suivi des immobilisations dans l'état de l'actif et l'état des immobilisations.

Avant la fusion, seule la communauté de communes du Pays de Trie tenait un registre d'inventaire, mais ce dernier ne recensait que 3 % des immobilisations comptabilisées dans la balance. La CCPTM a indiqué que la communauté de communes du Magnoac ne tenait pas de registre d'inventaire physique.

Depuis la fusion, la CCPTM tient un « registre d'inventaire physique », qui s'apparente davantage à un inventaire comptable retraçant le numéro d'inventaire, la désignation du bien, la valeur et date d'acquisition, le compte d'imputation, la date de début d'amortissement et la valeur du cumul d'amortissement.

L'établissement devrait mettre en place un véritable inventaire physique reflétant la réalité physique des biens et permettant de connaître précisément les immobilisations³⁹.

2.2.1.2. Des écarts entre l'actif du bilan et « l'inventaire comptable » de l'ordonnateur

L'inventaire de l'ordonnateur a été comparé à l'actif du bilan : des écarts significatifs entachent la fiabilité du bilan financier de la CCPTM, puisque les valeurs brutes d'immobilisation des comptes de gestion sont supérieures de 28 M€ à celles de l'inventaire comptable de l'ordonnateur.

Ces écarts résultent principalement (17,6 M€) des immobilisations corporelles reçues au titre d'une mise à disposition (comptes 21751) concernant les réseaux de voirie. L'abandon de la compétence optionnelle « création, entretien et aménagement de la voirie rurale et communale » (auparavant exercée par la communauté de communes du Pays de Trie) au 1^{er} janvier 2018 n'a pas été suivie de la rétrocession des immobilisations correspondantes en comptabilité.

La discordance provient également (pour 1,6 M€) de la mise à disposition des bâtiments publics (compte 21731) : à l'inverse, cette compétence optionnelle (d'entretien des écoles) a été prise en charge par la communauté de communes, mais il n'y a pas eu d'enregistrement dans l'inventaire comptable de l'ordonnateur.

³⁹ État de vétusté, emplacement ou occupation, coût d'entretien annuel et surface le cas échéant, par exemple.

tableau 2 : budget principal, comparaison du registre de l'inventaire de l'ordonnateur au 31 décembre 2020 avec les comptes concernés de la balance au 31 décembre 2020 (en €)

Compte	Balance au 31/12/2020			Montant Inventaire ordo			Ecart Balance / Inventaire Ordo		
	Valeur brute	Valeur nette	Amort	Valeur brute	Valeur nette	Amort	Valeur brute	Valeur nette	Amort
Sous-total compte 20 - Immos incorporelles	503 314	436 140	67 175	245 917	171 009	74 908	257 397	265 130	- 7 733
Sous-total compte 21 - Immobilisations corporelles	29 410 124	28 417 197	992 928	3 612 639	2 589 534	1 023 105	25 797 485	25 827 663	- 30 177
Sous-total compte 23 - Immobilisations en cours	1 784 025	1 784 025	-	8 036	8 036	-	1 775 989	1 775 989	-
Sous-total compte 24 - Immobilisations concédées ou affectées	48 388	48 388	-	-	-	-	48 388	48 388	-
Sous-total compte 26 - Participations et créances rattachées à des participations	2 104	2 104	-	2 104	2 104	-	-	-	-
Sous-total compte 27 - Immobilisations financières	422 657	422 657	-	51 504	51 504	-	371 153	371 153	-
TOTAL	32 170 612	31 110 509	1 060 102	3 920 199	2 822 187	1 098 013	28 250 412	28 288 323	- 37 911

Source : CRC, d'après la balance des comptes au 31 décembre 2020 et le registre inventaire de l'ordonnateur au 31 décembre 2020

Des écarts significatifs (0,9 M€) ont enfin été constatés entre les comptes d'actif des budgets annexes et les inventaires correspondants de l'ordonnateur (valeurs brute et nette comptables supérieures aux valeurs correspondantes de l'inventaire de l'ordonnateur).

La chambre recommande donc à l'ordonnateur de réaliser, en lien avec le comptable public, les inscriptions comptables portant fin de mise à disposition des réseaux de voirie afin de donner une image fidèle de son actif comptable immobilisé et de mettre en concordance l'inventaire de l'actif de ses budgets (principal et annexes) avec l'état de l'actif comptabilisé dans ses comptes de gestion.

L'ordonnateur répond que, dans le cadre du passage de la CCPTM à la nouvelle instruction M57 au 1^{er} janvier 2022, un travail de mise en concordance sera mené en collaboration avec le comptable public.

Recommandation

5. Mettre à jour les comptes d'actif immobilisés en lien avec le comptable public conformément aux dispositions réglementaires de la norme comptable M14 (titre I, chapitre 2) et aux principes généraux rappelés par le guide des opérations d'inventaire du comité national de fiabilité des comptes locaux. *Non mise en œuvre.*

2.2.2. L'intégration des immobilisations corporelles en cours

L'instruction budgétaire et comptable M14 dispose que le compte 23 « Immobilisations 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 23 fait donc apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas achevées.

Lorsque les travaux sont achevés, le transfert au compte d'imputation définitive est effectué sur ordre de l'ordonnateur : la mise en service de l'immobilisation est donc traduite comptablement, tout comme l'amortissement de cette dernière le cas échéant.

Avant la fusion des communautés de communes, les immobilisations en cours concernent principalement la communauté de communes du Pays de Trie et le ratio d'intégration est satisfaisant.

En 2017, les immobilisations incorporelles en cours enregistrées pour plus de 1 M€ concernent les travaux de la maison de la santé (d'après le grand livre des dépenses correspondant). Depuis 2017, aucun transfert d'immobilisation n'a été réalisé, alors que la maison de la santé a été mise en service.

Ce défaut d'intégration entache d'erreur les dotations aux amortissements (cf. *infra*). En effet, l'immobilisation la plus significative (la maison médicale⁴⁰) est concernée par l'amortissement, ses locaux étant loués à des professionnels de la santé⁴¹ ; l'absence d'intégration de cette immobilisation emporte ainsi une insuffisance des dotations aux amortissements.

La chambre rappelle à la CCPTM la nécessité de procéder régulièrement à l'intégration des immobilisations en cours.

2.2.3. L'amortissement des biens

Conformément au CGCT en ses articles L. 2321-2, 27° et 28° et R. 2321-1, la CCPTM, ayant une population supérieure à 3 500 habitants est tenue de procéder à l'amortissement de chaque bien ou catégorie de biens, par une délibération de l'assemblée délibérante.

Avant la fusion de 2017 et sur la période sous revue, les deux communautés de communes étaient concernées par cette obligation. Or, seule la communauté de communes du Pays de Trie pratiquait l'amortissement (délibération du 15 avril 2011).

Compte tenu de cette obligation, la chambre estime⁴² que le bilan et l'état de l'actif du comptable sont surestimés en valeur nette de plus de 0,9 M€ (hors immeubles de rapport, traités ci-après).

La chambre recommande donc à l'établissement d'adopter une délibération relative à l'amortissement. Les durées d'amortissement devront, par ailleurs, être enregistrées dans l'inventaire de l'ordonnateur pour chaque nouvelle immobilisation⁴³.

Recommandation

6. Adopter une délibération sur le mode d'amortissement et la durée pour chaque bien ou catégorie de biens. *Non mise en œuvre.*

⁴⁰ Selon le compte 2313 « Travaux en cours » de l'état de l'actif du comptable au 31 décembre 2020.

⁴¹ Cette maison médicale est intégrée au budget principal, tout comme les recettes afférentes aux loyers, contrairement à la maison médicale située sur le territoire de l'ancienne communauté de communes du Magnoac, qui fait l'objet d'un budget annexe.

⁴² Estimation basée sur le défaut d'amortissement, selon les dates d'entrée de l'état d'actif du comptable et d'après les durées d'amortissement de la délibération du 15 avril 2011, ou les durées d'amortissement maximales du barème indicatif de la M14 (tome 1, page 40).

⁴³ Ces durées d'amortissement ne figurent d'ailleurs pas dans le tableau de l'inventaire de l'ordonnateur transmis par la CCPTM.

2.2.3.1. Le cas spécifique des immeubles de rapport

Selon l'article L. 2321-2, 27° et 28° du CGCT, les immeubles productifs de revenus sont obligatoirement amortissables, à l'exception des immeubles affectés à l'usage du public ou d'un service public administratif. Il convient donc de prendre en compte leur affectation et de vérifier que le loyer couvre au moins l'amortissement du bien.

D'après l'état de l'actif du comptable au 31 décembre 2020 et le compte correspondant, la CCPTM ne pratique pas d'amortissement pour les immeubles de rapport productifs de revenus (hormis pour deux biens).

Il conviendrait que la CCPTM inscrive à l'avenir les dotations aux amortissements correspondant aux immeubles productifs de revenus, conformément aux termes de la délibération qui devra être votée sur les durées d'amortissement (cf. recommandation n° 6 *supra*).

2.2.3.2. Le cas spécifique des frais d'études

Si les immobilisations entièrement amorties demeurent habituellement inscrites au bilan et donc à l'inventaire tant qu'elles sont utilisées, les frais d'études, de recherches et de développement, d'insertion et de subventions d'équipement versées doivent être sortis dès leur amortissement complet⁴⁴. Dès qu'il est constaté que les frais d'études ne seront pas suivis de réalisation, les frais correspondants sont amortis sur une période qui ne peut dépasser cinq ans⁴⁵.

Or, les frais d'études, rentrés dans l'état de l'actif du comptable de 2014 à 2016, pour un montant total de plus de 200 000 €, n'ont pas été amortis et figurent encore à l'état de l'actif.

tableau 3 : budget principal, compte 2031 de l'état de l'actif du comptable au 31 décembre 2020 (pour les immobilisations antérieures à cinq ans)

Compte	Désignation du bien	Date acquisition	Valeur brute (€)
2031	Étude faisabilité technico-économique - réseau chaleur	11/08/2014	19 119,07
2031	Étude faisabilité piscine	12/12/2014	3 522,00
2031	Étude faisabilité d'une piscine	20/05/2015	38 594,96
2031	Étude faisabilité bois énergie	10/05/2016	137 470,55
2031	Maîtrise d'œuvre - réseau de chaleur	15/12/2016	4 712,40
Total			203 418,98

Source : CRC, d'après l'état de l'actif du comptable du budget principal au 31 décembre 2020

Les frais d'études générales qui ne sont pas menées en vue de la réalisation d'un investissement doivent s'imputer en section de fonctionnement (au compte 617 « Études et recherches »), et non en section d'investissement.

⁴⁴ Norme comptable M14, tome 1, page 27.

⁴⁵ Ibidem.

**tableau 4 : budget principal, compte 2031 de l'état de l'actif du comptable au 31 décembre 2020
(imputations erronées)**

Compte	Désignation du bien	Date acquisition	Valeur brute (€)
2031	Diagnostic territorial énergie	31/12/2009	15 000,00
2031	Étude - zéro pesticides	05/06/2018	35 280,00
Total			50 280,00

Source : CRC, d'après l'état de l'actif du comptable du budget principal au 31 décembre 2020

Dès lors, la chambre recommande à l'ordonnateur :

- de sortir les frais d'études et de recherches de l'actif comptable, si les investissements correspondants ont eu lieu, ou s'ils n'ont pas été suivis de réalisation ;
- d'imputer en section de fonctionnement les études non liées à des investissements.

Recommandation

7. Amortir puis sortir de l'actif immobilisé les frais d'études conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14. *Non mise en œuvre.*

2.2.4. Les provisions pour risques et charges et pour créances litigieuses

En application de l'article L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT, les dotations aux provisions sont des dépenses obligatoires, dont la comptabilisation doit faire l'objet d'une délibération de l'assemblée délibérante. Cette comptabilisation, qui relève du principe comptable de prudence, doit être menée à bien à la clôture de l'exercice, sur la base d'une analyse préalable du risque encouru par l'établissement.

La CCPTM a transmis un dépôt de plainte du 16 janvier 2019 et la convocation devant le tribunal correctionnel du 16 mars 2021 pour « faux : altération frauduleuse de la vérité dans un écrit ». Dans cette affaire de loyers impayés (maison Lacaze), la personne qui s'est portée caution solidaire accuse la CCPTM de faux concernant le contrat de bail de 2015. Au 31 décembre 2020, l'état des restes à recouvrer faisait état de plus de 12 000 € de loyers impayés à l'encontre du signataire du contrat de bail.

La CCPTM fait donc face à un risque contentieux, et à un risque de non-recouvrement de créances.

Dès lors, la chambre recommande à l'établissement de voter une délibération relative à la comptabilisation des provisions et de provisionner les risques encourus en conséquence, au titre du contentieux en cours et des créances litigieuses correspondantes.

Recommandation

8. Adopter une délibération relative à la comptabilisation des provisions et provisionner le risque encouru au titre du contentieux en cours et du risque de non-recouvrement de créances. *Non mise en œuvre.*

2.3. La fiabilité des comptes

2.3.1. L'impact des annulations de titres et admissions en non-valeur sur le résultat

tableau 5 : budget principal, évolution des restes à recouvrer de 2015 à 2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Restes à recouvrer - redevables contentieux (compte 4116) solde au 31 décembre	7 785,36	8 542,81	5 471,67	16 346,23	32 763,29	39 953,43
Restes à recouvrer - locataires - contentieux (compte 4146) solde au 31 décembre	6 124,98	3 143,55	951,63	570,58	647,58	3 638,47
Restes à recouvrer - divers redevables contentieux (compte 46726) solde au 31 décembre		337,00	337,00	3 578,57		125,16
Total redevables contentieux (créances douteuses)	13 910,34	12 023,36	6 760,30	20 495,38	33 410,87	43 717,06
Total redevables (compte 411-414-4672)	557 533,48	827 351,90	506 632,18	661 991,12	1 004 710,27	1 355 220,95
Ratio - Tiers contentieux / Tiers redevables	2,5 %	1,5 %	1,3 %	3,1 %	3,3 %	3,2 %
Produits de gestion (70 +75)	748 305,73	789 283,58	683 862,80	887 694,90	1 005 330,86	928 172,40
Ratio contentieux/produits de gestion	1,9 %	1,5 %	1,0 %	2,3 %	3,3 %	4,7 %
Pertes sur créances irrécouvrables (débit compte 654)	271,71					5 579,86
Titres annulés (débit compte 673)	1 028,20			2 857,08	31 894,68	178 905,18
Total titres annulés (654+673)	1 299,91	0,00	0,00	2 857,08	31 894,68	184 485,04
Ratio 654 / créances douteuses	2,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	12,8 %
Ratio (654 + 673) / créances douteuses	9,3 %	0,0 %	0,0 %	13,9 %	95,5 %	422,0 %

Source : CRC, d'après les balances de 2015 à 2020

Les créances contentieuses sont en légère progression depuis 2016, mais représentent toujours un faible ratio de l'ensemble des créances à recouvrer (autour de 3 %). Toutefois, cette progression au regard de l'ensemble des produits de gestion est régulière depuis 2017, à raison d'un point en moyenne par an, pour atteindre presque 5 % de l'ensemble des produits de gestion en 2020.

2.3.2. Le subventionnement des associations de droit privé

Le subventionnement des associations de droit privé pour plus de 23 000 € doit donner lieu, en application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, à un conventionnement validé par l'assemblée délibérante.

tableau 6 : budget principal, évolution des versements de subventions de fonctionnement de 2015 à 2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Subventions de fonctionnement	198 353	202 637	194 745	227 400	211 159	183 304
<i>Dont subventions autres établissements publics</i>	<i>30 000</i>	<i>30 000</i>	<i>30 000</i>	<i>0</i>	<i>7 500</i>	<i>27 084</i>
<i>Dont subventions aux personnes de droit privé</i>	<i>168 353</i>	<i>172 637</i>	<i>164 745</i>	<i>227 400</i>	<i>203 659</i>	<i>156 220</i>

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi (comptes de gestion)

Les subventions aux associations dont les montants annuels versés dépassent 23 000 € ont été contrôlées de 2017 à 2020. Seuls deux organismes sont concernés : l'association des familles rurales du Magnoac et l'office de tourisme.

La chambre relève l'absence de délibération prise à l'appui de la convention signée le 25 avril 2018, fixant notamment l'attribution d'une subvention de 90 000 €⁴⁶ à l'association des familles rurales du Magnoac. Il est nécessaire que l'attribution de cette subvention soit régularisée

⁴⁶ Mandats n° 767 et 768, bordereau 43 du 15 mai 2018 et mandat n° 1435, bordereau 90 du 10 septembre 2018.

par délibération de l'assemblée délibérante, ce que s'est engagé à faire l'ordonnateur dans sa réponse à la chambre.

2.3.3. Les cessions d'immobilisation

Les cessions d'immobilisation ont été vérifiées sur la période sous revue. Les principales cessions concernent le terrain cédé à la société Agrogaz en 2018, et des locaux de la maison de santé cédés à des médecins en 2018 (budget annexe « Maison de santé pluridisciplinaire »).

