



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA LOMAGNE TARN-ET-GARONNAISE (Tarn-et-Garonne)

Exercices 2016 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	8
INTRODUCTION	9
1. UNE GOUVERNANCE ET UNE SITUATION FINANCIÈRE À RENFORCER POUR FAIRE FACE AUX ENJEUX DU TERRITOIRE	10
1.1. Un territoire intercommunal au périmètre stable confronté à des enjeux démographiques et socio-économiques	10
1.1.1. Un périmètre homogène et inchangé depuis 2013	10
1.1.2. Le périmètre des compétences sur la période examinée	11
1.1.3. Un territoire rural confronté à des défis démographiques et socio-économiques	12
1.2. Des pratiques de gouvernance à ajuster afin de limiter les risques juridiques	15
1.2.1. Une commune-centre mieux représentée au sein des instances de gouvernance.....	15
1.2.2. L'organisation des pouvoirs par un système de délégation trop général et imprécis 16	
1.2.3. Un fonctionnement du conseil communautaire à sécuriser.....	18
1.2.4. Une transparence des données insuffisante	19
1.2.5. L'absence d'un dispositif formalisé de prévention des conflits d'intérêts... 21	
1.2.6. Une fonction « ressources humaines » à consolider	22
1.3. Une situation financière de plus en plus contrainte nécessitant une amélioration de la qualité de l'information budgétaire et comptable	25
1.3.1. Une information et un pilotage budgétaires imparfaits.....	25
1.3.2. Une qualité de l'information comptable perfectible	28
1.3.3. Une situation financière de plus en plus contrainte par une accélération de la croissance et de la rigidité des charges.....	31
2. EN L'ABSENCE DE STRATÉGIE COMMUNAUTAIRE, UNE INTÉGRATION SECTORIELLE GUIDÉE PAR LE CONSENSUS	43
2.1. Une politique d'investissements économes en fonctionnement et visant à renforcer l'attractivité du territoire par le développement de services à la population	43
2.1.1. Un territoire objet d'opérations d'amélioration de l'habitat depuis 2008....	43
2.1.2. Un accès aux soins facilité par la création de deux maisons de santé pluriprofessionnelles	46
2.1.3. Un accès aux services publics renforcé par la création d'une maison France Services 50	
2.2. Des transferts de compétences « au coup par coup », fiscalisés et partiels.....	51
2.2.1. En 2017, la prise de compétence école de musique intercommunale	52
2.2.2. Un récent approfondissement communautaire intégralement fiscalisé.....	53
2.2.3. Une diminution de la solidarité intercommunale	54
2.2.4. Un exercice de la compétence voirie au-delà de la définition de l'intérêt communautaire	55

2.3. Une intégration fragmentaire, au gré de consensus et favorisée par l'absence de projet communautaire.....	58
2.3.1. Une logique d'intégration fragmentaire	58
2.3.2. La difficile appropriation de la planification territoriale.....	59
2.3.3. L'absence de projet de territoire et d'orientations stratégiques	60
ANNEXES.....	63
Réponses aux observations définitives.....	69

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes de la Lomagne Tarn-et-Garonnaise (CCLTG) au titre des exercices 2016 et suivants. Bien que bénéficiant d'atouts naturels et d'un taux d'équipement remarquable, la CCLTG, située sur un territoire rural, est confrontée à des défis majeurs tant en termes d'évolutions démographiques que socio-économiques.

Une maîtrise des risques à développer pour sécuriser la gouvernance de l'établissement

La gouvernance et le fonctionnement de la structure appellent quelques corrections visant à une meilleure maîtrise des risques juridiques. Une lisibilité accrue des dispositifs de délégations de fonction et de signature, qui justifieraient un niveau de précision plus fin, faciliterait en effet la bonne exécution de la mission de veille et de contrôle incombant au délégant. La sécurisation des processus nécessite également de veiller au droit à l'information des élus dans le fonctionnement des séances du conseil communautaire, en respectant l'envoi préalable et dans les délais d'un ordre du jour accompagné d'une note de synthèse sur chacun des points soumis au vote. Le droit à l'information concerne également les citoyens avec la mise en accessibilité obligatoire d'un certain nombre de documents tant relatifs à la gouvernance qu'au pilotage budgétaire. La CCLTG s'est récemment engagée dans cette démarche. En outre, la participation des élus au conseil d'administration des associations subventionnées par la CCLTG implique la mise en place d'un dispositif formalisé de prévention des conflits d'intérêts de nature à préserver la collectivité et les intéressés. Enfin, le renforcement de la fonction « gestion des ressources humaines » implique une actualisation du règlement intérieur de l'établissement, le réexamen du versement de certaines nouvelles bonifications indiciaires ainsi que la nécessité de réinvestir les questions de santé et de sécurité au travail.

Une qualité de l'information budgétaire, financière et comptable à améliorer ; un autofinancement à préserver

Sur les plans budgétaires, comptables et financiers, la CCLTG doit améliorer la qualité de l'information délivrée pour mieux appréhender sa situation financière. En matière budgétaire, ses rapports d'orientation budgétaire ne répondent qu'imparfaitement au niveau d'information qu'ils doivent délivrer en ne s'attachant pas suffisamment à la prospective, le pilotage budgétaire infra-annuel étant en outre insuffisant. En matière comptable, les techniques du provisionnement ne sont pas suffisamment maîtrisées. Jusqu'en 2021, l'absence d'immobilisation des travaux de voirie réalisés en régie réduisait par ailleurs les marges de manœuvre en fonctionnement alors que l'autofinancement dégagé sur la période représente une partie de plus en plus faible de ses produits de gestion en raison d'une évolution plus rapide de ses charges. La CCLTG doit par conséquent inverser cette évolution pour préserver sa capacité d'investissement dans un contexte où le niveau de rigidité de ses charges structurelles compliquera fortement cette orientation.

Une politique d'investissement axée sur les services à la population mais aux priorités mal définies et au suivi perfectible

La CCLTG oriente ses interventions d'investissement vers la mise en place d'outils non seulement utiles pour le territoire mais également économes en fonctionnement, comme par exemple les opérations programmées d'amélioration de l'habitat menées depuis 2008. Ces participations sont toutefois renouvelées sans que les moyens mobilisés fassent l'objet d'un ciblage et d'une territorialisation précise au plus près des zones qui en ont besoin, alors même que la rareté de la ressource devrait conduire l'établissement à définir au préalable ses priorités d'intervention. Avec la signature début 2023 de la convention-cadre sur l'opération de revitalisation des territoires, l'ordonnateur souhaiterait ajuster les dispositifs pour mieux agir sur les territoires cibles en y concentrant davantage les moyens disponibles. Sollicitée par l'État et les professionnels de santé, la communauté de communes a par ailleurs porté deux projets majeurs pour le développement de l'accès aux soins et aux services publics sur le territoire, la maison France Services, déjà opérationnelle, devant notamment s'insérer à terme dans un projet plus vaste de pôle socio-économique, en réflexion depuis 2019. Quant aux deux maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP), si l'établissement s'était jusqu'à présent cantonné à un rôle de prestataire, aucun suivi territorial sur l'implantation des personnels concernés n'étant assuré alors même que ces équipements avaient notamment vocation à répondre à une sous-densité de certaines professions de santé, un rapprochement de la société gérant ces deux MSP sera prochainement mené afin de mettre en place un suivi