2.3.3.1. Sur le prix de cession des locaux de la santé

La procédure de location-vente est décrite dans le tome 2 de l'instruction M14⁴⁷ et est régie par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière, qui s'applique à des immeubles à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation. La location-vente est un contrat qui consiste à prévoir qu'à l'expiration du contrat de louage du bien, la propriété de ce dernier soit transférée au locataire.

L'ancienne communauté de communes du Magnoac a réalisé une maison de santé pour, selon les contrats de bail, « favoriser l'installation ou le maintien de professionnels de santé ». En 2009, trois contrats de bail signés entre la communauté de communes du Magnoac et des médecins (deux généralistes et un cabinet dentaire) ont abouti à une cession des locaux correspondants (en 2018). Les contrats sont intitulés « bail professionnel » et ne font pas mention de la loi de juillet 1984⁴⁸.

Ces contrats comportent pourtant une option d'achat (article 13) à compter de la sixième année, libellée comme suit : « le prix d'achat est la valeur d'achat déterminée forfaitairement, quel que soit le moment de l'achat à partir de la sixième année, au niveau de l'autofinancement consenti par la communauté de communes rapporté à la surface privative vendue, en tenant compte de loyers effectivement payés ».

tableau 7 : bilan des loyers et des ventes des contrats de 2009 avec trois professionnels de santé (montants en € HT)

Professionnel de santé	Cumul des loyers	prix de la vente	Superficie	Prix payé au m² (local)	Contrat de bail	Vente
N°1	43 606,08	814,42	81,42	545,57	Délibération communauté de communes du Magnoac du 21/02/2008 - Contrat signé le 01/04/2009	Délibération n° 2018-21 bis du 18/04/2018
N°2	66 947,04	1 201,60	120,16	567,15	Délibération communauté de communes du Magnoac du 21/02/2008 - Contrat signé le 12/02/2009	Délibération n° 2018-22 bis du 18/04/2018
N°3	38 760,96	4 845,12	81,42	545,57	Délibération communauté de communes du Magnoac du 23/02/2009 - Contrat signé le 01/04/2009	Délibération n° 2017-26 du 01/02/2017
		814,12				
TOTAL	149 314,08	7 675,26	283,00	554,73		

Source : CRC, selon contrats de bail, délibérations et balances des comptes

*Le bail étant consenti pour une durée de neuf ans, seul le professionnel N° 3 a demandé l'achat avant l'échéance du bail et a réglé 12 mois de loyer en plus du terrain.

⁴⁷ Au 1.4.2, ainsi que dans les fiches d'écriture de l'annexe n° 42.

⁴⁸ Le régime juridique cité à l'article 3 du contrat concerne l'article 57-A de la loi du 23 décembre 1986 « tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière ».

L'établissement a transmis le calcul correspondant au financement consenti par la communauté de communes pour l'investissement de la maison de la santé : ce coût d'autofinancement, ramené au mètre carré, s'élève à 508,36 € ; l'article 13 a donc bien été appliqué.

Toutefois, il ressort de l'application de l'article 13, que le prix de vente des locaux est à hauteur du coût du terrain (fixé à 10 € le mètre carré)⁴⁹, prix particulièrement bas visant à « favoriser l'installation ou le maintien de professionnels de santé dans les zones définies en application du 1° de l'article L. 1434-4 du code de la santé publique », d'après le contrat qui fait référence aux dispositions de l'article L. 1511-8 du CGCT.

Or, la chambre relève que la CCPTM s'écarte des dispositions réglementaires introduites par les articles R. 1511-44 et R. 1511-45 du CGCT :

- la location-vente ne fait pas partie des cinq types d'aide énumérées au R. 1511-44. En effet, il y a eu vente des locaux, et non pas « mise à disposition ». Cet article ne prévoit pas la circonstance d'une vente, mais seulement d'une mise à disposition. Outre l'aspect juridique, ce point emporte également des conséquences comptables, la cession d'immobilisation ne pouvant s'appuyer sur ces dispositions réglementaires ;
- le contrat de bail prévoit bien des « engagements pris par le bénéficiaire en contrepartie des aides accordées » (R. 1511-45), à savoir « respecter la destination initiale des locaux, au sein de la maison de la santé, pour l'exercice de la profession de médecin » mais ne précise aucune durée. Dans le silence du contrat, l'engagement est donc sans limitation de durée. Or, le contrat devrait préciser « les conditions dans lesquelles les aides prennent fin », ainsi que « les conditions dans lesquelles l'intéressé s'oblige, en cas de non-respect de ses engagements, à restituer, en tout ou en partie, les aides reçues » ;
- la convention (contrat de bail) aurait également dû être signée par l'union régionale des caisses d'assurance maladie, aux termes de l'article R. 1511-45 du CGCT, et aurait dû être transmise à l'agence régionale de santé concernée.

Enfin, le montant de l'aide accordée au médecin n'est précisé, ni dans le contrat de bail, ni dans la délibération de l'acte de vente. La CCPTM a ainsi manqué de transparence tant à l'égard de son assemblée délibérante que de l'acquéreur du bien.

De surcroît, l'ordonnateur a indiqué ne pas avoir sollicité l'avis du service chargé des domaines, ni pour les loyers, ni pour les ventes. Les délibérations des cessions auraient pourtant dû s'appuyer sur l'avis de ce service de l'État, aux termes de l'article L. 5211-37 du CGCT⁵⁰.

2.3.3.2. Sur la procédure budgétaire

S'agissant de la procédure budgétaire menée pour ces opérations, deux irrégularités sont relevées⁵¹ :

- l'absence d'amortissement des locaux loués, induisant une moins-value substantielle : le prix de cession total des trois locaux (7 675 €), à déduire du montant correspondant à la sortie de

⁴⁹ Les loyers antérieurement payés jusqu'à la vente correspondent à la redevance de la contrepartie du droit de l'accédant à la jouissance du logement et ne peuvent être inclus dans le prix de vente.

⁵⁰ S'agissant des loyers, la consultation des services de l'État est obligatoire au-delà du seuil de 24 000 € par an, selon dispositions des articles L. 1311-9 et L. 1311-10 et arrêté du 5 décembre 2016.

⁵¹ Cf. tableau 41, tableau 42 et tableau 43 en annexe.

l'immobilisation (156 989 €⁵²), a abouti à une moins-value de près de 149 314 € (subventionnée par le budget principal en 2019). Si les amortissements avaient été constatés (de 2009 à 2018), à hauteur des loyers perçus (149 314 € cumulés), la même opération aurait été neutre pour l'établissement⁵³, grâce à la reprise comptable des amortissements ;

- l'ordonnateur n'a pas procédé aux écritures budgétaires conformes aux « cessions à titre onéreux » (titre 3, chapitre 3, 1.3.1 du tome 2 de l'instruction M14) et n'a pas procédé à la reprise de la moins-value en section d'investissement (article L. 2331-8 du CGCT). Cette omission s'apparente de fait à un transfert entre sections irrégulier. Si les opérations avaient été menées de manière conforme, le budget principal aurait dû prévoir une subvention d'investissement et non de fonctionnement. Les erreurs constatées sur ce point devraient être corrigées, en lien avec le comptable public.

La chambre réitère donc la recommandation émise sur l'amortissement des biens, et formule une nouvelle recommandation relative au respect de l'instruction M14, s'agissant des cessions à titre onéreux.

Recommandation

9. Respecter les procédures prévues par l'instruction M14 (titre 3, chapitre 3, 1.3.1 du tome 2 de l'instruction M14) pour les opérations budgétaires relatives aux cessions à titre onéreux. *Non mise en œuvre.*

Ces observations, qui portent sur les aspects budgétaires et comptables de l'opération, ne remettent pas en cause la création de cette maison de santé qui, selon l'ordonnateur, a amélioré l'accès aux soins d'un territoire antérieurement affecté par une faible densité médicale. Avec 130 médecins pour 100 000 habitants en 2020, la CCPTM bénéficie, en effet, d'une densité médicale sensiblement supérieure à celle des communautés de communes limitrophes⁵⁴.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La fiabilité de l'information budgétaire est imparfaite, en l'absence de comptabilité d'engagement. La fiabilité des comptes présente de nombreuses irrégularités, relatives au suivi du patrimoine, à l'amortissement des biens et aux provisions pour risques et charges. Les cessions d'immobilisation présentent des anomalies, ainsi que le subventionnement des associations de droit privé.

Compte tenu de l'ensemble de ces insuffisances, la chambre émet six recommandations à des fins de fiabilisation de l'information budgétaire et d'amélioration de la fiabilité des comptes :

- mettre en place une comptabilité d'engagement, conformément aux dispositions de l'article L. 2342-2 du CGCT ;
- mettre à jour les comptes d'actif immobilisés en lien avec le comptable public conformément aux dispositions réglementaires de la norme comptable M14 (titre I, chapitre 2) et aux principes généraux rappelés par le guide des opérations d'inventaire du comité national de fiabilité des comptes locaux ;

⁵² Cette sortie s'est faite sur deux exercices, en 2017 et 2018 ; l'opération a été clôturée par une subvention du budget principal au budget annexe en 2019.

⁵³ Sur l'exercice courant, puisque la charge aurait été répartie sur les exercices antérieurs concernés.

⁵⁴ Soit entre 0 et 89 médecins pour 100 000 habitants en 2020 (source : Agence nationale de la cohésion des territoires - Observatoire des territoires, données publiques). Une partie de cette situation favorable est due à la création de la maison de santé pluridisciplinaire de Trie.

- adopter une délibération sur le mode d'amortissement et la durée pour chaque bien ou catégorie de biens ;
- amortir puis sortir de l'actif immobilisé les frais d'études conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14 ;
- adopter une délibération relative à la comptabilisation des provisions et provisionner le risque encouru au titre du contentieux en cours et du risque de non recouvrement de créances ;
- respecter les procédures prévues par l'instruction M14 (titre 3, chapitre 3, 1.3.1 du tome 2 de l'instruction M14) pour les opérations budgétaires relatives aux cessions à titre onéreux.

3. LA SITUATION FINANCIÈRE

3.1. Le budget principal

Compte tenu des évolutions institutionnelles intervenues, il convient de distinguer deux périodes : avant et après le 1^{er} janvier 2017. Les tableaux d'analyse financière des anciens établissements ont été fusionnés afin d'apprécier la continuité des évolutions financières. La première phase de fusions (2015-2016) se caractérise par une grande stabilité de la situation financière. La fusion intervenue en 2017 a quelque peu dégradé la situation du budget principal, sans que les niveaux d'alerte soient pour autant atteints.

3.1.1. La formation de l'autofinancement

En 2019, la capacité d'autofinancement brute (CAF), qui contribue au financement des opérations d'investissement et au remboursement en capital de la dette, se contracte de moitié par rapport à 2017, à hauteur de 456 000 €. Pour partie toutefois, cette dégradation est liée à des charges exceptionnelles, dont il conviendra de surveiller l'évolution. Elle est également due à un effet de ciseaux modéré, les produits de gestion étant en baisse alors que les charges de gestion augmentent.

Les ressources fiscales propres s'effritent en raison de l'abaissement des taux de la taxe d'habitation et des taxes foncières, et de l'augmentation de la fiscalité reversée aux communes. Les ressources institutionnelles baissent de 11 % sur la période sous revue, le point haut constaté en 2018 devant être neutralisé dans l'analyse en raison des apports exceptionnels consécutifs à la fusion. Ces évolutions sont en partie contrebalancées par la dynamique des ressources d'exploitation, qui permet une stabilisation des produits de gestion en 2019 et en 2020, à environ 4 M€, soit le niveau constaté en 2015 pour l'ensemble des établissements fusionnés.

Parallèlement, les charges augmentent de 3 %, à 3,3 M€, notamment celles relatives aux ordures ménagères, qui pèsent sur le poste « autres charges de gestion ». Sur l'ensemble de la période, l'excédent brut de fonctionnement se contracte de 17 %, tout en restant au-dessus des seuils d'alerte en 2020. Le président indique dans sa réponse que l'augmentation des charges relatives aux ordures ménagères est intégralement supportée par le contribuable.

La CAF brute est significativement affectée par ces évolutions : à un peu plus de 11 % des produits de gestion en 2019 et en 2020, elle est en net retrait par rapport aux niveaux atteints jusqu'en 2018, et par rapport au niveau moyen constaté sur l'ensemble de la période (17 %).

tableau 8 : la capacité de financement propre depuis 2015

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation 2015-2020
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	2 365 153	2 433 247	2 468 835	2 633 751	2 376 452	2 405 340	2%
+ Fiscalité reversée	30 406	-36 503	-76 809	-114 530	-119 230	-110 760	-464%
= Fiscalité totale (nette)	2 395 559	2 396 744	2 392 026	2 519 221	2 257 222	2 294 580	-4%
+ Ressources d'exploitation	747 347	788 426	683 758	870 964	1 005 000	907 588	21%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	842 955	871 655	939 258	1 290 535	776 331	747 514	-11%
+ Production immobilisée, travaux en régie	5 510	7 035	0	0	0	0	
= Produits de gestion (A)	3 991 371	4 063 860	4 015 043	4 680 720	4 038 553	3 949 681	-1%
Charges à caractère général	614 143	534 075	580 382	611 055	514 469	526 931	-14%
+ Charges de personnel	1 530 088	1 471 827	1 505 564	1 562 053	1 522 810	1 477 077	-3%
+ Subventions de fonctionnement	198 353	202 637	194 745	227 400	211 159	183 304	-8%
+ Autres charges de gestion	855 170	879 557	891 069	1 059 997	1 265 941	1 105 148	29%
= Charges de gestion (B)	3 197 754	3 088 095	3 171 759	3 460 505	3 514 379	3 292 459	3%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	793 617	975 765	843 283	1 220 215	524 174	657 221	-17%
En % des produits de gestion	19,9%	24,0%	21,0%	26,1%	13,0%	16,6%	
+/- Résultat financier	-44 350	-44 111	-38 761	-51 905	-46 983	-42 558	-4%
Dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques	0	0	0	0	0	0	
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0	0	
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	-366	-7 035	-864	0	0	0	
+/- Autres produits et charges excep. réels	12 381	-357 833	4 536	1 227	-22 230	-158 627	
= CAF brute	761 282	566 786	808 194	1 169 537	454 961	456 036	-40%
En % des produits de gestion	19,1%	13,9%	20,1%	25,0%	11,3%	11,5%	

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

3.1.2. La stagnation des produits de gestion

L'EPCI a choisi de baisser la pression fiscale en diminuant notamment la taxe d'habitation.

tableau 9 : évolution des produits de gestion depuis 2015

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Impôts locaux nets des restitutions	1 927 704	1 986 782	1 779 954	1 892 751	1 606 319	1 610 192
+ Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)	436 959	446 465	688 881	720 993	750 117	775 148
+ Taxes sur activités industrielles	490	0	0	0	0	0
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation (nettes des reversements)	0	0	0	20 007	20 016	20 000
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	2 365 153	2 433 247	2 468 835	2 633 751	2 376 452	2 405 340

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Or, les ressources de l'intercommunalité proviennent en moyenne à 56 % de la fiscalité locale depuis 2017.

En tant qu'EPCI à fiscalité propre, la CCPTM perçoit la taxe d'habitation et les taxes foncières, la cotisation foncière des entreprises et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Pour compenser la suppression progressive de la taxe d'habitation, l'article 6 de la loi de finances pour 2020 attribue aux EPCI une quote-part de la TVA nationale en remplacement de leur taxe d'habitation supprimée. Cette quote-part est calculée comme le rapport entre le produit de taxe d'habitation additionnel supprimé (majoré de la moyenne des rôles supplémentaires sur trois ans et des compensations fiscales), et le produit national de la TVA. Cette fraction sera figée et s'appliquera chaque année au produit de TVA de l'exercice précédent pour calculer l'attribution de TVA de l'exercice en cours.

Par délibération du 2 mai 2017, l'intercommunalité a décidé d'augmenter les taux additionnels de la fiscalité locale et de la cotisation foncière des entreprises. En avril 2018, elle inversa cette orientation en diminuant les taux de la taxe d'habitation et des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties de - 1,41 point et de la cotisation foncière des entreprises de 0,48 point. L'impact négatif de cette décision sur les ressources fiscales en 2019 est de 174 000 € par rapport à 2017. L'exercice 2020 ne présente pas d'évolution significative.

tableau 10 : les ressources fiscales depuis 2015

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation 2015-2020
Impôts locaux nets des restitutions	1 927 704	1 986 782	1 779 954	1 892 751	1 606 319	1 610 192	- 16 %
Dont taxes foncière et d'habitation (impôts directs locaux à compter de 2021)	1 857 942	1 919 799	1 689 335	1 799 711	1 509 767	1 504 160	- 19 %
Dont cotisation sur la valeur ajoutée	69 762	66 983	90 619	93 040	96 751	106 032	52 %
Taxes sur activités de service et domaine (nettes des versements)	436 959	446 465	688 881	720 993	750 117	775 148	77 %
+ Taxes sur activités industrielles	490	0	0	0	0	0	
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation (nettes des versements)	0	0	0	20 007	20 016	20 000	
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	2 365 153	2 433 247	2 468 835	2 633 751	2 376 452	2 405 340	2 %
- Restitution et versements sur impôts locaux (hors péréquation, attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire)	0	0	0	0	199	0	
Dont restitutions au titre des dégrèvements	0	0	0	0	199	0	
= Impôts locaux nets des restitutions	1 927 704	1 986 782	1 779 954	1 892 751	1 606 319	1 610 192	- 16 %

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Cette attrition des ressources fiscales (- 19 % sur la période sous revue) n'a pas été compensée par les taxes sur les activités de service, qui n'ont augmenté que de 90 000 € depuis 2017, constituées principalement de la TEOM. Le président indique que cette évolution des ressources fiscales est consécutive à la décision des communes-membres de reprendre la compétence « voirie » et les charges y afférentes.

Parallèlement, le cumul des ressources institutionnelles diminue de 100 000 € au cours de la même période, les attributions de péréquation compensant la baisse des contributions directes de l'État.

tableau 11 : les ressources institutionnelles depuis 2017

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dotation globale de fonctionnement	550 042	460 104	485 461	493 537	480 735	449 406
Dont dotation forfaitaire	405 803	0	201 676	0	0	34 980
Dont dotation d'aménagement	144 239	460 104	283 785	493 537	480 735	414 426
Fonds de compensation de la TVA	0	0	11 711	0	24 812	458
Participations	164 812	128 271	144 141	116 846	123 457	83 580
Dont État	62 216	77 029	46 250	25 624	27 917	0
Dont communes	27 058	17 100	21 529	16 619	17 360	9 412
Dont autres	75 538	34 142	76 361	74 603	78 181	74 168
Autres attributions et participations	128 101	283 280	297 946	680 152	147 327	214 070
Dont compensation et péréquation	120 548	277 176	297 946	680 152	147 327	214 070
Dont autres	7 553	6 103	0	0	0	0
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	842 955	871 655	939 258	1 290 535	776 331	747 514

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

A contrario, les ressources d'exploitation sont dynamiques. Elles augmentent de 21 % sur la période sous revue, soit un apport de 160 000 €, grâce à l'augmentation des produits locatifs et à la refacturation des personnels de l'établissement mis à disposition des communes, à partir de 2019. En effet, les charges de personnel correspondantes n'étaient pas antérieurement toutes facturées aux communes qui bénéficiaient des mises à disposition.

tableau 12 : les ressources d'exploitation depuis 2017

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation 2015-2020
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	14 138	13 538	14 548	12 820	15 078	14 239	1 %
+ Domaine et récoltes	42	0	0	0	0	0	
+ Travaux, études et prestations de services	110 384	95 306	116 018	156 981	154 616	101 212	- 8 %
+ Mise à disposition de personnel facturée	417 176	457 146	352 119	461 882	571 152	520 397	25 %
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	541 740	565 989	482 685	631 683	740 846	635 848	17 %
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	205 607	222 437	201 074	239 281	264 154	271 740	32 %
= Autres produits de gestion courante (b)	205 607	222 437	201 074	239 281	264 154	271 740	32 %
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	747 347	788 426	683 758	870 964	1 005 000	907 588	21 %

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

3.1.3. L'évolution des charges de gestion

Les postes d'alimentation et d'entretien-réparations sont les plus lourds et représentent les deux tiers des charges générales. Les autres charges de gestion augmentent de 29 % sur la période, en raison principalement de la forte augmentation (113 000 €) de la contribution versée au service départemental d'incendie et de secours⁵⁵ et dans une moindre mesure aux organismes de regroupement, notamment le syndicat d'ordures ménagères (Smectom de Lannemezan), le syndicat intercommunal à vocations multiples et le pôle d'équilibre territorial et rural des Coteaux.

En 2018 et en 2019, la CCPTM réglait un montant supérieur au montant des recettes perçues de la TEOM, dont elle fixe elle-même le taux. Cette anomalie a été corrigée en 2020.

tableau 13 : les charges courantes depuis 2015

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation 2015-2020
Charges à caractère général	614 143	534 075	580 382	611 055	514 469	526 931	- 14 %
+ Charges de personnel	1 530 088	1 471 827	1 505 564	1 562 053	1 522 810	1 477 077	- 3 %
+ Subventions de fonctionnement	198 353	202 637	194 745	227 400	211 159	183 304	- 8 %
+ Autres charges de gestion	855 170	879 557	891 069	1 059 997	1 265 941	1 105 148	29 %
<i>Dont contribution au service incendie</i>	<i>119 719</i>	<i>119 719</i>	<i>119 995</i>	<i>246 361</i>	<i>240 738</i>	<i>232 377</i>	
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	<i>723 407</i>	<i>749 041</i>	<i>698 362</i>	<i>762 247</i>	<i>825 842</i>	<i>811 674</i>	
+ Charges d'intérêt et pertes de change	44 350	44 111	38 761	51 905	46 983	42 558	- 4 %
= Charges courantes	3 242 104	3 132 206	3 210 521	3 512 410	3 561 362	3 335 018	3 %
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	<i>47,2 %</i>	<i>47,0 %</i>	<i>46,9 %</i>	<i>44,5 %</i>	<i>42,8 %</i>	<i>44,3 %</i>	<i>- 6 %</i>
<i>Intérêts et pertes de change / charges courantes</i>	<i>1,4 %</i>	<i>1,4 %</i>	<i>1,2 %</i>	<i>1,5 %</i>	<i>1,3 %</i>	<i>1,3 %</i>	<i>- 7 %</i>

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Les charges de personnel sont contenues, et même en légère décroissance, accentuée en 2020 par la baisse d'activité liée à la crise sanitaire. Le coût moyen par équivalent temps plein

⁵⁵ La contribution au service incendie a augmenté en raison du transfert de la compétence de lutte contre l'incendie au 1^{er} janvier 2018 à la CCPTM.

travaillé (ETPT), calculé à partir des effectifs évalués par la chambre (cf. § 5.3), diminue de 3,7 % entre 2017 et 2020, à rebours des évolutions constatées au niveau national.

tableau 14 : coût moyen par emploi en équivalent temps plein travaillé depuis 2017

en €	2017	2018	2019	2020	Variation 2014-2020
Charges de personnel	1 505 564	1 562 053	1 522 810	1 477 077	- 3,0 %
ETPT	53,1	56	55,4	54,1	
Coût moyen par emploi	28 353	27 894	27 488	27 303	- 3,7 %

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion ; bases de paye, calculs CRC

Le taux de rotation étant faible (2 %) et la pyramide des âges stable, cette évolution n'est pas liée au rajeunissement de la structure, mais semble résulter des économies réalisées à la suite de la fusion.

La part des indemnités dans la rémunération brute totale est faible en raison d'un effet de structure, mais progresse tout de même de trois points au cours de la période sous revue (10,3 % en 2020), par effet de rattrapage. Le décalage observé par rapport à la situation nationale moyenne est caractéristique des communes et intercommunalités situées en milieu rural.

tableau 15 : les charges totales du personnel depuis 2015

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation 2015-2020
Rémunération principale	578 410	582 480	593 163	577 777	584 596	559 771	- 3 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	29 941	39 718	29 900	45 963	54 315	51 553	72 %
+ Autres indemnités	16 241	14 682	13 647	13 544	13 281	12 405	- 24 %
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	624 593	636 880	636 710	637 284	652 191	623 729	0 %
<i>En % des rémunérations du personnel</i>	<i>60,6 %</i>	<i>63,5 %</i>	<i>63,9 %</i>	<i>59,2 %</i>	<i>59,5 %</i>	<i>58,0 %</i>	<i>- 4 %</i>
Rémunérations et indemnités (dont heures supplémentaires)	309 298	290 377	298 929	386 134	367 514	367 012	19 %
+ Autres indemnités	1 521	2 379	0	0	0	0	
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	310 819	292 756	298 929	386 134	367 514	367 012	18 %
<i>En % des rémunérations du personnel</i>	<i>30,2 %</i>	<i>29,2 %</i>	<i>30,0 %</i>	<i>35,9 %</i>	<i>33,5 %</i>	<i>34,1 %</i>	<i>13 %</i>
Autres rémunérations (c)	94 529	73 510	61 302	52 903	77 310	84 027	- 11 %
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	1 029 941	1 003 146	996 941	1 076 321	1 097 015	1 074 768	4 %
- Atténuations de charges	52 302	56 719	26 171	47 352	92 607	100 739	93 %
= Rémunérations du personnel	977 639	946 427	970 770	1 028 969	1 004 407	974 029	0 %

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

3.1.4. Les dépenses d'équipement et leur financement

Les dépenses d'équipement se sont concentrées principalement sur les exercices 2016 à 2018. Une pause conjoncturelle des dépenses d'équipement est notée en 2019 et en 2020.

Les équipements les plus importants réalisés ont concerné :

- la maison de santé pluridisciplinaire de Trie dès 2016 avec les études et la maîtrise d'œuvre, puis de 2017 à avril 2018, avec la réalisation des travaux ;
- un atelier relais, d'un montant de 110 000 € pour le bâtiment et de 30 000 € pour le terrain, avec une subvention de 55 000 €.

Les projets à venir portent d'une part sur l'extension de la Maison enfance-jeunesse dont les études et la maîtrise d'œuvre ont été faites sur 2019 et 2020 pour un montant de 34 500 €. Les travaux s'élèveraient à 265 000 €, avec l'obtention de subventions de la caisse d'allocations familiales pour 104 000 € et du département pour 122 000 € (en attente de confirmation) et un prêt à 0 % de la caisse d'allocations familiales, à hauteur de 35 000 €. Les travaux ont débuté le 24 août 2020, pour une durée de neuf mois. S'ajoutera à ce dossier la mise en conformité du chauffage du bâtiment, pour un montant de 25 000 €, une subvention de 15 000 € étant sollicitée auprès des services préfectoraux.

D'autre part, la rénovation du bâtiment de l'ancien collège de Castelnau-Magnoac, reconverti en hébergement, est programmée pour un montant de 2,1 M€, pour laquelle une demande de subvention à la dotation d'équipement des territoires ruraux a été formulée pour 1,3 M€, avec une fin de travaux programmée en 2022.

En 2017, l'établissement a eu recours à l'emprunt à hauteur de 950 000 €, soit un niveau supérieur à ses besoins d'investissement de 1,6 M€, ce qui lui a permis de reconstituer son fonds de roulement net global. La CAF nette disponible en 2019 ressort à 170 000 €, en nette rétraction par rapport à 2018. La CCPTM a choisi d'une part de souscrire un nouvel emprunt de 140 000 €, et d'autre part de puiser dans son fonds de roulement.

Au cours de la période sous revue, le besoin de financement propre⁵⁶ est resté négligeable, le financement propre disponible couvrant la quasi-totalité des dépenses d'équipement (5,1 M€ en cumul sur 2015-2020). Pour autant, l'établissement a emprunté des montants importants en 2016 et en 2017 (à hauteur de 1,1 M€). Ces emprunts ont alimenté le fonds de roulement au-delà de ce qui était strictement nécessaire, puisque le financement propre disponible suffisait à couvrir les investissements réalisés.

tableau 16 : le financement propre des investissements depuis 2015

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation 2015-2020
CAF brute	761 282	566 786	808 194	1 169 537	454 961	456 036	-40%
- Annuité en capital de la dette	104 144	117 341	114 689	164 919	286 297	149 991	44%
<i>Dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine</i>	0	0	0	0	0	0	
= CAF nette ou disponible (C)	657 139	449 444	693 505	1 004 618	168 664	306 045	-53%
Taxe locale d'enlèvement et taxe d'aménagement	0	0	472	0	0	0	
+ Fonds de compensation de la TVA	31 689	242 970	46 040	0	83 471	32 919	4%
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	321 347	178 606	135 303	260 000	240 372	13 980	-96%
+ Attributions de compensation reçues en investissement	0	0	0	0	0	0	
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	0	0	0	0	0	
+ Produits de cession	0	26 556	0	230 000	6 199	0	
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0	
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	353 036	448 132	181 815	490 000	330 042	46 899	-87%
= Financement propre disponible (C+D)	1 010 175	897 577	875 320	1 494 618	498 706	352 944	-65%
<i>Financement propre disponible / dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	<i>102,5%</i>	<i>116,0%</i>	<i>54,8%</i>	<i>175,3%</i>	<i>137,8%</i>	<i>104,2%</i>	<i>2%</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	985 143	773 592	1 597 601	852 530	362 017	338 644	-66%
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	0	17 733	0	0	188 556	14 860	
- Subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation	0	0	0	0	0	0	
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	0	0	
- Participations et inv. financiers nets	34 928	16 576	0	882	7 265	-3 633	-110%
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0	
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0	
+/- Variation autres dettes et cautionnements	550	2 629	609	-5 909	1 849	1 020	85%
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-10 446	87 046	-722 890	647 114	-60 981	2 052	-120%
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0	
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	367 382	0	0	0	0	
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	0	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-10 446	454 428	-722 890	647 114	-60 981	2 052	-120%
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	200 000	950 000	0	140 000	0	
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-10 446	654 428	227 110	647 114	79 019	2 052	-120%

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

⁵⁶ Le besoin de financement de l'investissement résulte de l'écart entre le niveau du financement propre disponible et les dépenses d'investissement hors emprunt.

3.1.5. La structure bilancielle

3.1.5.1. Le niveau d'endettement

En conséquence de ce surcroît d'endettement, les annuités en capital de la dette augmentent en 2018 et en 2019, tout en restant soutenables. La capacité de désendettement nette de la trésorerie, qui évalue le nombre d'années qui seraient nécessaires pour rembourser l'encours de dettes en y consacrant l'intégralité de la CAF brute, est quasi nulle depuis 2018. Sans tenir compte de la trésorerie, la capacité de désendettement est de 3,3 années en 2020, nettement en-deçà du seuil d'alerte.

Cette analyse est pourtant à nuancer au vu la consolidation des indicateurs financiers du budget principal et des budgets annexes, en raison de la dette élevée des budgets annexes.

tableau 17 : l'encours de dettes du budget principal depuis 2017

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation 2015-2020
Encours de dettes du budget principal au 1 ^{er} janvier	1 489 310	1 059 474	0	1 974 205	1 815 194	1 667 048	12 %
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	104 144	117 341	114 689	164 919	286 297	149 991	44 %
- Variation des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	550	2 629	609	- 5 909	1 849	1 020	85 %
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	- 325 142	0	1 139 503	0	0	0	
+ Nouveaux emprunts	0	200 000	950 000	0	140 000	0	
= Encours de dette du budget principal au 31 décembre	1 059 474	1 139 503	1 974 205	1 815 194	1 667 048	1 516 037	43 %
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les budgets annexes, le CCAS* et la caisse des écoles	178 981	872 337	1 141 639	1 400 851	1 491 264	1 602 809	796 %
= Encours de dette du budget principal net de la trésorerie hors compte de rattachement budgets annexes	880 492	267 166	832 566	414 343	175 784	- 86 772	- 110 %
Capacité de désendettement budget principal, trésorerie incluse en années (dette budget principal net de la trésorerie/CAF brute du budget principal)	1,2	0,5	1,0	0,4	0,4	- 0,2	
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	1 059 474	1 139 503	1 974 205	1 815 194	1 667 048	1 516 037	
Capacité de désendettement budget principal en années (dette / CAF brute du budget principal)	1,4	2,0	2,4	1,6	3,7	3,3	

Source : logiciel Anaafi d'après les comptes de gestion

*CCAS = centre communal d'action sociale

En tenant compte des budgets annexes, la capacité de désendettement consolidée évolue défavorablement. Cet indicateur atteint 7,4 années de CAF du budget principal en 2020, contre cinq années en 2017, eu égard à la dégradation de la CAF brute consolidée.

tableau 18 : l'encours de dettes consolidé

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
= Encours de la dette consolidée (tous budgets)	2 452 776	2 470 946	4 008 011	3 860 236	3 582 267	3 376 215
/ CAF brute consolidée tous budgets	820 960	536 129	844 581	1 295 824	513 895	528 355
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée / CAF brute consolidée)	2,99	4,61	4,75	2,98	6,97	6,39
/ CAF brute du budget principal	761 282	566 786	808 194	1 169 537	454 961	456 036
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée / CAF brute du budget principal)	3,22	4,36	4,96	3,30	7,87	7,40

Source : logiciel Anaafi d'après les comptes de gestion

Cependant, en tenant compte de la trésorerie abondante du budget principal qui vient couvrir l'endettement des budgets annexes, l'encours de dettes consolidé net de la trésorerie de l'ensemble des budgets est de 1,7 M€ en 2020 soit moins de quatre années de CAF brute du budget principal.