Une intégration communautaire à la carte, dictée par l'existence d'un consensus

Sur la période examinée, les relations au sein de l'intercommunalité ont été empreintes d'une certaine méfiance, parfois accompagnée d'une tension très forte, en particulier avec la ville centre. Ces relations difficiles ont abouti en 2022 au transfert d'équipements constituant effectivement des charges de centralité, supportées jusque-là par la seule commune-centre. Pour aboutir à un accord, ces transferts ont été élargis aux autres membres de l'intercommunalité de telle sorte que chaque commune puisse en retirer un avantage. Ainsi, le financement intégral par une augmentation de la fiscalité a, d'une part, offert aux communes la possibilité de conserver les produits auparavant dédiés aux charges transférées, et d'autre part entraîné une évolution dynamique du coefficient d'intégration fiscale de la CCLTG, ce qui lui a permis de maximiser sa dotation d'intercommunalité. Peu de communes ayant diminué leurs taux en contrepartie, c'est le contribuable local qui a par conséquent financé ces opérations, avec en outre une baisse de la solidarité intercommunale du fait de la suppression de la dotation de solidarité communautaire. Si la menace du départ de la ville centre de l'intercommunalité a conditionné ce résultat, il convient de relever que l'accord n'a pas porté sur la régularisation des interventions de la CCLTG sur la voirie située en agglomération alors même qu'elle ne dispose ni de la compétence, ni des ressources budgétaires adéquates. L'ordonnateur indique vouloir mener une action de sensibilisation auprès des élus et envisager la réalisation d'une étude pour les éclairer sur les options de régularisation envisageables. Si le traitement de cette difficulté, connue de longue date, a été consciemment remis à plus tard, il est désormais nécessaire de respecter sans tarder les compétences respectives de la CCLTG et des communes membres en ce domaine.

Une dynamique communautaire inaboutie en l'absence d'une stratégie d'établissement

La logique d'intégration communautaire apparaît aujourd'hui fragmentaire, dépendante des circonstances et des velléités des communes membres, ce qui entraîne des décisions dont la

cohérence d'ensemble fait défaut. Ainsi, les modalités de transferts des équipements d'intérêt communautaire ne répondent pas à des critères objectifs relatifs aux besoins d'un territoire. En outre, certains autres équipements demeurent communaux alors même que leur intérêt communautaire pourrait être reconnu, la mise en commun de moyens demeurant par ailleurs marginale. Dans ce contexte où le fait communal prévaut, l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) relève d'un long travail d'appropriation et de pédagogie. Les discussions entamées dès début 2018 ne devraient ainsi aboutir qu'à l'horizon 2025.

Si la CCLTG dispose déjà, au travers de nombreuses études et de bilans multisectoriels, d'une connaissance fine de son territoire, de ses forces et de ses faiblesses, aucun projet communautaire n'a été élaboré à ce jour. Le diagnostic territorial du PLUi viendra utilement compléter cette connaissance et devrait permettre à l'établissement de déterminer, au-delà des intérêts communaux, ses priorités d'intervention, par la définition d'orientations stratégiques pour le territoire intercommunal, et de mobiliser davantage l'ensemble des acteurs concernés.

RECOMMANDATIONS

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

1. Conformément aux articles L. 2121-10 et L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT), respecter strictement le droit à l'information des élus par l'envoi préalable d'un ordre du jour et de notes de synthèse exhaustifs. *Non mise en œuvre.*

2. Mettre à profit la refonte du site internet pour honorer les obligations d'information des citoyens avec la mise en ligne des documents dont l'accessibilité générale est requise. *Non mise en œuvre.*

3. Conformément au décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale, adopter le document unique d'évaluation des risques professionnels d'ici le 1^{er} janvier 2024 et le mettre à jour annuellement. *Non mise en œuvre.*

4. Tenir d'ici le 1^{er} janvier 2024, dans le respect des dispositions de l'article L. 2342-1 du CGCT, une véritable comptabilité d'engagement. *Totalement mise en œuvre.*

5. Respecter sans délai les compétences propres de l'EPCI et de ses communes membres en matière de gestion de la voirie, conformément à la définition de l'intérêt communautaire. *Non mise en œuvre.*

6. Adopter un projet de territoire global permettant de définir des priorités dans l'exercice des compétences du groupement. *Non mise en œuvre.*

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

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

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

INTRODUCTION

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

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes de la Lomagne Tarn-et-Garonnaise a été ouvert le 13 avril 2022 par lettre du président de section adressée à M. Bernard Salomon, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le 21 avril 2022 à M. Francis Garrigues, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 26 octobre 2022.

Lors de sa séance du 23 novembre 2022, la chambre a arrêté les observations provisoires qui ont été notifiées à M. Bernard Salomon. M. Francis Garrigues, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 6 mars 2023, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. UNE GOUVERNANCE ET UNE SITUATION FINANCIÈRE À RENFORCER POUR FAIRE FACE AUX ENJEUX DU TERRITOIRE

1.1. Un territoire intercommunal au périmètre stable confronté à des enjeux démographiques et socio-économiques

1.1.1. Un périmètre homogène et inchangé depuis 2013

Créée le 2 juin 1997, la communauté de communes de la Lomagne Tarn-et-Garonnaise (CCLTG), établissement public de coopération intercommunale (EPCI), intervient sur un périmètre géographique stable depuis 2013. Si des réflexions ont déjà été menées¹, aucun projet de fusion n'a été initié ni n'est à ce jour connu.

carte 1 : situation géographique de la communauté de communes de la Lomagne Tarn-et-Garonnaise



Source : site internet CCLTG et office de tourisme intercommunal

Située à l'extrême sud-ouest du département de Tarn-et-Garonne, la CCLTG réunit 31 communes et regroupe 10 053 habitants². Bien qu'étant l'EPCI comptant le plus grand nombre de communes membres sur le département (31), la CCLTG dénombre la plus faible moyenne d'habitants par commune du département (324 habitants par commune) et ne totalise que 3,9 % de la population départementale. Avec une superficie de 378 km² (dont 90 % de zones agricoles), la densité de population s'élève à 27 habitants au km² et est inférieure de 30 % à la densité moyenne nationale, ce qui a permis à l'établissement de bénéficier d'une dérogation au seuil minimal de 15 000 habitants pour être constituée en communauté de communes.

¹ Trois projets de fusion ont été discutés sur la période 2014-2020, à savoir : avec la communauté de communes Sère, Garonne, Gimone qui a fusionné en 2017 dans l'ensemble devenu la communauté de communes Terres des Confluences, avec la communauté de communes Bastides de Lomagne (Gers), et avec la communauté de communes des Deux Rives (2018-2019).

² Populations légales millésimée 2019 entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

encadré 1 : le mouvement de rationalisation des EPCI intervenu au 1^{er} janvier 2017

Avec la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, le législateur a décidé de rationaliser la carte intercommunale autour des bassins de vie ; dans ce cadre, il a défini une taille minimale des EPCI à fiscalité propre à 15 000 habitants.

Une taille inférieure, comprise entre 5 000 et 15 000 habitants est toutefois possible, selon le III de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales, pour les EPCI :

- bénéficiant d'une densité démographique inférieure à la moitié de la densité nationale, au sein d'un département dont la densité démographique est inférieure à la densité nationale ;
- bénéficiant d'une densité démographique inférieure à 30 % de la densité nationale ;
- comprenant une moitié au moins de communes situées dans une zone de montagne ou regroupant toutes les communes composant un territoire insulaire ;
- à fiscalité propre de plus de 12 000 habitants issus d'une fusion intervenue entre le 1er janvier 2012 et la date de publication de la loi NOTRE.

Ce périmètre intercommunal présente une certaine homogénéité quant à sa ruralité mais il n'épouse qu'imparfaitement le périmètre du bassin de vie³ de Beaumont-de-Lomagne (ville-centre), huit communes membres de l'EPCI se répartissant sur quatre autres bassins de vie. À l'inverse, neuf communes recensées dans le bassin de vie de Beaumont-de-Lomagne sont membres de trois autres EPCI limitrophes⁴. Un élément d'explication réside dans la situation géographique de l'établissement, à la frontière du Gers et mitoyen de la communauté de communes Grand Sud Tarn et Garonne (pour partie dans l'aire d'attraction urbaine toulousaine).

Le territoire de l'EPCI est organisé autour de deux pôles remplissant des fonctions de centralités pourvoyeuses d'emplois et couvrant les polarités nord et sud de la communauté de communes, le pôle beaumontois délivrant un niveau de services plus étoffé et diversifié que celui de Lavit-de-Lomagne. L'ensemble de ce périmètre est classé en zone de revitalisation rurale⁵.

1.1.2. Le périmètre des compétences sur la période examinée

Les groupes de compétences retenus par la communauté de communes sont demeurés stables sur la période (annexe 1). Les ajustements intervenus ont principalement concerné la définition de l'intérêt communautaire. Si la loi n° 2019-1461 dite « engagement et proximité » du 27 décembre 2019 a rendu facultatives les compétences optionnelles, cette évolution n'a pas amené l'EPCI à envisager, à ce stade, une restitution de ces compétences aux communes membres.

L'exercice de certaines compétences s'opère par l'entremise de syndicats mixtes :

- Tarn-et-Garonne Numérique (aménagement numérique - haut débit) ;
- Sygral (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations - Gemapi), aboutissement d'une rationalisation de la carte syndicale à l'échelle de plusieurs bassins versants gérés auparavant par cinq syndicats et une communauté de communes ;
- SMEEOM – syndicat mixte d'enlèvement et d'élimination des ordures ménagères (collecte des ordures ménagères et gestion de deux déchèteries).

³ Selon la définition retenue par l'Insee, le bassin de vie constitue le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants.

⁴ Cinq communes gersoises membres de la Communauté de communes Bastides de Lomagne, trois communes membres de la communauté de communes Terres des Confluences et 1 commune membre de la communauté de communes Grand Sud Tarn et Garonne.

⁵ « Les zones de revitalisation rurale (ZRR) regroupent à l'échelle nationale un ensemble de communes reconnues comme fragiles sur le plan socio-économique. Afin de favoriser le développement de ces territoires ruraux, des aides fiscales et sociales soutiennent la création ou la reprise d'entreprise ».

L'intérêt communautaire a été défini, dans le délai de deux ans, pour les compétences qui le nécessitaient. Jusqu'en 2021, l'intérêt communautaire des compétences optionnelles et facultatives était ainsi le suivant :

- politique du logement et du cadre de vie : mise en œuvre et suivi d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat ;
- création, aménagement et entretien de la voirie : intérêt limité à la voirie communale située hors agglomération ;
- construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire, équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire : défini en 2017 comme concernant « la construction, l'entretien et le fonctionnement de nouveaux équipements sportifs de portée communautaire qui, en l'absence d'équipement similaire dans la communauté et la reconnaissance qualitative de leurs activités, méritent d'être pris en charge par la communauté », ce champ de compétences d'intérêt communautaire a été complété⁶ par la création, l'aménagement et la gestion d'une école de musique intercommunale et la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire détenant au minimum 500 élèves ;
- action sociale d'intérêt communautaire : l'EPCI a retenu, depuis fin 2016, la création, l'aménagement et la gestion des maisons de santé pluriprofessionnelles sur les communes de Beaumont-de-Lomagne et de Lavit-de-Lomagne, la création, l'entretien et le fonctionnement des équipements liés à la petite enfance⁷, l'action en faveur du maintien à domicile des personnes âgées par le biais d'une participation financière au portage de repas à domicile.

À partir de 2022, à la demande des services de l'État, la définition de l'intérêt communautaire figure désormais dans une délibération. Dès lors, la prochaine mise à jour des statuts pourra être mise à profit pour purger les dispositions qui n'ont plus leur place en leur sein. La dernière définition de l'intérêt communautaire, adoptée par une délibération de la communauté de communes du 14 avril 2022, compte les évolutions notables suivantes :

- la compétence « construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire » : la définition de l'intérêt communautaire est complétée par l'aménagement, l'entretien et la gestion de la piscine située sur la base de loisirs de Beaumont-de-Lomagne et par l'aménagement, l'entretien et la gestion de médiathèques accueillant au minimum 5 000 entrées par an ;
- la compétence « action sociale d'intérêt communautaire » : la définition de l'intérêt communautaire est complétée par l'action en faveur de l'emploi et de l'insertion des jeunes par le biais d'une participation financière au Point Information Jeunesse situé sur la commune de Beaumont-de-Lomagne et à la mission locale de Tarn-et-Garonne.

1.1.3. Un territoire rural confronté à des défis démographiques et socio-économiques

Sur les 23 dernières années, la population de la CCLTG a cru modérément, passant de 9 357 habitants en 1999 à 10 337 habitants en 2019. Plus récemment, de 2013 à 2019, la croissance démographique est demeurée modeste (+ 0,36 % en moyenne par an), exclusivement portée par le solde migratoire et inférieure à celle de l'arrondissement de Castelsarrasin⁸.

⁶ Arrêtés préfectoraux du 19 décembre 2017 (compétence facultative) puis du 6 septembre 2019 (compétence optionnelle).

⁷ Les équipements d'accueil du jeune enfant (EAJE), les relais d'assistantes maternelles (RAM), et les lieux d'accueil enfant-parent (LAEP).

⁸ Évolution moyenne de la population de + 0,42 % par an entre 2016 et 2019.

La population de la communauté de communes connaît un net vieillissement ; ainsi, entre 2008 et 2019, au regard des grandes tranches d'âges reconnues par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)⁹, seules celles concernant les populations âgées de 60 ans et plus sont en croissance, et plus particulièrement la tranche de 60 à 74 ans. En 2019, la part des 60 ans et plus représente 36,3 % de la population totale, soit + 5,6 points en l'espace de 11 ans et 8 points de plus que la moyenne départementale.

graphique 1 : répartition en trois grandes tranches d'âges de la population de la CCLTG

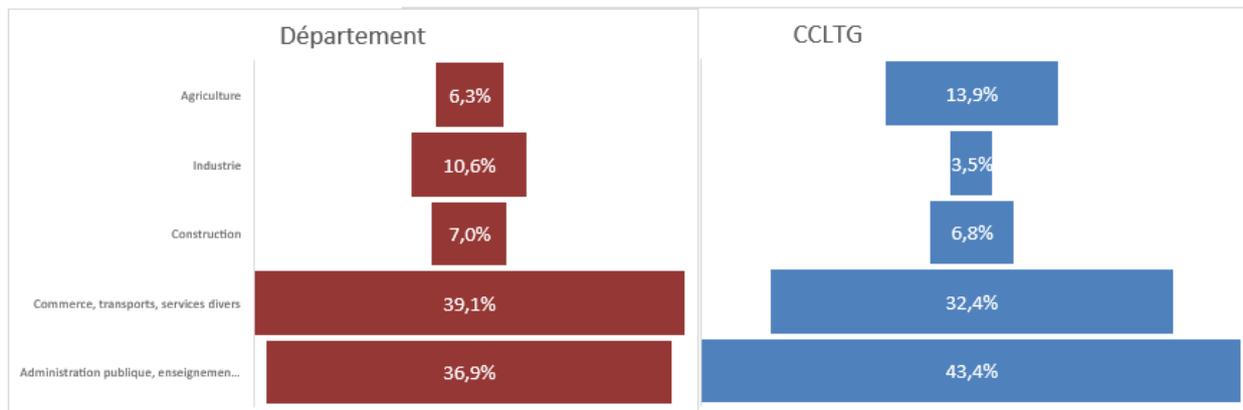


Source : Insee, recensements de la population 2008 et 2018

Selon le recensement 2018 de la population, la composition des ménages illustre, comme au niveau national, le vieillissement de la population avec une augmentation du nombre de ménages composés d'une personne seule de + 3,4 % en 10 ans. Chez les plus de 75 ans, la part de ceux vivant dans un établissement pour personnes âgées s'élève à 22,3 % contre 9,9 % pour le département.