L'endettement des budgets annexes ne fait donc pas courir de risque à court terme à l'EPCI.

3.1.5.2. Le fonds de roulement net global

Le fonds de roulement net global, obtenu par la différence entre les ressources stables (dotations, réserves, résultat, subvention et dettes) et les emplois immobilisés (immobilisations propres, en cours, concédées) permet d'estimer les ressources de long terme pour l'investissement. Il peut également servir à couvrir les charges courantes en cas de suspension des projets d'investissement.

Compte tenu des emprunts réalisés par anticipation en 2016 et en 2017, le fonds de roulement net global s'établit à un niveau élevé depuis 2017, couvrant plus de six mois de charges courantes du budget principal depuis 2018, contre trois mois en 2016 (voir tableau 45 en annexe). Ce niveau est excessif au regard des ratios couramment admis par les juridictions financières.

En conséquence, la trésorerie du budget principal est inutilement abondante, à cinq mois de charges courantes en 2020, alors que 30 à 45 jours pourraient suffire, même au regard de la croissance du besoin en fonds de roulement.

L'analyse doit toutefois être nuancée en tenant compte du fait qu'une partie de cette abondante trésorerie sert à sécuriser les flux financiers avec les budgets annexes, et contribue à diminuer la capacité de désendettement consolidée, nette de la trésorerie.

tableau 19 : le niveau de trésorerie depuis 2017

au 31 décembre (en €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	226 831	881 259	1 108 369	1 755 483	1 834 502	1 836 555
- Besoin en fonds de roulement global	- 395 405	- 252 514	133 362	776 542	329 213	369 576
Trésorerie nette	622 237	1 133 773	975 007	978 941	1 505 289	1 466 979
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>70,1</i>	<i>132,1</i>	<i>110,8</i>	<i>101,7</i>	<i>154,3</i>	<i>160,6</i>

Source : logiciel Anaafi d'après les comptes de gestion

3.2. Synthèse de la situation financière des budgets annexes

Le budget annexe « Cuma Fontrailles », en nomenclature M14, présente à son actif un immeuble de 183 253 €. Ce budget annexe a été créé afin de régulariser la vente d'un ensemble immobilier à la coopérative d'utilisation de matériel agricole (Cuma) de Fontrailles au prix de 87 960 €. Les blocages intervenus dans les négociations avec la coopérative ont empêché la réalisation de la vente, ce qui a justifié le maintien du budget tant que cette dernière n'est pas réalisée (cf. § 4.4.4). Ce budget annexe a été voté le 30 novembre 2021.

La résidence hôtelière se caractérise par des flux de gestion anecdotiques, l'excédent brut d'exploitation s'élevant à 14 820 € en moyenne annuelle sur 2017-2020. Une dette financière de 272 000 € doit toutefois être relevée, qui serait alors reprise par le budget principal si le budget venait à être clôturé. La nécessité d'un budget annexe n'est, en effet, pas établie.

Le budget annexe « Transports » est également marqué par des flux de gestion très limités, l'excédent brut d'exploitation moyen étant de 24 700 € sur la période 2017-2020. Pour l'essentiel, son équilibre économique est assuré par des subventions d'exploitation (215 000 € en moyenne sur 2017-2020), qui permettent de couvrir les charges courantes (202 000 € en moyenne). Ce budget ne porte pas d'endettement financier et produit un excédent de trésorerie nette en clôture d'exercice (142 000 € en moyenne).

Le budget de la maison de santé pluridisciplinaire est, pour l'essentiel, un budget d'investissement qui génère des flux de gestion marginaux. La CCPTM s'est endettée pour couvrir des investissements réalisés principalement en 2017 et en 2018. L'encours de dettes financières reste relativement élevé (567 000 €, trésorerie comprise, à la clôture de l'exercice 2020), les produits de cession (157 000 € en 2017-2018) n'ayant pas permis de rembourser la dette contractée. En dépit de la qualité de l'investissement consenti, l'équilibre financier de l'opération n'est donc pas garanti.

Le budget « Zone d'activité Cantonale Lalanne et Trie », en nomenclature M14, enregistre une dette financière de 357 477 €, avec un stock de terrains de commerces d'une valeur de 180 000 € non vendus (cf. annexes). Si des charges d'aménagement et à caractère général de 844 € sont inscrites en 2017, il n'enregistre par contre aucun produit depuis. Il pourrait toutefois être clôturé dans un proche avenir avec la réalisation de la vente des dernières parcelles.

Le budget annexe d'exploitation « lot n° 4 », créé en 2017 pour porter l'extension de la zone d'activité cantonale, enregistre les dépenses liées à l'aménagement et à la viabilisation des terrains, les produits de vente des terrains, et l'emprunt nécessaire à l'opération.

Au cours de la période 2017-2020, le coût de production des terrains s'élève à 1 228 261 € pour un produit de vente de 77 619 €. Les ventes n'ont démarré qu'en 2019 (cf. annexes). À la clôture de l'exercice 2020, l'opération était donc particulièrement déficitaire.

tableau 20 : solde de financement de l'opération d'aménagement du lot n° 4 depuis 2017

en €	2017	2018	2019	2020	Cumul 2017-2020
Solde sur les opérations d'aménagement (exécution de l'année)	- 1 002 794	- 109 893	35 326	- 11 419	- 1 088 780
Subventions d'investissement reçues	163 250	44 988	0	0	208 238
Autres recettes	12 699	0	84 782	0	97 481
Flux de trésorerie d'exploitation	- 826 845	- 64 904	120 108	- 11 419	- 783 060
- Annuité en capital de la dette	16 957	34 336	34 906	35 485	121 684
+ Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	800 000	0	0	0	800 000
Solde financement	- 43 802	- 99 240	85 203	- 46 904	- 104 743

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Les ventes ne se réalisant pas, le fonds de roulement net global est devenu fortement négatif sur l'ensemble de la période, ce qui conduit à un besoin de trésorerie nette qui est couvert, *in fine*, par le budget principal. Les conséquences financières de l'échec commercial caractérisé de cette opération sont importantes à l'échelle de l'établissement, l'impact de la crise sanitaire sur la réalisation des ventes restant toutefois à apprécier.

tableau 21 : fonds de roulement net global de l'opération d'aménagement du lot n° 4 depuis 2017

au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020
Dotations, réserves et affectations	12 699	5 598	97 481	74 052
+/- Résultat (fonctionnement)	- 7 102	91 884	- 12 001	- 5 559
Subventions non transférables	163 250	208 238	208 238	208 238
Ressources propres élargies	168 847	305 719	293 718	276 740
+ Dettes financières (hors obligations)	788 019	753 684	718 778	665 330
Ressources stables	956 866	1 059 403	1 012 496	942 070
Emplois immobilisés (stocks de terrains aménagés)	1 079 977	1 281 753	1 234 426	1 234 426
Fonds de roulement net global	- 123 111	- 222 351	- 221 930	- 292 356
- Besoin en fonds de roulement global	51 743	203 073	191	- 2 313
Trésorerie nette	- 174 854	- 425 423	- 222 121	- 290 043

Source : logiciel Anafti d'après les comptes de gestion

Les zones d'activités de la CCPTM n'attirent pas suffisamment d'investisseurs pour permettre une réelle rentabilité des financements. La CCPTM a dû emprunter plus de 1 M€ pour permettre leur aménagement, sans pour autant équilibrer les opérations par la vente des terrains. Le président de l'établissement a reconnu que le projet d'extension « lot n° 4 » avait été surdimensionné, que la réalisation des ventes n'était pas garantie dans le contexte économique résultant de la crise sanitaire, et que ces ventes « ne seront de nature qu'à limiter le déficit de cette opération, qui restera conséquent ».

Par contre, l'ancien président de la communauté de communes du Pays de Trie souligne, dans sa réponse, la nécessité de désenclaver le territoire et de renforcer son attractivité pour les entreprises, en anticipant leurs besoins. Il mentionne d'ailleurs l'implantation récente d'une entreprise sur le lotissement n° 4 et escompte un impact positif sur l'évolution des bases fiscales. La chambre constate néanmoins que, l'opération ayant été surdimensionnée, son déficit structurel pèsera significativement sur les finances de l'établissement au cours des exercices à venir.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La CAF nette du budget principal de la CCPTM s'est nettement détériorée sur la période en raison de l'attrition des produits de fiscalité directe. Si l'encours de la dette du budget principal est maîtrisé, celui de ses budgets annexes est en augmentation sur l'ensemble de la période sous revue, sans pour autant s'approcher des seuils d'alerte.

L'analyse financière du budget principal est rendue délicate par le fait que ce budget porte l'endettement des budgets annexes, dont la situation est aggravée par l'échec de la commercialisation de l'opération d'aménagement « lot n° 4 ». En conséquence, l'analyse de la situation bilancielle a été consolidée pour l'ensemble des budgets.

4. LA COMMANDE PUBLIQUE

L'organisation de la commande publique est défaillante qu'il s'agisse des modalités de gestion administrative, des procédures de passation des marchés publics ou du suivi de leur exécution.

4.1. L'organisation de la fonction « achats »

La CCPTM ne dispose pas d'agent d'encadrement affecté, même à temps partiel, à la mise en œuvre et au contrôle des marchés publics. Le directeur général des services supervise, dans les limites de sa disponibilité, l'élaboration de tableaux de suivi, assisté en tant que de besoin par des agents de catégorie C pour la mise en œuvre des aspects pratiques. Les limites constatées dans l'organisation humaine et opérationnelle du service expliquent une partie des insuffisances analysées ci-après.

L'établissement ne dispose pas de guide, ni même de note interne, permettant d'organiser les procédures de la commande publique. La chambre rappelle qu'il est de bonne gestion de disposer d'un tel guide, afin d'assurer la cohérence et la conformité des décisions prises pour l'organisation de la commande publique. Si un tel document existait, l'établissement prendrait sans doute davantage soin de documenter les différentes étapes de la procédure conformément aux dispositions du code de la commande publique.

L'éclatement des archives sur plusieurs sites, qui relevaient des EPCI antérieurs à la fusion, n'a pas permis à l'équipe de contrôle, au cours de sa visite sur place, de disposer de l'ensemble des documents de marché qui avaient été demandés. Un certain nombre de pièces ont été ultérieurement communiquées, après l'entretien de fin de contrôle. Il a fallu, en effet, que l'établissement collationne des dossiers épars, répartis sur trois sites distants. L'administration de la CCPTM, localisée à Trie, n'exerce donc pas un suivi rapproché du déroulement de toutes les procédures, ne serait-ce qu'en raison de la dispersion de l'archivage.

La chambre constate qu'aucun des marchés examinés ne comportait de document (analyse ou synthèse) sur la définition des besoins.

Les marchés examinés ont tous été signés par les présidents en fonction à la date de leur passation. Toutefois, la formulation des délégations aurait dû faire l'objet d'une plus grande précision. La délibération n° 2017-11 du 1^{er} février 2017 donne délégation au président pour « mener à bien toutes les décisions prises antérieurement par les deux entités », sans préciser les domaines et les limites dans lesquelles cette délégation s'exerçait. La chambre rappelle que les délégations doivent être précises et limitées dans le temps comme dans leur objet⁵⁷.

Tous les marchés sont nettement inférieurs aux seuils européens. Les rapports de procédures sont donc facultatifs⁵⁸, de même que les publications d'avis d'attribution. Toutefois, l'absence de tout document donnant une vision d'ensemble de la procédure, dans un contexte de profond remaniement des services administratifs, rend délicat le suivi et le contrôle des procédures de marché.

Le fait que les seuils européens des procédures formalisées ne soient pas atteints n'exonère pas, pour autant, l'établissement de respecter les règles afférentes aux marchés publics à procédure adaptée et les grands principes qui régissent les marchés publics : égalité d'accès, publicité et transparence des procédures, notamment.

⁵⁷ Le Conseil d'État a ainsi jugé que le conseil communautaire ne peut simplement indiquer qu'il délègue « une partie de ses attributions » sans préciser lesquelles (Conseil d'État, 2 février 2000, n° 117920). En toute hypothèse, cette délégation ne peut porter sur les sept domaines mentionnés à l'article L. 5211-10 du CGCT (Conseil d'État, 17 décembre 2003, n° 258616).

⁵⁸ Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, article 105 ; la teneur de ces dispositions a été légèrement modifiée par les nouvelles dispositions du décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 ; articles R. 2184-1 à R. 2184-5 du code des marchés publics applicable sur l'ensemble de la période sous revue, dans différentes versions résultant des textes précédents.

Par ailleurs, si la publication d'un avis d'attribution est facultative pour les marchés répondant à un besoin d'un montant inférieur aux seuils européens, l'établissement pourrait, tout de même, avoir intérêt à procéder à une telle publication. En effet, dès lors qu'elle peut être regardée comme une « mesure de publicité appropriée » au sens de la décision *Tarn et Garonne* du Conseil d'État, la publication d'un avis d'attribution permet de faire courir le délai de deux mois du recours en contestation de validité du contrat. La publication d'un tel avis est donc une pratique recommandable, car elle permet de prévenir les risques contentieux émanant des tiers. En l'absence d'une telle publication, le recours est ouvert sans condition de délai⁵⁹.

Enfin, le suivi financier des marchés est presque inexistant : sur la dizaine de dossiers consultés à l'occasion de la première visite sur place, un seul comprenait des liasses de mandats et des états de situation des marchés permettant de retracer, de manière imparfaite, les dépenses exécutées. Aucun tableau de suivi financier n'a été trouvé dans les dossiers consultés, seul un tableau synoptique de l'ensemble des marchés en cours, au demeurant incomplet⁶⁰ et partiellement erroné, étant fourni par les services.

Le président en fonction rejoint la chambre sur la nécessité de « mettre en place un mode opératoire précis ». Il souligne toutefois les difficultés rencontrées pour pourvoir les postes proposés au recrutement par l'établissement.

4.2. L'absence de véritable commission d'appel d'offres

Une commission d'appel d'offres (CAO) existait antérieurement à la fusion, au sein de la communauté de communes du Pays de Trie (délibération du 9 avril 2014).

Si depuis, une « CAO » informelle intervient dans les procédures formalisées⁶¹, le conseil communautaire de la CCPTM n'a toutefois pas délibéré sur sa composition. Or, des marchés publics ont été organisés de 2017 à 2020 pour des montants hors taxes qui nécessitent la mise en place et la convocation d'une telle commission.

Il ressort des articles L. 1414-2 et L. 1414-5 du CGCT que les titulaires des marchés publics doivent être choisis par une CAO⁶². Nul ne peut participer ou même assister aux réunions sans y avoir été valablement convoqué. Or, l'EPCI n'a pu faire état d'aucune délibération instituant une CAO avant juillet 2020. Aucune convocation de la commission informelle, dont la trace a été relevée dans plusieurs dossiers, n'a été adressée à ses membres.

C'est ainsi qu'entre la création de la nouvelle communauté de communes au 1^{er} janvier 2017 et le mois de juin 2020, l'ancien président de la CCPTM a signé tous les marchés nécessitant la mise en place d'une CAO sans qu'une commission soit formellement réunie conformément aux dispositions du code de la commande publique.

Le président actuel reconnaît qu'une délibération aurait dû être votée en temps utile et précise que, depuis 2020, la CAO est convoquée par le biais d'un cabinet numérique et horodatée

⁵⁹ Cour administrative d'appel de Marseille, 15 octobre 2009, *Entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée Cabinet RSD*, n° 07MA03259 ; cour administrative d'appel de Lyon, 22 mars 2012, *Société Gimaex*, n° 11LY01317.

⁶⁰ Par exemple, pour le marché de voirie 2016, seule figure la première phase d'un montant de 197 460 € et la deuxième phase d'un montant de 158 191 € est absente du tableau. Plusieurs avenants ne sont pas renseignés.

⁶¹ Le compte rendu du conseil communautaire du 7 février 2017 la mentionne et des pages des signatures des membres de la commission informelle ont pu être consultées sur place dans plusieurs procédures. En font notamment partie le président et les anciens présidents.

⁶² Composition d'au moins cinq membres élus par l'assemblée délibérante et d'un président.

4.3. Le contrôle d'une sélection de marchés

Les marchés suivants ont été contrôlés sur pièces et sur place. L'échantillon a été sélectionné sur le critère des montants initiaux par lot. Il représente environ les deux tiers du montant total des marchés publics (autres que de fournitures) de la CCPTM. Le sondage réalisé ne prétend pas être représentatif ; il met toutefois en évidence des dysfonctionnements récurrents de la fonction « achats ».

4.3.1. Le marché « Atelier relais Pâte bio »

Ce marché en 10 lots a été autorisé par délibération du conseil communautaire de la communauté de communes du Magnoac du 22 avril 2016. La communauté de communes a formé le projet de construire un atelier relais en location-vente pour le compte de la société coopérative d'intérêt collectif l'Odyssée d'Engrain, qui regroupe une quinzaine d'agriculteurs des Hautes-Pyrénées et des départements voisins, spécialisés dans l'agriculture biologique.

L'appel public à la concurrence est en date du 10 novembre 2016. La CAO s'est réunie le 7 décembre 2016, sans que sa convocation soit retrouvée. La délibération du 12 décembre 2016 a validé la proposition de la CAO et retenu les entreprises Verdier, Toisiel, Labastère, Oliveira Rogel, Les menuisiers Bagnerais, Spie, Moudens et Debat pour un montant total de 178 675 € HT. L'attribution des lots a été notifiée aux titulaires le 23 janvier 2017. Plusieurs avenants ont été conclus, pour un montant total de 17 855 €, soit 10 % du prix initial du marché.

Ce marché a fait l'objet d'une subvention de 89 997 € au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (arrêté préfectoral de mai 2016), pour un montant des travaux déclarés de 216 038 € HT, supérieur au coût final du marché. Le niveau élevé de la subvention publique aurait dû amener l'EPCI à veiller à la conformité de l'ensemble de la procédure.

Or, le rapport d'analyse des offres, pièce essentielle qui permet d'apprécier le respect des règles de la concurrence, n'a pas été retrouvé. L'avis de publication des candidats retenus n'a pas été produit. La durée du contrat qui, selon une jurisprudence constante, est un des éléments substantiels du marché (Conseil d'État, section des finances - avis n° 364 803 du 8 juin 2000), n'est renseignée dans aucun des 10 actes d'engagement associés à chacun des lots (rubrique B5), alors que le cahier des clauses administratives particulières précise (article 4.1.1) que cette rubrique fait foi. Il en résulte, notamment, que la computation des éventuelles pénalités de retard est impossible.

Les factures attestant du service fait pour les paiements (« situations ») intermédiaires sont peu nombreuses et ne recouvrent pas l'ensemble des paiements réalisés. Le décompte général et définitif est incomplet, seule une situation (n° 2) étant retrouvée pour l'entreprise titulaire du lot n° 2 (Toisiel), pour celle titulaire du lot n° 4 (Oliveira Rogel) et pour celle du lot n° 8 (Moudens), alors que le marché implique des travaux publics qui ne peuvent être régulièrement réceptionnés que si un décompte général et définitif complet est établi. Les pièces à produire par le maître d'œuvre (Société Ganéo) au titre de la réception des travaux, notamment la levée des réserves, n'ont pas été retrouvées. La date de réception est renseignée dans un tableau de gestion censé assurer le suivi des marchés comme étant le 10 août 2017 ; or cette indication est erronée, car des réserves ont été formulées pour tous les lots, sauf les n° 2 et n° 4. Le détail des réserves n'a pas été complètement préservé pour tous les lots (manquent les détails des réserves pour les lots n° 6

à n° 10) ; les dates effectives de levée des réserves et, partant, de réception des travaux demeurent inconnues.

4.3.2. L'extension de l'« Atelier relais Pâte bio »

Une nouvelle consultation a été lancée afin de réaliser une extension de l'atelier susmentionné. L'appel public à la concurrence est en date du 5 août 2019. Le champ du marché n'est qu'imparfaitement décrit par la délibération du 6 février 2019, qui ne précise ni la teneur ni le coût prévisionnel de cette opération ni les modalités de passation. La CAO informelle s'est réunie le 13 septembre 2019. Le rapport d'analyse des offres a été réalisé, entérinant la reconduction des précédents prestataires, sauf pour deux lots sur sept. La délibération du 10 octobre 2019 se contente d'entériner les propositions de la CAO sans préciser la procédure, pour un montant total des sept lots de 91 029 € HT.

Comme pour le marché initial, la durée du contrat (ou des travaux) n'est pas spécifiée par les actes d'engagement de chacun des lots, le lot n° 6 (entreprise Moudens) faisant toutefois exception. De même, les factures attestant du service fait pour les paiements (« situations ») intermédiaires ne recouvrent pas l'ensemble des paiements réalisés. Le décompte général et définitif est incomplet. La réception a été prononcée au 7 septembre 2020, avec des réserves pour cinq des sept lots. Le détail de ces réserves n'a pas été transmis, ni le procès-verbal de levée des réserves.

4.3.3. Le marché « Voirie 2016 »

Une première phase du marché a été ouverte par publication dans un journal local le 29 janvier 2016. Quatre candidatures ont été retenues à l'échéance du délai de dépôt, le 25 février 2016. La CAO de la communauté de communes du Pays de Tries, a classé les candidats le 16 mars 2016. La société Établissements Pomès Darré, déjà attributaire du marché de voirie 2015, et entreprise mieux-disante sur le critère du prix, a été classée première. Ce marché en procédure adaptée, d'un montant de 197 460 € HT a été signé par le président de la communauté de communes Pays de Trie conformément à la délibération du conseil communautaire en date du 24 mars 2016.

Le délai de réception était fixé à 3,5 mois à compter de la date de notification du marché. L'accusé de réception par l'entreprise est en date du 29 avril 2016 ; les travaux auraient donc dû être exécutés vers le 15 août 2016. Aucune pièce ne figure pour autant au dossier permettant d'apprécier les conditions de réception des travaux, ni même d'attester que cette première phase des travaux a été réalisée, à l'exception de quelques factures.

Une deuxième phase de ce marché de travaux publics, également à procédure adaptée, pour un montant de 158 191 € HT a été autorisée par délibération du 1^{er} février 2017. Ce nouveau marché comporte de nombreux manques et contradictions.

La définition des besoins n'a pas été formalisée. La publicité du marché a été assurée dans un journal local en décembre 2016. Trois candidats ont été admis à concourir, dont les sociétés Établissements Pomès Darré.

La CAO informelle de la nouvelle communauté de communes s'est prononcée le 9 février 2017. Les modalités de calcul de la note technique, qui a été décisive, ne figurent nulle part au

dossier, ni l'appréciation qualitative permettant d'apprécier son bien-fondé⁶³. L'absence de cette pièce substantielle de la procédure contrevient aux dispositions du code des marchés publics⁶⁴. Par ailleurs, en l'absence d'avis de publication du candidat retenu, la CCPTM s'est exposée à un risque de recours des candidats évincés, les délais de recours contentieux continuant à courir.

De l'avenant n° 1, il peut toutefois être déduit que le marché a été notifié le 3 avril 2017, puis au 15 novembre 2017 par ordre de service simple (n° 2)⁶⁵, au motif de travaux à coordonner dans l'opération d'aménagement de la zone d'activités de Trie.

Le délai de réception des travaux était fixé à deux mois à compter de la date de notification du marché, hors intempéries. Un avenant (n° 1, délibération du 2 mai 2017) a toutefois reporté le délai des travaux de 10 mois, portant ce délai au 3 avril 2018.

Comme pour la première phase des travaux, le décompte général et définitif manque au dossier. Aucune date de réception ne figure au dossier, ni même dans les divers documents de suivi consultés. Il n'est donc pas possible d'apprécier la régularité de l'opération, notamment au regard de la perception d'éventuelles pénalités de retard ou des écritures comptables ayant permis de clôturer l'opération.

4.3.4. Le marché « Voirie 2017 »

Ce marché à procédure adaptée de 176 784 € HT (auquel s'ajoute une tranche conditionnelle de 39 895 €), également attribué à l'entreprise Pomès Darré TP, est particulièrement lacunaire. La délibération autorisant le marché manque au dossier, ainsi que la définition des besoins qui toutefois, selon l'ordonnateur, a été débattue en commission « travaux ».

La publicité du marché a été assurée par annonce dans un journal local le 1^{er} septembre 2017. Quatre candidats s'étaient déclarés. Le choix de l'entreprise attributaire reposait à 80 % sur le critère du prix et à 20 % sur le critère technique, selon le rapport d'analyse des candidatures.

L'entreprise Pomès Darré est, à nouveau, choisie, bien qu'elle propose un prix supérieur (176 784 € contre 174 623 € pour le second). Sa note finale de 2,71 sur 3 ne dépasse que d'un centième de point celle de son concurrent direct, par l'effet d'une bonne note accordée à un critère de choix difficile à objectiver : « éléments communiqués par l'entreprise jugés adaptés avec une bonne compréhension et une bonne analyse du projet », sans autre précision au dossier.

Le président indique, dans sa réponse, que la « *méthodologie de goudronnage et le dossier technique* » expliquent cette notation, même si le dossier est formellement lacunaire. En effet, aucune pièce ne permet de comprendre les raisons pour lesquelles la société Pomès Darré TP bénéficie de la note maximale à ce critère, contre la note 0 à son concurrent direct, alors même que sur le critère objectif « document existant, réponse de l'entreprise », la société Pomès Darré TP obtient 0, contre 1,5 pour son concurrent direct. Le fait que la société obtienne la note maximale pour le premier critère et une note nulle pour le second paraît paradoxal. Les mêmes observations

⁶³ Une telle pièce figurait toutefois au dossier pour la première phase du marché, ainsi que pour le marché antérieur de 2015 attribué à la même entreprise.

⁶⁴ La méthode de notation ne doit pas conduire à priver de leur portée les critères de sélection ou à neutraliser leur pondération, par exemple en neutralisant les écarts de prix entre les différentes offres (Conseil d'État, 3 novembre 2014, *Commune de Belleville-sur-Loire*, n° 373362 ; Conseil d'État, 1^{er} juillet 2015, *SNEGSO*, n° 381095 ; Conseil d'État, 24 avril 2017, *Ministre de la défense*, n° 405787).

⁶⁵ Cet ordre de service n° 2 comporte plusieurs erreurs matérielles : la notification du marché est du 3 avril 2017 et non pas 2016, et la durée initiale de deux mois et non pas de deux mois et demi.

que pour le marché de voirie de 2016 trouvent à s'appliquer en l'espèce (cf. note de bas de page 64).

L'ensemble des lettres de notification (aux candidats retenus comme au non retenus) manque au dossier. De l'ordre de service n° 1, il peut être déduit que l'attribution du marché a été notifiée à la société Pomès Darré TP le 18 octobre 2017 et l'ordre de service le 3 novembre 2017. Les ordres de service et factures attestant du service fait n'ont été que partiellement produits. Le décompte général et définitif manque également au dossier. Or, l'ancien président de la CCPTM a signé le 25 juin 2018 la décision de réception au 15 mai 2018 sans réserve⁶⁶ ; l'absence de décompte général et définitif engage donc la responsabilité de l'EPCI comme celle, éventuellement, du cocontractant s'il est établi que l'absence de cette pièce lui est au moins en partie imputable. Contrairement à ce que le président a pu soutenir à la suite de l'entretien de fin de contrôle, l'absence de maître d'œuvre ne peut exonérer l'ordonnateur et l'entreprise (qui se substitue au maître d'œuvre dans cette circonstance), d'établir un décompte général et définitif pour des travaux publics.

Le délai d'exécution était fixé à 1,5 mois à compter de la date de notification du premier ordre de service. Les travaux ont démarré en octobre 2017 mais n'ont été achevés que le 25 juin 2018, soit huit mois plus tard. Aucune pénalité de retard n'a été perçue.

4.3.5. Le marché « Maison de santé pluridisciplinaire de Trie »

Ce marché de travaux en procédure adaptée d'un montant de 1,3 M€ HT réparti en 10 lots est d'une durée de 12 mois, augmentée des intempéries. Il a été autorisé par délibération du conseil communautaire du 12 juillet 2016 (n° 2016-360, précédée de la délibération du 22 juin 2015 pour le marché de maîtrise d'œuvre).

Le rapport d'analyse des offres n'a pas été retrouvé. Les lots n° 1 et 2 ont été attribués à l'entreprise Établissements Pomès Darré pour un montant de 94 211 € HT. La notification est en date du 14 octobre 2016.

Pour le dixième lot, d'un montant initial de 157 802 € HT, attribué à l'entreprise Inter Énergies pour des travaux de plomberie, le certificat de paiement n'est pas joint au dossier du décompte général et définitif transmis par l'établissement. Les lettres de notification du lot n° 10 à l'entreprise et aux entreprises non retenues n'ont pas été retrouvées.

Les travaux ont été reçus le 16 avril 2018, avec des réserves qui devaient être levées avant le 24 avril 2018. Elles l'ont été au 1^{er} juin 2018.

Le cahier des clauses administratives particulières précise en son article 8.1 que les pénalités de retards ne peuvent faire l'objet d'une remise ; or ces pénalités n'ont pas été perçues, alors qu'aucune pièce contractuelle du dossier ne fait état d'intempéries ou de circonstances majeures de nature à justifier le retard enregistré dans la réalisation des travaux.

Le décompte général et définitif a toutefois été établi, les certificats de paiement étant produits à la chambre, à l'exception de celui du lot n° 10.

⁶⁶ Réception sans réserve au 14 août 2018, signée le 17 août 2018 par l'ancien président pour la tranche conditionnelle.

4.3.6. Le marché « Lotissement n° 4 »

Ce marché en trois lots a été attribué aux entreprises Colas et Sogep, qui ont démarré les travaux en novembre 2016. D'une durée contractuelle de cinq mois, ce marché aurait dû être achevé en mai 2017. Or, le lot n° 1 n'a été réceptionné qu'en juillet 2018 et les lots n° 2 et n° 3 respectivement en août et avril de la même année.

Aucun avenant n'a été signé par les deux parties afin de modifier la durée contractuelle du marché. Si un ordre de service est joint au dossier, portant prolongation des travaux jusqu'au 31 juillet 2017, c'est sans justification précise, ni base contractuelle.

Or, quand bien même l'ordre de service étendant la durée d'exécution des travaux serait-il signé et notifié à l'intérieur de la durée contractuelle du marché, l'extension ainsi décidée ne pourrait méconnaître les principes dégagés par la jurisprudence administrative s'agissant de pouvoirs adjudicateurs, et notamment celui de l'exécution des travaux dans une durée raisonnable (l'appréciation devant être portée au cas d'espèce en tenant compte, notamment, de la durée initialement prévue)⁶⁷. L'extension des délais d'exécution à de multiples reprises et pour des durées importantes au regard de la durée contractuelle doit être regardée comme un désordre de gestion courante des opérations, et éventuellement comme un manquement aux principes de la commande publique. Cette observation trouve également à s'appliquer à la majorité des autres marchés contrôlés, à des degrés divers.

Selon l'ordonnateur, une partie de ces retards serait consécutive à des délais encourus pour la pose des transformateurs électriques.

Aucune pénalité de retard n'a été perçue, les conclusions tirées par la chambre de l'examen du dossier précédent trouvant également à s'appliquer à ce marché.

4.3.7. Le marché « Défense Incendie 2018 »

Ce marché, contrôlé sur place, est réparti en quatre lots d'un montant total de 80 560 €, et d'une durée contractuelle de deux mois. Il a été attribué à la société Acchini et a démarré en octobre 2018. Selon un tableau de suivi, il n'a été reçu que le 3 juillet 2019 pour trois lots et le 9 juin 2020 pour le lot « Trie-sur-Baïse ».

Très peu de pièces figurent au dossier. Aucune pénalité de retard n'a été perçue en dépit d'un retard de 18 mois pour l'un des lots, qui est en partie imputable à une évolution des besoins du service départemental d'incendie et de secours et aux effets de la crise sanitaire.

4.4. Un processus de décision entaché de risques de conflits d'intérêts

Plusieurs marchés de travaux publics (notamment de voirie, mais aussi de construction) ont été attribués à une des sociétés Pomès Darré, qui présente des liens avec une des anciennes conseillères communautaires, Mme Claudette Pomès, épouse Darré.

⁶⁷ Conseil d'État, 4 juillet 2014, n° 371633, s'agissant d'un contrat ne spécifiant pas les délais. Le considérant de principe est généralement retenu même si le délai était initialement spécifié.

4.4.1. Les sociétés Pomès Darré

La société Établissements Pomès Darré, créée à Trie-sur-Baïse en 1972, est spécialisée dans le secteur d'activité des travaux publics, les travaux agricoles, terrassements et le négoce de matériaux de construction.

Elle a cessé toute activité le 30 juin 2017. Le registre du commerce précise que la société a été scindée pour donner naissance aux sociétés par actions simplifiée (SAS) Pomès Darré Matériaux et Pomès Darré TP, ainsi qu'à la société à responsabilité limitée BD Holding.

M. Francis Darré, époux de Mme Claudette Pomès, était président de la société Établissements Pomès Darré à la date de sa radiation. Mme Claudette Pomès en était directrice générale.

Suite à la scission, Mme Claudette Pomès Darré est devenue directrice générale le 11 août 2018 de la SAS Pomès Darré Matériaux. La société est présidée par une *holding*, HDS holding, dirigée par Mme Hélène Darré, sa fille. Mme Claudette Pomès en est associée-gérante.