L'EPCI connaît également un tassement du nombre de couples avec enfants (- 0,14 % par an) dont le poids relatif au sein des ménages s'est amoindri (- 2,8 points depuis 2008). À l'inverse, la part des familles monoparentales progresse à la fois en valeur relative (+ 1,8 points) et en valeur absolue (+ 2,7 % par an en moyenne) ; de même, les ménages d'une personne progressent au rythme de + 1,9 % par an. Cette physionomie intercommunale des ménages se distingue de celle du département principalement par la surreprésentation des couples sans enfant (+ 2,3 points) et la sous-représentation des couples avec enfants (- 1,5 point). Le territoire, qui concentrait six classes dans le privé et 35 dans le public en 2019, réparties sur dix communes, a perdu une classe dans une école privée en 2021. Le nombre d'élèves est en chute, tant dans le privé que dans le public, passant au global de 860 élèves en 2019 à 761 en 2021, soit - 11,5 % en l'espace de deux ans. Il s'agit de la plus forte diminution enregistrée dans un EPCI du département. En moyenne, une classe de la CCLTG comptabilise 19 élèves en 2021, contre 21 élèves deux ans plus tôt.

⁹ 0 à 14 ans, 15 à 29 ans, 30 à 44 ans, 45 à 59 ans, 60 à 74 ans, et 75 ou plus.

graphique 2 : répartition des emplois selon le secteur d'activité au niveau intercommunal et départemental en 2019

Source : Insee, recensements de la population 2019, dossier complet, tableau EMP T8

Sur les dix dernières années, l'intercommunalité a connu une progression des actifs en emploi (+ 4,4 points) pour atteindre 72 % d'actifs en 2018, à un niveau toutefois inférieur de plus de deux points à celui du département en raison d'une surreprésentation, à parts égales (+ 1,3 points chacun), des inactifs retraités ou préretraités (part croissante des 60 ans ou plus) et des autres inactifs¹⁰. La représentativité des cadres et professions intellectuelles supérieures (6,9 % des emplois) est inférieure de 4,6 points à la moyenne du département (11,5 %). Bien qu'étant en dynamique de + 3,5 % par an depuis 2008, les emplois industriels ne représentent que 3,5 % des emplois de la CCLTG en 2019 alors que leur poids relatif est trois fois supérieur au niveau départemental. Si son patrimoine agricole lui permet de concentrer davantage d'emplois dans ce secteur (14 %) que la moyenne départementale, ils sont toutefois en déclin. En revanche, les emplois de l'administration publique, de l'enseignement, de la santé et de l'action sociale y sont nettement surreprésentés (7,4 points de plus).

La jeunesse du territoire connaît des difficultés d'insertion : ainsi 22,3 % (2018) des jeunes de 15 à 24 ans ne sont ni en emploi ni en formation, soit près de 3 points de plus que la valeur départementale. Leur taux de chômage (31,5 %) y est également plus marqué (soit + 1,6 et + 4,3 points par rapport aux moyennes départementale et nationale). Parmi la population non scolarisée, 27,5 % détient au plus un BEPC, soit + 5,6 points par rapport à la moyenne nationale.

Le taux de chômage¹¹ des 15-64 ans s'élève à 12,6 % en 2019, inférieur aux données départementales (- 1,2 points) mais supérieur de 1,5 point à la moyenne de sa zone d'emploi. En 2021, la zone d'emploi de Castelsarrasin-Moissac a enregistré un taux de chômage de 11,4 %, soit le 7^{ème} taux le plus élevé des 25 zones d'emploi de la région Occitanie.

La médiane du revenu disponible par unité de consommation¹² est faible : elle s'élève à 20 020 € en 2019, comparable à celle du département, et seuls 45 % des ménages fiscaux sont imposés ; les écarts de revenus y sont plutôt faibles.

¹⁰ Pour l'Insee, les inactifs sont par convention les personnes qui ne sont ni en emploi (BIT) ni au chômage : jeunes de moins de 15 ans, étudiants et retraités ne travaillant pas en complément de leurs études ou de leur retraite, hommes et femmes au foyer, personnes en incapacité de travailler...

¹¹ Selon l'Insee, les chômeurs au sens du recensement de la population sont les personnes (de 15 ans ou plus) qui se sont déclarées chômeurs (inscrits ou non à Pôle Emploi) sauf si elles ont, en outre, déclaré explicitement ne pas rechercher de travail ; et d'autre part les personnes (âgées de 15 ans ou plus) qui ne se sont déclarées spontanément ni en emploi, ni en chômage, mais qui ont néanmoins déclaré rechercher un emploi.

¹² Il s'agit du revenu disponible par « équivalent adulte ». Il est calculé en rapportant le revenu disponible du ménage au nombre d'unités de consommation qui le composent.

Dans ce territoire rural et pauvre, le patrimoine bâti est vieillissant (35 % datant d'avant 1919) et souffre d'un taux de vacance significatif (12,8 %, + 3 points par rapport au département).

En revanche, le territoire de la CCLTG bénéficie d'une densité élevée en termes d'équipements sportifs et culturels, quelle qu'en soit la gamme, ce qui explique un fort dynamisme de la vie associative : 29,5 % des habitants du territoire sont engagés dans une activité sportive associative (25,5 % pour le département). Il se caractérise en outre par une offre de soins, prise dans sa globalité, suffisamment dense. Ces données s'illustrent par le taux d'équipement du territoire¹³, supérieur à la moyenne nationale pour les services et équipements de l'enseignement, ceux de la santé et ceux relatifs aux sports. Sous l'égide du syndicat mixte Tarn-et-Garonne Numérique, les habitants de la Lomagne Tarn-et-Garonnaise devraient en outre tous pouvoir accéder à la fibre optique d'ici la mi 2023¹⁴ alors qu'en 2021, seulement 22 % des locaux situés sur le territoire de la CCLTG étaient raccordables à cette technologie.

1.2. Des pratiques de gouvernance à ajuster afin de limiter les risques juridiques

1.2.1. Une commune-centre mieux représentée au sein des instances de gouvernance

En 2020, le nombre de sièges du conseil communautaire a été arrêté selon la répartition de droit commun : sur les 51 sièges, Beaumont-de-Lomagne et Lavit-de-Lomagne bénéficient respectivement de 14 et 6 sièges, soit près de 28 % des sièges pour un poids démographique de 38 % pour la première, et 12 % des sièges pour un poids démographique de 16 % pour la seconde. Sur les 31 communes membres, 27 bénéficient d'un seul siège au conseil communautaire, diluant logiquement le poids des communes les plus peuplées au sein de cette instance et générant des écarts de représentativité de 1 à 7.

Jamais issus de la commune-centre, les présidents de la communauté de communes ont été successivement originaires de Lavit-de-Lomagne puis de Montgaillard. Lors de la mandature 2014-2020, le maire de Beaumont-de-Lomagne a toutefois occupé un poste de vice-président sur les neuf disponibles. Depuis 2022, la représentation de la commune-centre s'est renforcée avec le bénéfice d'un deuxième poste de vice-président, occupé par la 2^{ème} adjointe au maire, déléguée au personnel.

Un bureau a été institué et est composé du président et des neuf vice-présidents.

Suite au renouvellement de 2020, l'EPCI a créé sept commissions intercommunales permanentes ; chacune est composée d'au moins un représentant de la commune-centre. Il en va de même pour les instances internes (commission d'appel d'offres et conseil d'exploitation de la régie de l'office de tourisme intercommunal). En outre, un élu beaumontois représente la CCLTG au sein des syndicats¹⁵ auxquels elle adhère. En revanche, la répartition des 31 sièges de la CLECT s'est opérée à hauteur d'un siège par commune, toute autre constitution devant recueillir l'assentiment des deux tiers du conseil communautaire.

Malgré un nombre de sièges communautaires inférieur à son poids démographique, la représentation de la commune-centre dans les différentes instances communautaires et

¹³ Insee, base permanente des équipements – 2020.

¹⁴ Site internet de la CCLTG.

¹⁵ Syndicat mixte d'enlèvement et d'élimination des ordures ménagères, pôle d'équilibre territorial et rural Garonne-Quercy-Gascogne et syndicat mixte de gestion des rivières Astarac-Lomagne.

extra-communautaires est assurée et ne révèle pas une disproportion manifeste. Ces équilibres ne sont d'ailleurs pas contestés aujourd'hui.

Rendue obligatoire par la loi¹⁶, une conférence des maires, comprenant le président de l'établissement et les maires des communes membres de la communauté de communes a été instituée en 2021. Le règlement intérieur adopté fin 2020 prévoit que sa composition intègre également les neuf vice-présidents.

1.2.2. L'organisation des pouvoirs par un système de délégation trop général et imprécis

1.2.2.1. Les délégations de pouvoir du conseil communautaire au président et au bureau

La délégation de l'assemblée délibérante à l'exécutif est une délégation de pouvoir qui dessaisit le conseil communautaire de sa compétence, l'ordonnateur devant rendre compte à chacun des conseils communautaires des décisions prises en application de cette délégation.

Depuis 2020, le règlement intérieur prévoit à son article 28 la possibilité pour le bureau de recevoir délégation d'une partie des attributions du conseil communautaire. La délibération n° 20200730 D03 du 30 juillet 2020 met en œuvre cette possibilité en la limitant à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et de tous les actes en découlant.

Lorsqu'une délibération autorise le recours à l'emprunt, elle doit déterminer les caractéristiques du prêt (montant, taux, type d'amortissement, durée...). De même, lorsque l'assemblée délibérante délègue sa compétence à l'exécutif en application de l'article L. 5211-10 du CGCT, elle doit fixer avec précision la durée et le champ de la délégation, en particulier les caractéristiques essentielles des contrats concernés. En laissant toute latitude au bureau tant en montant, en indice, en durée ou encore en devises, la délibération déléguant la réalisation des emprunts au bureau manque de précision.

Le conseil communautaire a également délégué, depuis 2020, une partie de ses pouvoirs au président par trois délégations :

- délibération n° 20200730 D02 portant délégation au président en matière de « marchés publics, accords-cadres et avenants pour les procédures adaptées », « encaissement des chèques de remboursement des compagnies d'assurance suite à sinistre », signature de toute convention n'ayant pas d'incidence budgétaire directe, recrutement d'agents contractuels pour assurer le remplacement d'un agent absent et pour « ester en justice » ;
- délibération n° 20201210 D04 portant délégation du droit de préemption urbain au président avec possibilité de subdélégation ponctuelle à une commune concernée ;
- délibération n° 20220414 D09 portant autorisation du président de procéder à des mouvements de crédits entre chapitres, dans la limite de 7,5 % des dépenses réelles de chacune des sections, à l'exclusion des crédits relatifs aux dépenses de personnel, pour les deux budgets en nomenclature M57.

Ces délégations apparaissent pour certaines peu précises et sont susceptibles d'entraîner des confusions. Ainsi, en matière de marchés publics, le conseil communautaire s'est prononcé le 14 décembre 2021 sur le lancement d'une consultation en procédure adaptée pour des besoins en

¹⁶ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Article L. 5211-11-3 du CGCT.

granulats, alors même qu'il s'est dessaisi de toute compétence en matière de procédure adaptée. De même, la détermination des conventions n'ayant pas d'incidence budgétaire directe pourrait, dans certaines situations, poser des difficultés et générer des risques juridiques.

Sur toute la période examinée, seuls des diaporamas de suivi du déroulé des séances communautaires, mis en ligne dans la partie « compte rendu des conseils communautaires » du site internet de la CCLTG mentionnent les décisions prises. Ils ne précisent pas systématiquement leur auteur ou leur intervention en application des délégations de pouvoir consenties par le conseil communautaire. Toutefois, dans leur forme, ces présentations ne revêtent pas les garanties d'un procès-verbal de séance, seul à même de retranscrire la teneur et le déroulé des débats ; en outre, dans leur contenu, ces supports soulèvent la question de la qualité et de la complétude de l'information délivrée ; il en est ainsi, par exemple, des décisions du bureau de recourir à l'emprunt qui se limitent au montant souscrit sans exposer la nature, les conditions et la durée de cet engagement financier.

S'agissant d'une délégation de pouvoir permettant au conseil communautaire de déroger à la répartition des compétences entre l'organe délibérant et l'exécutif, l'article L. 5211-10 du CGCT prévoit l'obligation, lors de chaque réunion de l'organe délibérant, de rendre compte des décisions prises dans les domaines délégués, ce qui permet d'apprécier la nécessité d'apporter des ajustements ou d'abroger le système de délégation mis en place. Si, sur la forme, le compte-rendu des décisions prises par délégation peut être présenté à l'occasion des questions diverses, il doit délivrer une information complète et précise¹⁷ au risque d'être interprété comme un refus d'informer l'organe délibérant. En ne respectant pas cette obligation, les présidents successifs de la communauté de communes ont privé l'organe délibérant de son pouvoir de contrôle. Dès lors, l'ordonnateur doit veiller à s'assurer de la qualité de l'information délivrée à l'organe délibérant à l'occasion du compte-rendu des décisions prises en son nom par délégation ainsi qu'à la bonne retranscription du respect de cette obligation dans le procès-verbal de chaque séance.

1.2.2.2. Les délégations de fonction du président à ses vice-présidents

L'article L. 5211-9 du CGCT permet au président de l'EPCI de déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs vice-présidents. La délégation du président aux vice-présidents ne le prive pas de ses pouvoirs en la matière ; il doit par ailleurs contrôler et surveiller¹⁸ la façon dont les bénéficiaires remplissent les fonctions déléguées. Pour cela, la délégation doit être précise, c'est-à-dire porter sur des attributions effectives, identifiées de façon suffisamment détaillée afin de permettre d'en apprécier la consistance¹⁹. Ainsi, une délégation doit indiquer la nature des décisions que l'intéressé est en droit de signer permettant au président d'exercer correctement sa surveillance sur les fonctions déléguées.

Par arrêté du 16 juin 2014, le président a délégué une partie de ses fonctions à ses vice-présidents, chacun détenteur d'une délégation dans son domaine d'intervention²⁰, sans précision ni délimitation des actes concernés. À titre d'exemple, un arrêté du 27 septembre 2018 donne délégation à M. Salomon, alors vice-président, « pour la gestion des maisons de santé pluriprofessionnelles », sans autre précision.