La deuxième société résultant de la scission est la SAS Pomès Darré TP, présidée par la *holding* BD holding et par M. Francis Darré depuis février 2014. Il ressort du traité de scission de 2017 que Mme Claudette Pomès Darré est restée actionnaire de cette société.

Enfin, la société à responsabilité limitée BD Holding est dirigée par M. Benoît Darré, fils de Mme Claudette Pomès.

4.4.2. La participation de Mme Pomès Darré au processus de décision communautaire

La SAS Établissements Pomès Darré puis, au titre de l'exécution des contrats transférés dans le cadre de la scission, les SAS Pomès Darré TP et Pomès Darré Matériaux, ont été attributaires de marchés publics de voirie par la communauté de communes au cours de la période étudiée, marchés réceptionnés dans des conditions imparfaites (cf. *supra*).

Or, Mme Claudette Pomès a été conseillère communautaire de la communauté de communes du Pays de Trie puis de la CCPTM jusqu'en juin 2020 et membre, au cours de la période concernée, de la commission « budget et finances ».

Le tableau *infra* précise les points de l'ordre du jour sur lesquels Mme Pomès Darré a délibéré au cours du processus de décision relatif aux trois marchés de travaux publics concernés.

tableau 22 : les participations de Mme Pomès Darré dans les délibérations bénéficiant à une des sociétés Pomès Darré

Année	Marchés	Délibération sur le dossier de consultation	Délibération sur l'attribution du marché	Délibération sur des travaux supplémentaires	Délibération sur des délais supplémentaires
2015	Voirie 2015	Oui		Oui	Oui
2016	Voirie 2016		Non		
2016	Voirie 2016 - 2 ^{ème} phase	Non	Oui		Oui

Source : CCPTM, correction CRC

Elle a ainsi directement pris part au vote du conseil communautaire attribuant tout ou partie de marchés de travaux publics à sa société, ou en modifiant les caractéristiques (notamment les délais) : pour la définition du marché « Voirie 2015 », pour des travaux supplémentaires et pour

la modification des délais, pour l'attribution du marché « Voirie 2016 - 2^{ème} phase » et pour la modification des délais.

L'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique définit la notion de « conflit d'intérêts » comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ». La chambre observe qu'en ne séparant pas strictement ses fonctions d'élue de ses intérêts privés, Mme Claudette Pomès Darré, en tant que conseillère communautaire de la communauté de communes du Pays de Trie, puis de la CCPTM, s'est exposée au risque de conflit d'intérêts au sens des dispositions susmentionnées. L'intéressée est restée actionnaire minoritaire de la société Pomès Darré TP.

4.4.3. Le projet d'usine de méthanisation

4.4.3.1. La société par actions simplifiée Agrogaz

Ce projet d'usine de méthanisation sur le territoire de la commune de Fontrailles est porté par la SAS Agrogaz. Or, plusieurs élus de la communauté de communes du Pays de Trie figurent au capital social de cette société.

Lors de sa création le 14 juin 2013, la SAS comportait 8 400 actions de 10 € chacune, soit un capital de 84 000 €, avec 43 actionnaires majoritairement agriculteurs, dont des élus. L'augmentation du capital de la société l'a porté à 960 000 € en 2014, avec cette fois une majorité de personnes morales, dont la société Établissements Pomès Darré. Dans le cadre d'une SAS, seul le président est responsable de la direction de l'entreprise. Le siège social de cette société est à l'adresse du domicile du président.

La communauté de communes du Pays de Trie souhaitait participer au capital de la société Agrogaz, mais elle a voté la suspension de cette adhésion en 2013. Ces délibérations n'ont pas été signées par le président de la communauté de communes du Pays de Trie, ni transmises à la préfecture.

Les élus ont voté tant le projet que l'achat de terrains nécessaires au projet de cette usine, pour lesquels des subventions publiques ont été demandées. La communauté de communes du Pays de Trie a obtenu 200 000 € dans le cadre de la dotation d'équipement des territoires ruraux. Le montant total des subventions publiques versées à la SAS Agrogaz ressort à 6,175 M€.

4.4.3.2. L'acquisition des terrains

Pour permettre la construction de l'usine, la SAS devait acquérir des terrains pour une superficie d'environ trois hectares, que la communauté de communes du Pays de Trie s'engageait à acheter puis à rétrocéder à la SAS.

Le terrain acheté par la communauté de communes du Pays de Trie a une superficie de plus de 11 hectares. Le coût d'achat pour la communauté de communes du Pays de Trie correspond au montant de la subvention publique obtenue (200 000 €).

La communauté de communes du Pays de Trie a délibéré sur cette acquisition en janvier 2016 pour un montant de 220 000 € sans avoir requis l'avis obligatoire du service des domaines,

qui n'a été sollicité qu'en mars. Le service de l'État chargé des domaines a rendu un avis pour un prix de 230 000 €. Le terrain a été revendu par la CCPTM à la SAS Agrogaz au prix de 230 000 € le 14 septembre 2018.

4.4.3.3. Les travaux de terrassement réalisés par la SAS Pomès Darré TP

Par ailleurs, l'entreprise Pomès Darré TP, issue de la scission de la SAS Établissements Pomès Darré dont la directrice générale est élue de la communauté de communes du Pays de Trie puis de la CCPTM (cf. *supra*), était actionnaire de la SAS Agrogaz à hauteur de 48 000 €.

Mme Pomès Darré a participé au vote de la délibération de la communauté de communes du Pays de Trie du 28 mars 2013 autorisant l'adhésion de la communauté de communes à la société Agrogaz, alors qu'elle était directrice générale des Établissements Pomès Darré et actionnaire de la SAS Agrogaz. Des prestations de terrassement pour la construction de l'usine Agrogaz ont été payées à la SAS Établissements Pomès Darré.

Mme Pomès Darré, ainsi que plusieurs autres élus communautaires, se sont ainsi exposés au risque de conflit d'intérêts, à des degrés divers, dans le processus de décision, soit pour la vente d'immobilisations à la société Agrogaz, soit en raison des marchés publics passés par l'établissement. Une procédure judiciaire portant notamment sur ces éléments est en cours.

4.4.4. L'intervention d'un élu en faveur de la coopérative d'utilisation de matériel agricole de Fontrailles

En mai 2017 a été créée une société coopérative agricole à capital variable régie par les dispositions du code rural et de la pêche maritime, par celles de la loi du 10 septembre 1947 et par les articles L. 231-1 à L. 231-8 du code de commerce. Cette coopérative succède à d'autres coopératives de même nature ayant le même objet et sises dans la même commune, ayant la même raison sociale « Cuma de Fontrailles ».

Or, par délibération du 19 juillet 2001 et contrat du 31 juillet 2001, la communauté de communes du Astarac Bigorre, dont la CCPTM est l'établissement successeur, a donné en location un local à finalité professionnelle (un bâtiment de 1 100 mètres carrés et le terrain adjacent) à la Cuma de Fontrailles. Le contrat de location prévoyait un loyer non revalorisable de 57 408 francs TTC, sur une durée de neuf ans reconductibles par période de trois ans.

L'article 8 du contrat prévoyait un reversement de « redevances restantes » destinées à couvrir l'amortissement réel de l'immobilisation, sans préciser les circonstances dans lesquelles ces « redevances restantes » seraient calculées. L'article 9 du contrat garantissait au locataire le droit d'accéder à la propriété à l'échéance du bail, « pour un prix correspondant à la valeur du marché (article L. 1511-3 du CGCT) ».

Il semble que les locataires aient interprété les termes de l'article 8 du contrat comme signifiant qu'après une vingtaine d'années de location, l'amortissement réel était acquis et que l'immobilisation devrait, en conséquence, être cédée à titre gratuit.

La communauté de communes du Pays de Trie puis la CCPTM ayant manifesté son désaccord récurrent sur ce point, et ayant saisi les services de l'État pour obtenir un arbitrage, la Cuma a cessé de régler les loyers qui étaient dus à la communauté de communes aux termes du

contrat. L'établissement, souhaitant un accord amiable, a renoncé à poursuivre le recouvrement actif des loyers dus.

Dans ce contexte, la chambre a recommandé au président de la CCPTM d'émettre les titres de recettes correspondant au recouvrement des loyers qui n'ont pas été réglés par la Cuma, en violation manifeste du droit des contrats et des règles comptables ; une nouvelle évaluation de la valeur de marché de l'immobilisation a été réalisée et la recommandation de la chambre était en cours de mise en œuvre au début de l'année 2022.

Recommandation

10. Poursuivre le recouvrement des loyers dus par la coopérative d'utilisation de matériel agricole et actualiser l'évaluation du bien loué. *Mise en œuvre en cours.*

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Les modalités de passation des marchés se caractérisent par l'absence de définition des besoins, de formalisation des CAO et de certains documents ou éléments essentiels, notamment le rapport d'analyse des offres dans deux cas ou le renseignement de la durée du contrat dans deux cas également.

Très fréquemment, les travaux sont réalisés au-delà de la durée contractuelle prévue. Les actes unilatéraux, (ordres de service) qui s'appuient sur une interprétation extensive des termes de l'article 19 du cahier des clauses administratives générales « travaux », sont rarement assortis de l'ensemble des justificatifs nécessaires permettant d'apprécier si les critères énoncés par cet article étaient véritablement satisfaits à la date de la décision. Aucune pénalité de retard n'a été comptabilisée.

La réception des travaux est lacunaire dans les deux tiers des cas examinés. L'absence de maître d'œuvre dans certaines opérations n'exonère pas l'entreprise titulaire (si elle supplée le maître d'œuvre) ou le maître d'ouvrage (dans le cas contraire) de satisfaire aux dispositions du code de la commande publique relatives à la réception des travaux.

Enfin, la participation d'une conseillère communautaire au processus de décision, au moins à cinq reprises, dans l'attribution ou l'exécution de divers marchés de travaux publics bénéficiant à une entreprise dans laquelle elle avait des intérêts moraux ou financiers, a exposé cette personne au risque de conflit d'intérêts.

Recommandation

11. Restructurer la fonction « achats » en la dotant des moyens humains et des référentiels nécessaires afin de mieux préciser la définition des besoins et d'assurer la conformité des procédures aux dispositions du code de la commande publique. *Non mise en œuvre.*

5. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1. Le rapport social unique

L'EPCI n'a pas produit de rapport sur l'état de la collectivité, couramment appelé « bilan social » jusqu'en 2019 et « rapport social unique » depuis l'entrée en vigueur de la loi du 6 août 2019⁶⁸. Cet état de fait contrevient aux termes de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, modifié par les nouvelles dispositions de l'article 9 bis A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires.

En 2020, a été élaborée une synthèse du rapport social unique, portant sur les données de l'année 2019. Les principaux indicateurs de ce rapport sont les suivants :

tableau 23 : les principaux indicateurs de la synthèse du rapport social unique 2020

Indicateur	Valeur indiquée dans le rapport
Effectifs physiques au 31 décembre 2019	57 agents, dont 33 fonctionnaires
Effectifs en équivalents temps plein rémunérés	48,2 agents, dont 28,2 fonctionnaires
Âge moyen des fonctionnaires	51,6 ans
Rémunération brute moyenne par équivalent temps plein rémunéré des agents permanents titulaires de catégorie C	22 455 €
Part du régime indemnitaire sur les rémunérations annuelles brutes pour l'ensemble des agents permanents	8,9 %
Jours d'absence pour tout motif médical en 2019 par fonctionnaire	44,3
Taux d'absentéisme médical / global	12,1 % / 12,1 %

Source : rapport social unique 2020 portant sur 2019

Les rémunérations des agents de catégorie A et B ne sont pas indiquées en raison de leur très faible effectif

S'agissant des effectifs, les vérifications réalisées sur bases de paye conduisent à réévaluer légèrement le nombre d'agents exprimé en ETPT⁶⁹. Par ailleurs, le taux d'absentéisme affiché est inférieur de trois points à celui que la chambre a calculé pour 2019 (cf. § 5.4), en utilisant les normes méthodologiques en vigueur au sein des juridictions financières.

Ces écarts ne s'expliquent qu'en partie par des différences de périmètre des indicateurs ou de méthodes de calcul utilisées.

5.2. Des lacunes constatées dans la prévention des risques professionnels

Le rapport social unique pour 2020 mentionne, s'agissant de la prévention des risques professionnels, l'absence de formation à la prévention des risques, l'absence d'assistant de prévention, l'absence de toute dépense consacrée à l'amélioration de la prévention, de la sécurité et de l'amélioration des conditions de travail et l'absence de document unique d'évaluation des risques professionnels. L'absence d'un tel document a été confirmée à l'entretien de fin de contrôle.

La chambre rappelle que les collectivités territoriales et leurs regroupements doivent, en tant qu'employeurs, évaluer les risques psychosociaux auxquels seraient exposés les agents afin de prendre les mesures de prévention adaptées et les transcrire dans un document unique,

⁶⁸ Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (articles 5 et 80).

⁶⁹ L'effectif en ETPT est calculé en calculant la somme des quotités de travail mensuelles, divisée par 12.

conformément aux termes des articles L. 4121-1 à L. 4121-5 et R. 4121-1 à R. 4121-4 du code du travail⁷⁰.

Le document unique d'évaluation des risques professionnels doit être mis à jour annuellement, ainsi qu'à l'occasion de toute décision d'aménagement modifiant les conditions de travail ou susceptible d'affecter la santé ou la sécurité des agents. Dans le contexte sanitaire en cours, un tel document doit, par exemple, préciser les mesures prises pour limiter les risques de contamination virale.

L'absence d'un tel document peut éventuellement engager la responsabilité du président en cas d'incident qui aurait pu être évité si les mesures de prévention appropriées avaient été mises en place en temps utile.

Le président précise que le document unique doit être produit au cours de l'année 2022.

Recommandation

12. Produire les documents exigés par la loi et la réglementation s'agissant de la prévention des risques professionnels. *Non mise en œuvre.*

5.3. Les effectifs et les rémunérations

5.3.1. Les effectifs

En l'absence de données fiables de l'établissement relatives aux effectifs gérés, la chambre a réalisé des calculs sur les bases de paye dématérialisées qui lui ont été transmises dans le cadre de la reddition annuelle des comptes.

tableau 24 : effectifs en équivalent temps plein travaillé

Effectifs	2017	2018	2019	2020
Postes	63	71	65	63
Total ETPT/année	53,1	56	55,4	54,1

Source : bases de paye au format Xemelios ; calculs CRC.

ETPT : effectifs en ETPT sur l'ensemble de l'année. Les définitions sont celles des rapports annuels sur l'état de la fonction publique (direction générale de l'administration et de la fonction publique / Institut national de la statistique et des études économiques).

Il ressort de ces calculs que les effectifs sont globalement stables, à environ 55 ETPT en moyenne. Les cinq premiers mois de paye de l'année 2021 ne témoignent pas d'accroissement significatif des effectifs par rapport à 2020.

5.3.2. Les rémunérations

Les rémunérations versées sont inférieures, en niveau moyen, aux données nationales publiées dans les rapports annuels sur l'état de la fonction publique pour les EPCI. Le niveau des rémunérations annuelles moyennes nettes versées sur la période comprise entre janvier 2017 et mai 2021 s'établit à 17 960 € pour les titulaires (23 020 € brut). Ces moyennes calculées par la

⁷⁰ Voir également la circulaire RDFB1314079C du 28 mai 2013.

chambre à partir des bases de paye sont globalement conformes aux indications données par la CCPTM dans son rapport social 2020, un léger écart étant lié à des effets de périmètre.

Un écart significatif est toutefois constaté avec les moyennes nationales : selon le rapport sur l'état de la fonction publique 2020, les rémunérations nettes des agents des EPCI à fiscalité propre s'élevaient en moyenne à 24 528 € en 2018. Cet écart s'explique par le sous-encadrement relatif constaté dans l'EPCI. Les effectifs comprennent, en effet, un seul fonctionnaire de catégorie B et deux de catégorie A, soit 6 % seulement des effectifs en équivalents temps plein.

L'évolution de ces rémunérations est maîtrisée : la rémunération moyenne nette des agents titulaires en ETPT a augmenté de 1 % par an en moyenne annuelle entre 2017 et 2020, ce qui est conforme aux moyennes nationales.

Ces évaluations sont présentées sous toutes réserves, compte tenu de l'impact potentiel des défauts de qualité par ailleurs constatés dans les bases de paye s'agissant des quotités horaires travaillées.

5.3.3. Le contrôle du système d'information sur les ressources humaines

Le système d'information sur les ressources humaines présente, en effet, quelques lacunes s'agissant du renseignement des données nécessaires à la liquidation de la paye.

Ainsi, aux termes de l'instruction comptable M14, les rémunérations versées au personnel et les charges sociales y afférentes doivent être retracées dans les sous-comptes du compte 64 (tome I, titre 1, chapitre 2)⁷¹. Il résulte de ces dispositions, combinées à celles qui régissent la vérification du service fait⁷², que les cumuls des paiements mentionnés dans les feuilles de paye, qui sont des pièces justificatives du service fait, doivent être cohérents avec les soldes des balances du compte de gestion.