¹⁷ Tribunal administratif de Strasbourg, 20 août 1997, Masson c/ville de Metz, Lebon page 702.

¹⁸ Conseil d'État (CE), 18 mars 1955, *De Peretti*.

¹⁹ CE, 21 juillet 2006, *Commune de Boulogne sur Mer*, n° 279504.

²⁰ Gestion du personnel, « représentant au SMEEOM et association Beaumontoise en faveur du 3^{ème} âge », gestion des travaux sur la voirie communale, gestion de la zone d'activités de Sérignac, Gestion des déchetteries, gestion des infrastructures haut débit, gestion OPAH, gestion du développement agricole, gestion de l'office de tourisme.

Par une série d'arrêtés du 30 septembre 2020, le président a délégué une partie de ses fonctions à chaque vice-président sans pour autant déléguer sa signature ; chacun est autorisé à exercer ses fonctions « pour traiter et préparer les affaires » relevant d'un domaine d'intervention²¹, sans précision ni délimitation des actes concernés par la délégation de fonctions.

Ces systèmes de délégation successifs sont imprécis et ne permettent pas d'apprécier la consistance des fonctions déléguées. Ils rendent de ce fait difficile et hypothétique le contrôle, par le délégant, de la bonne exécution des responsabilités confiées. En outre, un contenu de délégation non-déterminé²² rend incertain le bénéfice de la perception des indemnités de fonction.

1.2.2.3. Les délégations de signature du président aux agents de la communauté de communes

Les délégations consenties à la directrice générale des services (DGS) en 2018 et 2020, suffisamment précises, n'appellent pas d'observation.

Outre la DGS, le directeur des services techniques (DST) bénéficie, par un arrêté du 21 juillet 2020, d'une délégation de signature limitée aux déclarations d'intention de commencer les travaux. Par un arrêté du même jour, un agent de maîtrise principal bénéficie de la même délégation ; outre le fait qu'un même domaine se trouve délégué à deux personnes distinctes sans prévoir un ordre de priorité entre-elles, il apparaît qu'une délégation de signature accordée aux agents de l'administration ne peut être consentie, selon l'article L. 5211-9 du CGCT, qu'« au directeur général des services, au directeur général adjoint des services, au directeur général des services techniques, au directeur des services techniques et aux responsables de service ». Selon l'arrêté et l'organigramme de l'EPCI, l'intéressé n'est pas responsable de service, ce qui fait peser un doute sur la validité juridique de cette délégation.

1.2.3. Un fonctionnement du conseil communautaire à sécuriser

En conformité avec l'obligation²³ de débattre de l'opportunité d'instaurer un pacte de gouvernance, l'EPCI a rempli cette obligation le 10 décembre 2020 en décidant de ne pas en instaurer, eu égard à la taille de la communauté de communes et compte tenu du renforcement de la communication des informations intercommunales auprès des élus municipaux (loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 dite « engagement et proximité »).

À compter de 2018, la remise des convocations, des ordres du jour et des notes de synthèse aux conseillers a été réalisée par courriel. Depuis mi 2022, l'EPCI recourt à la plateforme STELA, mise à disposition par le centre de gestion de Tarn-et-Garonne, pour gérer de manière dématérialisée tout le processus de convocation.

La communauté de communes n'affiche ni ne publie les convocations de l'organe délibérant. Or, par renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT, les articles L. 2121-10 et R. 2121-7 du CGCT lui sont applicables : la convocation doit ainsi être mentionnée au registre des délibérations, affichée ou publiée, l'affichage devant être assuré sur la porte du siège de l'EPCI ou du lieu de tenue de ses

²¹ Voirie et assainissement, association de développement des pays aveyronnais et tarnais (ADEFPAT), environnement et développement durable et espaces ruraux et agricoles, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), habitat – OPAH et aménagement de village, économie – commerce et artisanat, accessibilité, haut débit et petite enfance, tourisme et culture.

²² CE, 21 juillet 2006, n° 279504, *Commune de Boulogne-sur-Mer* : « qu'en outre une telle délégation, pour être régulière, doit porter sur des attributions effectives, identifiées de façon suffisamment précise pour permettre d'en apprécier la consistance ».

²³ Article L. 5211-11-2 du CGCT.

réunions. L'ordonnateur a indiqué vouloir corriger ce manquement dès les prochaines séances du conseil communautaire.

L'article L. 2121-13 du CGCT²⁴ prévoit que « tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération ». Il en découle que ni le président de l'établissement ni le conseil communautaire ne peut décider d'ajouter de points à l'ordre du jour en séance²⁵, dans la mesure où cela contreviendrait à l'information préalable des conseillers. Les délibérations examinées dans ces conditions sont irrégulières²⁶.

Suite à l'examen des séances du conseil communautaire tenues depuis 2020, la chambre constate qu'à neuf reprises, des points non préalablement inscrits à l'ordre du jour de la convocation ont été inscrits en début de séance et délibérés. Les sujets concernés traitent, par exemple, d'une modification du budget primitif d'un budget annexe ou de l'acquisition d'une chaudière biomasse, ou encore des demandes de subvention et le plan de financement d'un projet d'investissement majeur. En outre, l'information délivrée aux conseillers à l'occasion de la convocation du conseil communautaire du 14 décembre 2021 a été insuffisante²⁷.

Sous réserve de l'appréciation du juge administratif, ces délibérations apparaissent approuvées selon une procédure irrégulière, l'information préalable et le délai de réflexion des conseillers communautaires n'ayant pas été respectés.

La chambre formule dès lors une recommandation :

1. Conformément aux articles L. 2121-10 et L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT), respecter strictement le droit à l'information des élus par l'envoi préalable d'un ordre du jour et de notes de synthèse exhaustifs. Non mise en œuvre.

La CCLTG affiche, pendant deux mois, un compte-rendu synthétique des conseils communautaires listant les présents, les absents excusés ou non représentés, les procurations, les numéros et intitulés de délibérations ainsi que les votes obtenus. Concernant le relais des informations intercommunales à destination des élus municipaux et conformément aux obligations renforcées récemment par le législateur, l'EPCI adresse les convocations, rapports et comptes rendus des conseils communautaires à tous les élus municipaux non membres de l'organe délibérant communautaire, par voie électronique.

1.2.4. Une transparence des données insuffisante

Le droit à l'information des élus et des citoyens sur les affaires locales, consacré de longue date, a été notablement renforcé depuis 2015, notamment grâce au développement des outils numériques et à la dématérialisation des processus de décision.

- L'information des décisions de l'organe délibérant par la mise à disposition de procès-verbaux

À chaque séance, le procès-verbal de la séance précédente doit être adopté ; il est alors signé par le secrétaire de séance et le président de l'EPCI, ce dernier disposant d'une semaine pour le publier

²⁴ Applicable par renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT.

²⁵ CE, 29 septembre 1982, *Demoiselles Richert* ; Conseil d'État, 7 décembre 1983, *Stradella* ; sur les subventions : CAA Versailles, 18 octobre 2018, *Commune de Vigneux-sur-Seine*, n° 17VE02860.

²⁶ Question écrite n° 14439 de M. Jean-Louis Masson (Moselle - NI) publiée dans le JO Sénat du 8 janvier 2015 - page 47 ; Réponse du ministère de l'intérieur publiée dans le JO Sénat du 16 avril 2015 - page 886.