Les vérifications sélectives réalisées en ce sens sur l'exercice 2019 conduisent à une évaluation globalement positive de la cohérence du système d'information sur les ressources humaines et du système d'information comptable et financier, s'agissant des traitements indiciaires, des indemnités de résidence, du supplément familial de traitement et des rémunérations des contractuels de droit commun, des emplois aidés et des apprentis.

Toutefois, les rémunérations indemnitaires versées aux titulaires, telles qu'elles sont attestées par les feuilles de paye dématérialisées, étaient en 2019 supérieures de 8 700 € au solde du sous-compte 64118⁷³, soit 14 % du solde du sous-compte 64118. Les différences constatées pour l'exercice 2020 sont plus faibles.

Le logiciel intégré de la société Berger-Levrault, qui rassemble le système d'information sur les ressources humaines et le système d'information comptable et financier, ne permet pas de déterminer l'origine de ces écarts. L'éditeur, attiré à la contradiction, reconnaît une erreur du plan de compte M14 diffusé aux communes de plus de 3 500 habitants et à leurs regroupements. Les attributions indemnitaires pour heures supplémentaires des agents titulaires sont ainsi imputées au sous-compte 64111 par le logiciel, alors qu'elles devraient l'être au sous-compte 64118. Cette

⁷¹ Ne sont pas concernées : les remboursements de frais, les indemnités versées aux agents de l'État (compte 62), les indemnités et autres attributions versées aux élus ou à leurs groupes (compte 65).

⁷² Article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et des articles 87 et 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

⁷³ Ce sous-compte décrit les indemnités versées aux fonctionnaires. Le sous-compte 64138 n'était pas utilisé.

imputation est erronée, car contraire aux dispositions de la norme comptable M14, qui prévoient que ces indemnités sont imputées au sous-compte 64118.

L'éditeur a prêté son concours à l'établissement afin de rétablir la correcte imputation des mandatements concernés.

5.4. L'absentéisme

Les agents de la CCPTM ont été absents en moyenne par agent de 17 à 36 jours par an pour raison de santé et de 16 à 30 jours pour maladie ordinaire. Le taux d'absentéisme est passé de 7,4 % à 15,8 % en 2019. Cette augmentation est due aux arrêts de personnes qui ont été admises *in fine* en longue maladie. Le niveau de l'absentéisme est, en moyenne, sur les trois derniers exercices connus, un peu supérieur au niveau moyen constaté dans la fonction publique territoriale (24,2 jours d'absence pour raison de santé par agent, selon le rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2019).

5.5. Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire n'a pas été complètement actualisé à l'occasion de la fusion des communautés de communes. Les agents de la communauté de communes fusionnée ont gardé, à titre personnel, le bénéfice du régime indemnitaire qu'ils détenaient antérieurement, possibilité ouverte par l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ; toutefois les modalités opérationnelles de cette transposition auraient dû être précisées par délibération.

Le régime indemnitaire n'a été actualisé que par délibération du 13 juillet 2018, instituant le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel⁷⁴ dans la CCPTM. Cette délibération est tardive, car les collectivités territoriales et leurs établissements devaient au plus tard adopter ce nouveau régime indemnitaire à partir du 1^{er} janvier 2016 et dans un délai raisonnable (Conseil d'État n° 129600, 27 novembre 1992, *Fédération interco*). Les agents ont commencé à percevoir les attributions indemnitaires prévues par ce régime en septembre 2018.

Aucun cumul irrégulier n'a été constaté entre l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise et d'autres indemnités auxquelles le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel se substitue. Quelques irrégularités d'ampleur limitée sont toutefois constatées s'agissant des autres attributions indemnitaires versées.

En l'absence de dispositions spécifiques, le droit en vigueur prévoit que l'organe délibérant d'une commune ou d'un EPCI doit adopter une délibération fixant les indemnités de fonctions de ses élus dans les trois mois qui suivent sa première réunion (en application, respectivement, du I de l'article L. 2123-20-1 et du quatrième alinéa de l'article L. 5211-12 du CGCT). Les indemnités versées aux élus en fonction ont été fixées par délibération du 15 juillet 2020.

Les élus ne bénéficient d'aucune rémunération accessoire à la rémunération indemnitaire prévue par les dispositions des articles L. 5211-12, L. 5214-8 et L. 5216-4. Les indemnités versées sont conformes à ces dispositions.

⁷⁴ Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 modifié portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État, modifié par le décret n° 2015-661 du 10 juin 2015.

5.6. Un redressement réalisé par l'union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

Par lettre du 23 juin 2021, l'union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales a fait part au président de la CCPTM d'un redressement de 12 955 € en raison de l'absence de cotisations de deux élus dont les indemnités dépassaient le seuil de 50 % du plafond de la sécurité sociale (article L. 382-31 et D. 382-34 du code de la sécurité sociale).

Par ailleurs, le contrôle par l'union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales a également constaté l'absence de carnet de bord des véhicules de service et donc l'existence d'une présomption d'avantage en nature non déclaré lorsque ces véhicules sont utilisés, ne serait-ce que partiellement, à des fins autres que strictement professionnelles. L'union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales s'est bornée à un rappel à la réglementation en vigueur⁷⁵.

La chambre rejoint ces constats et rappelle que les avantages en nature doivent être indiqués dans les bulletins de paye au moyen de champs de données dédiés, qui devront être à l'avenir renseignés en cas d'utilisation personnelle des véhicules de service⁷⁶.

L'ordonnateur précise que ces observations ont d'ores et déjà été prises en compte.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les effectifs et rémunérations de la CCPTM sont maîtrisés. Des difficultés de recrutement évoquées par l'ordonnateur expliquent un relatif sous encadrement par des agents de catégories A et B. Quelques anomalies et irrégularités sont observées dans l'attribution d'heures supplémentaires, dans le calcul des quotités horaires et l'imputation comptable de certaines indemnités.

L'évaluation des risques psychosociaux devrait prochainement faire l'objet d'un document unique conforme aux textes en vigueur. L'évolution de l'absentéisme devra être surveillée.

⁷⁵ Articles L. 136-1, L. 136-2, L. 242-1 du code de la sécurité sociale, article 14 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996, arrêtés du 10 décembre 2002 et du 21 mai 2019 ; circulaire interministérielle DSS/SDFSS 5B n° 2003/07 du 7 janvier 2003.

⁷⁶ Convention cadre nationale relative à la dématérialisation des documents de la chaîne comptable et financière des collectivités, établissements publics locaux et établissements publics de santé, version n° 1.9 du 8 novembre 2018, pages 35, 36, 39.

ANNEXES

annexe 1 : les budgets annexes.....	57
annexe 2 : fiscalité, information budgétaire et financière	63

annexe 1 : les budgets annexes

tableau 25 : résultat de la section de fonctionnement du budget annexe « zone d'activité Cantonale Lalanne et Trie » depuis 2015

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Solde sur les opérations d'aménagement (exécution de l'année)	0	26 556	- 844	0	0	0
+ Augmentation (+) ou diminution (-) brute des stocks à leur coût de production ou variation de stocks	0	- 29 801	0	0	0	0
- Dotation nettes aux provisions pour dépréciations des stocks et en-cours	0	0	0	0	0	0
- Autres dotations nettes (y compris dotation aux amortissements)	0	0	0	0	0	0
+ Quote-part des subventions d'investissement transférées	0	0	0	0	0	0
= Résultat section de fonctionnement	0	- 3 245	- 844	0	0	0

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

tableau 26 : fonds de roulement du budget annexe « zone d'activité Cantonale Lalanne et Trie » depuis 2015

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dotations, réserves et affectations	0	0	- 3 245	- 4 089	- 4 089	- 4 089
+/- Résultat (fonctionnement)	0	- 3 245	- 844	0	0	0
= Ressources propres élargies	0	- 3 245	- 4 089	- 4 089	- 4 089	- 4 089
+ Dettes financières (hors obligations)	357 477	357 477	357 477	357 477	357 477	357 477
= Ressources stables (E)	357 476	354 232	353 388	353 388	353 388	353 388
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	0	0	0	0	0	0
+ Encours de production et travaux stockés	210 699	180 898	180 898	180 898	180 898	180 898
<i>Dont stocks de produits (stocks terrains aménagés)</i>	<i>210 699</i>	<i>180 898</i>	<i>180 898</i>	<i>180 898</i>	<i>180 898</i>	<i>180 898</i>
= Emplois immobilisés (F)	210 699	180 898	180 898	180 898	180 898	180 898
= Fonds de roulement net global (E-F)	146 777	173 333	172 490	172 490	172 490	172 490

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

tableau 27 : solde de financement du budget annexe de l'opération d'aménagement du lot n° 4 depuis 2015

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Produit de la vente des terrains aménagés (a)	0	0	0	0	77 619	0
+ Autres recettes	3 130	0	0	0	0	0
= Total des produits d'aménagement de l'année	3 131	1	0	0	77 619	0
Acquisition de terrains	0	0	193 965	30 577	0	0
+ Dépenses directes d'aménagement	30 023	29 077	797 560	171 200	28 742	0
+ Autres dépenses indirectes à caractère général	0	0	500	0	0	0
= Total des dépenses d'aménagement (hors frais financiers)	30 023	29 077	996 192	201 776	30 292	0
+/- Résultat financier	0	0	- 6 602	- 15 660	- 12 001	- 11 419
Dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques	0	0	0	0	0	0
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels (dont, en particulier, subvention d'équilibre reçue)	0	0	0	107 543	0	0
+ Excédent ou déficit pris en charge par le budget principal	0	0	0	0	0	0
= Solde sur les opérations d'aménagement (exécution de l'année)	- 26 893	- 29 076	- 1 002 794	- 109 893	35 326	- 11 419
+ Subventions d'investissement reçues	0	0	163 250	44 988	0	0
+ Autres recettes	0	0	12 699	0	84 782	0
= Flux de trésorerie d'exploitation	- 26 893	- 29 076	- 826 845	- 64 904	120 108	- 11 419
- Annuité en capital de la dette	0	0	16 957	34 336	34 906	35 485
+ Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	800 000	0	0	0
= Solde financement	- 26 893	- 29 076	- 43 802	- 99 240	85 203	- 46 904

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

tableau 28 : encours de dettes du budget annexe de l'opération d'aménagement du lot n° 4 depuis 2015

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de dettes du budget au 1 ^{er} janvier	4 976	4 976	0	788 019	753 684	718 778
- Annuité en capital de la dette	0	0	16 957	34 336	34 906	35 485
+ Intégration de dettes (emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	0	4 976	0	0	0
+ Nouveaux emprunts	0	0	800 000	0	0	0
= Encours de dette du budget au 31 décembre	4 976	4 976	788 019	753 684	718 778	683 293
- Trésorerie propre	- 38 104	- 68 966	- 174 854	- 425 423	- 222 121	- 266 521
= Encours de dettes du budget net de la trésorerie	43 080	73 942	962 873	1 179 107	940 899	949 814

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

tableau 29 : l'encours de dettes du budget annexe de la zone d'activité de la communauté de communes depuis 2015

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Encours de dettes du budget principal au 1 ^{er} janvier	45 796	33 500	0	33 500	161 522	153 485
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	12 297	0	0	3 978	8 037	8 148
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	0	33 500	0	0	0
+ Nouveaux emprunts	0	0	0	132 000	0	77 000
= Encours de dette du budget principal au 31 décembre	33 500	33 500	33 500	161 522	153 485	222 337
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les budgets annexes, le CCAS* et la caisse des écoles	- 5 823	- 17 879	- 242 882	- 10 210	- 18 747	- 22 100
= Encours de dette du budget principal net de la trésorerie hors compte de rattachement budget annexe	39 323	51 379	276 382	171 732	172 232	244 436

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

*CCAS = centre communal d'action sociale

tableau 30 : le solde de financement du budget annexe de la zone d'activité de la communauté de communes depuis 2015

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
+ Ressources d'exploitation	3 194	0	813	9 750	9 750	9 750
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	0	0	0	0	0	0
= Produits de gestion (A)	3 194	0	813	9 750	9 750	9 750
Charges à caractère général	2 936	1 513	2 973	4 057	2 229	1 112
= Charges de gestion (B)	2 936	1 513	2 973	4 057	2 229	1 112
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	258	- 1 513	- 2 160	5 693	7 521	8 638
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>8,1 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>- 265,9 %</i>	<i>58,4 %</i>	<i>77,1 %</i>	<i>88,6 %</i>
+/- Résultat financier	- 516	0	0	- 883	- 2 083	- 1 577
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	0	0	0	1 828	0	0
= CAF brute	- 258	- 1 513	- 2 160	6 638	5 439	7 061
- Annuité en capital de la dette	12 297	0	0	3 978	8 037	8 148
= CAF nette ou disponible (C)	- 12 555	- 1 513	- 2 160	2 661	- 2 599	- 1 087
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	0	0	27 055	62 942	0	0
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	0	0	0	0	27 000
+ Produits de cession	10 920	0	0	9 600	0	3 384
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	10 920	0	27 055	72 542	0	30 384
= Financement propre disponible (C+D)	- 1 635	- 1 513	24 894	75 203	- 2 599	29 297
<i>Financement propre disponible / dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	<i>0,0 %</i>	<i>- 13,2 %</i>	<i>11,5 %</i>	<i>689,6 %</i>	<i>- 41,3 %</i>	<i>30,9 %</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	0	11 486	215 729	10 906	6 286	94 681
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 1 635	- 12 999	- 190 835	64 297	- 8 885	- 65 384
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	132 000	0	77 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 1 635	- 12 999	- 190 835	196 297	- 8 885	11 616

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

tableau 31 : formation du financement disponible du budget annexe « Maison de santé » depuis 2015

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
+ Ressources d'exploitation	50 077	44 847	41 309	31 274	189 670	38 969
= Produits de gestion (A)	50 077	44 847	41 309	31 274	189 670	38 969
Charges à caractère général	13 572	11 453	9 481	12 770	11 890	8 286
= Charges de gestion (B)	13 572	11 453	9 481	12 770	11 890	8 286
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	36 506	33 394	31 828	18 505	177 781	30 683
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>72,9 %</i>	<i>74,5 %</i>	<i>77,0 %</i>	<i>59,2 %</i>	<i>93,7 %</i>	<i>78,7 %</i>
+/- Résultat financier	- 22 926	- 20 453	- 21 468	- 16 677	- 12 102	- 10 311
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	0	0	0	0	- 149 314	0
= CAF brute	13 579	12 941	10 360	1 828	16 365	20 372
- Annuité en capital de la dette	59 896	61 860	63 892	65 992	69 141	70 922
= CAF nette ou disponible (C)	- 46 316	- 48 919	- 53 532	- 64 164	- 52 776	- 50 550
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	38 604	0	30 000	85 000	0	0
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	0	0	113 406	51 594	0
+ Produits de cession	26 287	0	5 659	151 330	0	0
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	64 891	0	35 659	349 736	51 594	0
= Financement propre disponible (C+D)	18 575	- 48 919	- 17 872	285 571	- 1 182	- 50 550
<i>Financement propre disponible / dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	<i>258,1 %</i>	<i>- 1 791,8 %</i>	<i>- 20,2 %</i>	<i>90,6 %</i>	<i>- 6,1 %</i>	<i>0,0 %</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	7 197	2 730	88 328	315 095	19 435	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 660	0	0	- 552	496	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	12 038	- 51 649	- 106 200	- 28 971	- 21 112	- 50 550
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	12 038	- 51 649	- 106 200	- 28 971	- 21 112	- 50 550

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

tableau 32 : la structure des produits et des charges du budget annexe « Résidence hôtelière » depuis 2015

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
+ Ventes de produits, services et marchandises	0	0	0	0	288	292
+ Autres produits de gestion courante (hors redevances)	6 329	12 739	9 556	21 614	21 409	21 246
= Produits de gestion courante	6 440	12 739	9 556	21 614	21 697	21 538
Charges à caractère général	15 478	12 403	8 373	3 898	1 404	1 421
+ Charges d'intérêt et pertes nettes de change	4 763	4 670	5 357	4 199	3 952	3 707
= Charges courantes	20 241	17 074	13 730	8 097	5 356	5 128

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

tableau 33 : l'excédent brut d'exploitation du budget annexe « Résidence hôtelière » depuis 2015

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Chiffre d'affaires	0	0	0	0	288	292
= Ressources d'exploitation	0	0	0	0	288	292
= Produit total	0	0	0	0	288	292
- Consommations intermédiaires	14 201	12 403	7 008	2 524	0	0
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	1 277	0	1 365	1 374	1 404	1 421
= Valeur ajoutée	- 15 478	- 12 403	- 8 373	- 3 898	- 1 116	- 1 129
+ Autres produits de gestion	6 329	12 739	9 556	21 614	21 409	21 246
= Excédent brut d'exploitation	- 9 149	336	1 183	17 716	20 293	20 117
+/- Résultat financier	- 4 763	- 4 670	- 5 357	- 4 199	- 3 952	- 3 707
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	0	0	23 838	1 500	0	0
= CAF brute	- 13 912	- 4 334	19 664	15 018	16 341	16 410

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

tableau 34 : le besoin en fonds de roulement du budget annexe « Résidence hôtelière » depuis 2015

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
+ Redevables et comptes rattachés	0	0	0	0	288	0
<i>Dont clients</i>	0	0	0	0	288	0
= Besoin en fonds de roulement de gestion	- 263	0	0	0	288	0
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>- 4,7</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>19,6</i>	<i>0,0</i>
- Dettes et créances fiscales	0	0	1 365	1 374	0	0
- Autres dettes et créances	- 618	- 105	900	864	813	3 118
<i>Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le besoin en fonds de roulement)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>- 2 358</i>
<i>Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le besoin en fonds de roulement)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le besoin en fonds de roulement)</i>	<i>618</i>	<i>105</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
= Besoin en fonds de roulement global	355	105	- 2 265	- 2 238	- 525	- 3 118

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

tableau 35 : l'excédent brut d'exploitation de la régie autonome des transports depuis 2015

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Chiffre d'affaires	23 183	24 244	21 292	7 932	3 890	13 264
= Ressources d'exploitation	23 183	24 244	21 292	7 932	3 890	13 264
+ Production immobilisée	0	11 185	0	0	0	0
= Produit total	23 183	35 428	21 292	7 932	3 890	13 264
- Consommations intermédiaires	87 554	114 015	117 233	122 510	98 767	79 191
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	0	0	0	0	403	0
= Valeur ajoutée	- 64 372	- 78 587	- 95 942	- 114 577	- 95 280	- 65 927
<i>En % du produit total</i>	<i>- 277,7 %</i>	<i>- 221,8 %</i>	<i>- 450,6 %</i>	<i>- 1 444,4 %</i>	<i>- 2 449,6 %</i>	<i>- 497,1 %</i>
- Charges de personnel	88 092	139 649	91 610	95 816	99 219	99 353
+ Subvention d'exploitation perçues	201 227	183 457	202 812	221 313	229 567	205 175
+ Autres produits de gestion	0	273	0	0	0	0
- Autres charges de gestion	0	0	0	0	2 278	0
= Excédent brut d'exploitation (avant subventions d'équipement versées - M43)	48 763	- 34 506	15 261	10 919	32 790	39 895
<i>En % du produit total</i>	<i>210,3 %</i>	<i>- 97,4 %</i>	<i>71,7 %</i>	<i>137,7 %</i>	<i>843,0 %</i>	<i>300,8 %</i>
- Subventions d'équipement versées (M43)	0	0	0	0	0	0
= Excédent brut d'exploitation	48 763	- 34 506	15 261	10 919	32 790	39 895

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

annexe 2 : fiscalité, information budgétaire et financière

tableau 36 : taux des taxes (en pourcentage) avant et après fusion

	2016		2017
	CCPT	CCM	CCPTM
	délégation du 12/04/2016	délégation du 22/04/2016	délégation n° 2017-39 du 02/05/2017
Taxe d'habitation	16,96	7,12	11,87
Taxe sur le foncier bâti	10,54	3,9	7,3
Taxe sur le foncier non bâti	36,28	20,08	28,3
Cotisation foncière des entreprises	25,91	12,28	20,43
Fiscalité professionnelle de zone		28,91	32,44

Source : CRC, d'après les délibérations mentionnées

CCPT = communauté de communes du Pays de Trie ; CCM = communauté de communes du Magnoac

tableau 37 : taxe d'enlèvement des ordures ménagères (en pourcentage) avant et après fusion

		2016		2017
		CCPT	CCM	CCPTM
		État 1259 TEOM	Délégation du 22/04/2016	Délégation n° 2017-41 du 02/05/2017
Taxe perçue par l'EPCI en lieu et place du syndicat intercommunal à vocations multiples	ZIP unique		9	9,3
Taxe perçue par l'EPCI en lieu et place du Smectom	Trie-sur-Baïse	12,89		11,49
	Conteneurs	15,57		13,67
	Porte à porte	17,45		16,11
	Point unique	12,22		11,53

Source : CRC, d'après les délibérations mentionnées

CCPT = communauté de communes du Pays de Trie ; CCM = communauté de communes du Magnoac

tableau 38 : taux des taxes (en pourcentage) après fusion

	2017	2018	2019	2020	2021
	CCPTM				
	Délégation n° 2017-39 du 02/05/2017	Délégation n° 2018-02 du 25/04/2018	Délégation n° 2019-01 du 25/04/2019	Délégation n° 2020-40 du 30/07/2020	Délégation n° 2021-03 du 27/04/2021
Taxe d'habitation	11,87	11,53	10,12		
Taxe sur le foncier bâti	7,30	7,09	6,22	6,22	6,22
Taxe sur le foncier non bâti	28,30	27,50	24,12	24,12	24,12
Cotisation foncière des entreprises	20,43	19,85	17,41	17,41	17,41
Fiscalité professionnelle de zone	32,44	32,44	32,44	32,44	32,44

Source : CRC, d'après les délibérations mentionnées

tableau 39 : intégration fiscale avant et après fusion

en €	CC du Magnoac		CC du Pays de Trie		Agrégation 2 CC		CCPTM fusionnée			
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fiscalité levée par les communes (A)	677 530	678 162	340 000	346 780	1 017 530	1 024 942	1 042 964	1 147 730	1 302 017	1 196 466
Fiscalité levée par le groupement (B)	717 679	700 139	1 240 431	1 250 140	1 958 110	1 950 279	1 703 145	1 778 221	1 487 089	1 499 432
Total communes et groupement (C=A+B)	1 395 209	1 378 301	1 580 431	1 596 920	2 975 640	2 975 221	2 746 109	2 925 951	2 789 106	2 695 898
Fiscalité conservée par le groupement (E=B+/-D)	717 679	700 139	1 240 431	1 250 140	1 958 110	1 950 279	1 703 145	1 778 221	1 487 089	1 499 432
- Part fiscalité du bloc conservée par le groupement (E/C)	51,44 %	50,80 %	78,49 %	78,28 %	66 %	66 %	62,02 %	60,77 %	53,32 %	55,62 %
- Part fiscalité du groupement conservée par le groupement (E/B)	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100 %	100 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Source : CRC, d'après logiciel Anafi

CC = communauté de communes

tableau 40 : la qualité des prévisions budgétaires (budget principal, en €)

Budget principal	2015 CCPT	2015 CCM	2016 CCPT	2016 CCM	2017	2018	2019	2020
Fonctionnement :								
Dépenses réelles prévues	2 164 969,00	1 388 149,00	2 228 413,00	1 391 885,00	3 601 611,00	4 135 796,00	4 226 000,00	4 278 294,00
Dépenses réelles réalisées	2 076 858,20	1 284 303,26	2 053 333,89	1 272 800,23	3 367 122,32	3 692 185,19	3 815 986,51	3 744 185,76
Taux de réalisation des dépenses réelles	95,93 %	92,52 %	92,14 %	91,44 %	93,49 %	89,27 %	90,30 %	87,52 %
Recettes réelles prévues	2 756 050,00	1 414 460,00	3 137 434,00	1 452 244,14	4 631 687,00	4 415 551,00	3 907 690,00	4 616 238,00
Recettes réelles réalisées	2 777 538,89	1 339 395,29	2 896 516,54	1 383 306,26	4 175 316,73	5 091 721,97	4 277 146,48	4 200 222,11
Taux de réalisation des recettes réelles	100,78 %	94,69 %	92,32 %	95,25 %	90,15 %	115,31 %	109,45 %	90,99 %
Investissement :								
Dépenses réelles prévues	1 610 727,00	193 708,00	3 278 010,00	211 259,14	2 884 124,00	2 583 979,00	1 943 027,00	2 429 904,00
Dépenses réelles réalisées	1 051 589,60	77 526,48	902 388,91	23 534,27	1 713 310,63	1 118 070,68	851 633,68	504 515,16
Restes à réaliser en dépenses de l'exercice*	165 246,00	0,00	1 886 402,00	3 900,00	1 890 302,00	791 586,00	442 183,00	460 000,00
Taux de réalisation des dépenses réelles (hors restes à réaliser)	65,29 %	40,02 %	27,53 %	11,14 %	59,40 %	43,27 %	43,83 %	20,76 %
Taux de réalisation des dépenses réelles (restes à réaliser compris)	75,55 %	40,02 %	85,08 %	12,99 %	124,95 %	73,90 %	66,59 %	39,69 %
Recettes réelles prévues	1 694 004,00	3 000,00	2 721 185,00	0,00	1 481 818,00	1 195 865,00	612 999,00	714 811,00
Recettes réelles réalisées	1 101 127,37	9 008,92	1 047 039,18	1 072,54	1 641 055,50	365 647,65	576 636,41	507 884,58
Restes à réaliser en recettes de l'exercice*	158 000,00		432 000,00	0,00	477 643,00	360 855,00	14 000,00	208 825,00
Taux de réalisation des recettes réelles (hors restes à réaliser)	65,00 %	300,30 %	38,48 %		110,75 %	30,58 %	94,07 %	71,05 %
Taux de réalisation des recettes réelles (restes à réaliser compris)	74,33 %	300,30 %	54,35 %		142,98 %	60,75 %	96,35 %	100,27 %

Source : CRC d'après les comptes administratifs

Remarque : les prévisions intègrent celles du budget primitif et les décisions modificatives de l'exercice

*Les restes à réaliser ont été repris d'après les documents d'affectation des résultats du compte administratif (cf. remarque infra sur les restes à réaliser)

tableau 41 : budget annexe « Maison de santé », bilan des opérations budgétaires (avec contreparties comptables) effectuées de 2017 à 2019 pour les ventes des locaux aux médecins

Opérations budgétaires (en €)			Contreparties comptables
Comptes	Dépenses	Recettes	
Compte 775		814,12	Encaissement (trésorerie)
		4 845,20	Encaissement (trésorerie)
Compte 675	5 659,32		Compte 580
Total	5 659,32	5 659,32	
Compte 2141		5 659,32	Compte 580
Total		5 659,32	
Impact compta			Compte 580 soldé
Comptes	Dépenses	Recettes	
Compte 775		66 947,04	Compte 4621 (créances sur cessions d'immobilisations) : pour les ventes de terrains, encaissement de 814,12 € en 2018 ; pour les loyers, ceux-ci ont déjà été encaissés antérieurement (et recettes au 752). Solde de sortie débiteur de 150 516 € du 4621
		1 201,60	
		38 760,96	
		43 606,08	
		814,42	
Compte 675	151 330,10		Compte 580
Total	151 330,10	151 330,10	
Compte 2141		151 330,10	Compte 580
Total		151 330,10	
Impact compta			Compte 580 soldé, compte 4621 débiteur de 150 516 €
Comptes	Dépenses	Recettes	
Compte 678	149 314,08		Compte 46711 : prise en charge au 4621
Compte 7552		149 314,08	Encaissement (trésorerie) : mandat du budget principal (compte 6521)
Total	149 314,08	149 314,08	
Impact compta			Compte 4621 : solde débiteur de sortie à 1 201,60 € (créance terrain PROS, soldée en 2020)

Source : CRC, d'après la balance des comptes de gestion

tableau 42 : opérations budgétaires de vente des locaux, selon annexe n° 27 du tome I de la M14 (cessions d'immobilisations à titre onéreux)

Opérations budgétaires (en €)			Contreparties comptables
Comptes	Dépenses	Recettes	
Compte 775		7 675,26	Encaissement
Compte 675	156 989,34		Compte 580
Compte 776		149 314,08	
Total	156 989,34	156 989,34	
Compte 21		156 989,34	Compte 580
Compte 192	149 314,08		
Total	149 314,08	156 989,34	

Source : CRC, d'après le tableau 41 et la M14

tableau 43 : opérations budgétaires de vente des locaux, selon annexe n° 27 du tome I de la M14 (cessions d'immobilisations à titre onéreux) avec hypothèse d'amortissements antérieurs du montant des loyers perçus

Opérations budgétaires (en €)			Contreparties comptables
Comptes	Dépenses	Recettes	
Compte 775		7 675,26	Encaissement
Compte 675	7 675,26		Compte 580
Compte 776/676		0,00	
Total	7 675,26	7 675,26	
Compte 21		7 675,26	Compte 580
Compte 28			Solde du compte 28 par débit et reprise au crédit du compte 21
Total	0,00	7 675,26	

Source : CRC, d'après le tableau 41 et la M14

tableau 44 : retraitement des montants mandatés au syndicat mixte de collecte et de traitement des ordures ménagères / syndicat intercommunal à vocations multiples, après rattachement de deux mandats à l'exercice adéquat

en €		Retraitement		
Exercice	Montants mandatés	Montants ajoutés	Montants soustraits	Total retraité
2017	650 170,68	33 623,82		683 794,50
2018	720 259,28	34 770,02	33 623,82	721 405,48
2019	784 277,43		34 770,02	749 507,41
Date service fait	Fournisseur	Exercice du mandat	Référence mandat	Montant
Décembre 2017	Smectom	2018	Mandat 83, bordereau 3	33 623,82
Décembre 2018	Smectom	2019	Mandat 741, bordereau 38	34 770,20

Source : CRC, d'après grands livres des comptes correspondants

tableau 45 : le fonds de roulement net global depuis 2015

au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dotations, réserves et affectations	23 732 732	24 303 450	24 771 397	25 490 018	26 636 166	27 002 876
+/- Différences sur réalisations	- 1 107 771	- 1 111 347	- 1 111 347	- 1 105 514	- 1 126 388	- 1 126 388
+/- Résultat (fonctionnement)	475 866	421 435	718 622	1 062 677	333 791	312 566
+ Subventions et fonds affectés à l'équipement	4 670 512	4 844 050	4 975 136	5 235 136	5 475 508	5 489 488
Dont subventions transférables hors attributions de compensation	9 284	4 216				
Dont subventions non transférables hors attributions de compensation	4 661 228	4 839 834	4 975 137	5 235 137	5 475 509	5 489 489
= Ressources propres élargies	27 771 339	28 457 587	29 353 807	30 682 317	31 319 078	31 678 543
+ Dettes financières (hors obligations)	1 059 474	1 139 503	1 974 205	1 815 194	1 667 048	1 516 037
= Ressources stables (E)	28 830 812	29 597 091	31 328 012	32 497 512	32 986 126	33 194 580
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	8 591 583	8 935 380	9 123 221	9 039 393	9 341 847	9 303 944
Dont subventions d'équipement versées hors attributions de compensation	0	10 000	10 000	10 000	198 556	175 705
Dont autres immobilisations incorporelles	172 044	200 961	228 707	259 524	256 800	260 434
Dont immobilisations corporelles	8 015 869	8 304 173	8 464 268	8 348 741	8 458 098	8 443 044
Dont immobilisations financières	403 670	420 246	420 246	421 128	428 393	424 761
+ Immobilisations en cours	299 507	249 665	1 349 125	1 596 169	1 614 276	1 784 025
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	295 904	295 904	295 904	295 904	295 904	295 904
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	19 049 605	19 234 882	19 451 393	19 810 562	19 899 597	19 974 153
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors budgets annexes, CCAS* et caisse des écoles)	367 382	0	0	0	0	0
= Emplois immobilisés (F)	28 603 981	28 715 831	30 219 643	30 742 029	31 151 624	31 358 026
= Fonds de roulement net global (E-F)	226 831	881 259	1 108 369	1 755 483	1 834 502	1 836 555
En nombre de jours de charges courantes	25,5	102,7	126,0	182,4	188,0	201,0

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

*CCAS = centre communal d'action sociale

GLOSSAIRE

CAF	capacité d'autofinancement
CAO	commission d'appel d'offres
CCPTM	communauté de communes du Pays de Trie et du Magnoac
CGCT	code général des collectivités territoriales
CRC	chambre régionale des comptes
Cuma	coopération d'utilisation de matériel agricole
EPCI	établissement public de coopération intercommunal
ETPT	équivalent temps plein travaillé
HT	hors taxes
M€	million d'euros
SAS	société par actions simplifiée
Smectom	syndicat mixte de collecte et de traitement des ordures ménagères
TEOM	taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TTC	toutes taxes comprises
TVA	taxe sur la valeur ajoutée

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

Trois réponses enregistrées :

- Réponse du 20 mai 2022 de M. Gérard Barthe, président de la communauté de communes Pays de Trie et du Magnoac.
- Réponse du 18 mai 2022 de M. Bernard Verdier, ex-président de la communauté de communes Pays de Trie et du Magnoac.
- Réponse du 19 mai 2022 de M. Jean-Claude Duzer, ex-président de la communauté de communes Pays de Trie.

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)**