²⁷ Insuffisance de l'information préalable en matière de demandes de subventions de l'État (DETR), subventions pour la signalisation des équipements communautaires, acquisition de bornes de recharges pour véhicules électriques.

sous forme électronique de manière permanente et gratuite sur le site internet. Le contenu du procès-verbal est détaillé à l'article L. 2121-15 du CGCT pour les communes et EPCI ; selon la direction générale des collectivités locales, il « *a pour objet d'établir et de conserver la mémoire du déroulement (par exemple : discussions, débats, interruption de séance...) et des décisions des séances des assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de leurs groupements* » ; elle précise en outre que la teneur des discussions correspond au résumé des principales informations, interventions, idées et opinions exprimées.

Depuis l'exercice 2022, la communauté de communes met en ligne, dans sa rubrique « Les comptes rendus communautaires », des documents qui, bien qu'intitulés « procès-verbal », n'en revêtent pas les caractéristiques précitées. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé que le site internet de la communauté de communes a été actualisé avec la mise en ligne de procès-verbaux conformes, relatif à l'exercice 2022, ce que la chambre a pu constater.

- La mise à disposition des documents budgétaires

En non-conformité avec les articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT²⁸, la communauté de communes n'a notamment pas mis en ligne sur son site internet les rapports complets relatifs aux orientations budgétaires²⁹, les budgets primitifs et les comptes administratifs. L'établissement dispose, sur son site internet, d'une rubrique « budget et fiscalité communautaires » dont les dernières informations remontent à 2019 et 2020. Le respect des obligations précitées justifierait d'alimenter et de mettre à jour régulièrement cette partie.

La communauté de communes précise, en réponse aux observations provisoires, que les diaporamas de comptes rendus des conseils communautaires tenus en 2022, accessibles en ligne, permettent d'accéder aux informations contenues dans les ROB, BP et CA ; la chambre relève cependant que l'accessibilité de ces documents doit porter sur la totalité du ROB et des décisions budgétaires (y compris leurs annexes). Comme le soulève l'ordonnateur, la mise en place d'un nouvel outil depuis le 30 juin 2022 sur le site internet de la communauté de communes devrait à terme permettre une pleine accessibilité, notamment aux informations budgétaires des exercices 2023 et suivants.

- L'accès aux données essentielles de la commande publique

Depuis le 1^{er} janvier 2020, l'acheteur public doit publier sur son profil dédié les données essentielles des marchés notifiés de plus de 40 000 € hors taxes ; pour ceux dont le montant est compris entre 25 000 et 40 000 € HT, il existe une procédure plus souple. Depuis 2021, un accès à ces données est possible sur <http://www.marchespublics82.com/> ou, depuis 2022, sur data.economie.gouv.fr. L'accès à l'information demeure toutefois peu intuitif et fastidieux ; il mériterait une mise en accessibilité directe sur le site internet communautaire.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur précise avoir complété la rubrique « marchés publics » du site internet de la communauté de communes par l'intégration d'un module permettant de connaître l'état des procédures de marchés publics menées par l'établissement, en cours ou expirées ; la chambre relève qu'il en résulte une plus grande accessibilité et transparence des données essentielles des marchés publics conclus.

²⁸ Ces dispositions prévoient, lorsque la collectivité dispose d'un site internet, la mise en ligne, dans le délai d'un mois suivant leur adoption, d'un certain nombre de documents, sous réserve de garantir leur accessibilité intégrale et sous un format non modifiable, la gratuité et la facilité d'accès, leur conformité aux documents soumis à l'organe délibérant, et leur bonne conservation. Les documents concernés par cette obligation sont : la présentation brève et synthétique jointe aux comptes administratifs et budgets primitifs, le rapport sur les orientations budgétaires, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif.

²⁹ Le ROB n'apparaît pas en tant que tel, seul un diaporama de toute la séance retrace une partie des informations qu'il contient.

- La mise à disposition des données essentielles des conventions de subventionnements avec les associations

Concourant à la transparence des relations avec les associations, la mise à disposition, sur le site internet de la collectivité, de la liste des bénéficiaires de subventions au-delà de 23 000 € constitue une obligation d'information³⁰ ; elle doit être complétée par la mise à disposition des données essentielles des conventions passées avec elles (objet, montant, nature, période et conditions de versement) sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable ou sur data.gouv.fr auquel doit renvoyer le site internet de la collectivité ; cette mise en ligne doit intervenir au plus tard trois mois à compter de la date de signature de la convention.

Aucune information en la matière n'est accessible sur le site internet communautaire, ni aucun renvoi vers la plateforme data.gouv.fr. L'établissement ne se conforme pas à cette obligation qui existe depuis le 1^{er} août 2017³¹, alors même qu'il alloue des subventions annuelles supérieures à 23 000 €.

La prochaine révision et mise à jour du site internet de la communauté de communes doit être mise à profit pour honorer ces obligations d'informations des citoyens et mettre à leur disposition l'ensemble des documents relatifs à la gouvernance de l'entité, aux documents budgétaires et au subventionnement des associations.

La chambre formule dès lors une recommandation :

2. Mettre à profit la refonte du site internet pour honorer les obligations d'information des citoyens avec la mise en ligne des documents dont l'accessibilité générale est requise. *Non mise en œuvre.*

L'ordonnateur a indiqué en réponse que le site internet de la CCLTG intègrera, dans le courant de l'année 2023, les données essentielles des conventions de subventionnement conclues avec les associations.

1.2.5. L'absence d'un dispositif formalisé de prévention des conflits d'intérêts

Conformément à l'article L. 1111-1-1 du CGCT, le conseil communautaire aurait reçu lecture et communication de la « charte de l' élu » lors de son installation le 15 juillet 2020, sans que pour autant un document en prene acte ou le mentionne.

La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique précise « que [...] les personnes titulaires d'un mandat électif local [...] veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts ». Selon la CCLTG, aucun dispositif général de prévention des conflits d'intérêts n'a été mis en place jusqu'à présent, soulignant toutefois le rappel figurant en annexe du règlement intérieur approuvé par délibération du 10 décembre 2020.

Pourtant, certains élus exercent, dans le cadre de leur mandat, des responsabilités au sein d'organismes subventionnés par la CCLTG. Cela concerne notamment des délégués communautaires, dont le président et certains vice-présidents, siégeant au conseil d'administration

³⁰ Décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention et arrêté du 17 novembre 2017 relatif aux conditions de mise à disposition des données essentielles des conventions de subvention.

³¹ Avant-dernier alinéa de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

d'associations subventionnées³². À cet égard, l'analyse jurisprudentielle de la notion de conflit d'intérêts devrait conduire la CCLTG à la plus grande vigilance et à la sensibilisation accrue de ses élus au regard des risques juridiques³³ qu'ils sont susceptibles d'encourir en participant au vote de subventions allouées à des instances au sein desquelles ils siègent en qualité de représentant de la collectivité, quand bien même ils n'en retirent aucun profit personnel. Ce risque porte non seulement sur la participation de l'élu à tout débat, vote ou encore réunion d'une commission au sein de la collectivité qui aurait pour objet l'activité de ladite association, mais aussi sur le rendu compte de l'activité de l'organisme au sein de sa collectivité.

Si la présence d'élus au sein du conseil d'administration de ces associations résulte de l'intention louable de s'assurer du bon emploi des fonds publics alloués, la chambre relève que des alternatives peuvent être mises en place et être inscrites au sein des conventions : la communication de tableaux de bord ou de bilans d'activité et financiers, l'examen des données budgétaires, ou toute autre modalité de suivi à prévoir. Par ailleurs, l'examen annuel des demandes de subvention est également l'occasion de dresser un bilan des réalisations en lien avec les précédents fonds alloués.

Dans le cas du maintien de l'organisation actuelle, l'attention de la CCLTG est attirée sur la nécessité d'anticiper toute situation susceptible de créer une zone de risques en définissant un dispositif de prévention des conflits d'intérêts, notamment par la mise en place de règles de déport, comme l'y invite le guide déontologique (fiche 13) édité par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

1.2.6. Une fonction « ressources humaines » à consolider

Entre 2016 et 2021, les effectifs de l'EPCI ont nettement augmenté, passant de 22,5 ETPT à 27,7 ETPT, sous l'effet d'une prise de compétences nouvelles et d'une professionnalisation des équipes. Selon la présentation du conseil communautaire du 6 février 2023 relative au débat d'orientation budgétaire pour 2023, les effectifs de la CCLTG s'élèvent à 41 agents fin 2022, soit près de 36,5 ETPT.

Dans ce cadre, l'examen de la gouvernance de la fonction RH appelle plusieurs observations.

1.2.6.1. Une structuration des services nécessaire et progressive

Avec le recrutement en 2018 d'une attachée principale pour l'exercice des fonctions de directrice générale des services (DGS), les services de la CCLTG se sont progressivement structurés. L'organigramme, créé en 2019, fait l'objet d'une mise à jour annuelle. La DGS est épaulée par une attachée titulaire, directrice du développement économique et touristique et, depuis peu, par une attachée contractuelle, responsable de la politique de l'urbanisme et de l'habitat. En outre, deux agents titulaires de catégorie B font office de chargés de mission sur le commerce/artisanat et le tourisme. Enfin, un agent contractuel de catégorie B est chargé de mission pour le développement territorial.

Initialement géré par une seule personne également chargée des finances, le service des ressources humaines est totalement assuré, depuis 2018, par un agent de catégorie C (suivi des carrières, rémunérations, dialogue social et instances paritaires), rattaché directement à la DGS.

³² Associations Les P'tits Loups, Vis Ta Lomagne, ADEFPAT.

³³ Cour de cassation, chambre criminelle, 22 octobre 2008, *Ville de Bagneux*, n° 08-82068 ; CE, 9 juillet 2003, *Caisse régionale de crédit agricole mutuel de Champagne Bourgogne*, n° 248344.
<https://www.senat.fr/questions/base/2021/qSEQ210321385.html>

La direction des services techniques est confiée à un agent titulaire de catégorie C, adjoint technique, encadrant une quinzaine d'agents. Initialement, cet agent a été recruté le 17 octobre 2016 par contrat sur un emploi de technicien principal de 2^{ème} classe (B), sans que la CCLTG ne soit aujourd'hui en mesure de produire les candidatures reçues ni de justifier le recours à un agent contractuel. Au terme d'un contrat d'un an, l'intéressé a bénéficié le 17 octobre 2017 d'un recrutement sans concours et intégré les effectifs de catégorie C de l'EPCI. Invoquant la diffusion d'une vacance de poste, la CCLTG a communiqué une fiche de recrutement qui ne comporte ni date ni élément pouvant attester d'une publication effective de cette dernière. Bien que son grade actuel ne lui permette pas d'assurer l'encadrement d'une équipe, l'intéressé gère des agents relevant d'un cadre d'emploi et d'un grade qui leur permettraient d'encadrer eux-mêmes le service.

1.2.6.2. Des cycles horaires peu lisibles

Conformément aux règles d'aménagement et de réduction du temps de travail dans la fonction publique, le règlement intérieur adopté en 2018 a fixé la durée hebdomadaire du temps de travail à 35 heures pour les agents à temps complet. Au sein de l'EPCI, il existe sept régimes de temps de travail différents : un régime fixe pour le service technique, trois au choix pour les services administratifs, et trois atypiques (école de musique, office de tourisme, déchetteries).

Pour les services administratifs, l'option individuelle retenue s'applique pour une durée annuelle, avec l'accord préalable du supérieur hiérarchique en fonction des nécessités de service. Cette latitude de choix laissée à l'agent pourrait utilement être étendue à une période renouvelable de trois ans, dans un souci de fluidité et de simplification administrative.

S'agissant des services techniques, si le temps de travail hebdomadaire de 37h30 est conforme à la réglementation, des précisions doivent être apportées compte tenu de la saisonnalité de l'activité. En effet, durant le printemps et l'été, les agents peuvent déroger aux horaires fixés dans le règlement intérieur, ce que ce dernier ne prévoit pas. Il apparaît donc nécessaire d'harmoniser le texte et la pratique, quitte à ajuster le règlement intérieur si la CCLTG estime que les aménagements horaires saisonniers pratiqués sont justifiés par les nécessités de service.

En réponse aux observations provisoires, la CCLTG a indiqué qu'une révision du règlement intérieur du personnel courant 2023 permettra de traiter de l'aménagement des cycles horaires.

1.2.6.3. Des attributions de NBI à régulariser

La CCLTG attribue à certains agents le bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire (NBI). Élément obligatoire du traitement, la NBI a pour objectif de valoriser des fonctions comportant une responsabilité, une technicité particulière ou des difficultés d'exercice dans certaines zones du territoire. Le fonctionnaire, titulaire ou stagiaire, qui exerce des fonctions éligibles a droit à l'attribution de points d'indices majorant sa rémunération brute. En 2021, onze agents de la CCLTG en sont bénéficiaires. Si son attribution paraît régulière pour deux d'entre eux, l'analyse des fonctions occupées par les autres bénéficiaires soulève des questions de régularité.

Au regard des éléments communiqués, six situations posent problème :

- quatre agents des services techniques bénéficient de 10 points de NBI pour des fonctions polyvalentes³⁴ normalement exercées dans les communes de moins de 2 000 habitants et dans les établissements publics locaux assimilables à une commune de moins de 2 000 habitants. En

³⁴ Liées à l'entretien, à la salubrité, à la conduite de véhicules et à des tâches techniques.

réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que, progressivement et d'ici le mois de septembre 2023, trois d'entre eux seront partis à la retraite. La chambre relève cependant qu'aucune régularisation n'est évoquée s'agissant du quatrième agent.

- deux agents bénéficient de 25 points de NBI pour des fonctions d'encadrement d'un service administratif requérant une technicité particulière alors qu'ils n'ont aucune personne sous leur autorité³⁵. Si, en réponse à la chambre, l'ordonnateur se réfère à une question écrite parlementaire³⁶ invitant à appréhender la notion « d'encadrement d'un service » par la méthode du faisceau d'indices, la nécessité d'encadrer un ou des agents mobilisant des savoir-faire demeure un préalable, ce que la chambre ne considère pas comme ayant été démontré en l'espèce.

En outre, deux autres agents bénéficient d'une attribution de points erronée. Ils perçoivent 10 points de NBI au lieu de 15 au titre de fonctions d'encadrement de proximité d'une équipe à vocation technique d'au moins cinq agents. Toutefois, l'exercice effectif de ces fonctions n'intervient pour l'un que durant neuf mois dans l'année, pour la direction des travaux de goudronnage, et pour l'autre durant trois mois, pour la direction de la brigade verte chargée de la taille des végétaux. En dehors de ces périodes, n'encadrant plus une équipe technique d'au moins cinq agents, ils ne remplissent plus les conditions d'éligibilité. Évoquant la seule erreur d'attribution de points, la CCLTG a précisé qu'elle régularisera cette situation ; la chambre rappelle qu'en l'état de l'organisation des services, la régularisation doit également porter sur une attribution saisonnière et alternative entre ces deux agents, dès lors qu'ils remplissent les conditions d'éligibilité.

Il apparaît par ailleurs qu'un agent éligible n'en bénéficie pas : en effet, la DGS n'est pas attributaire d'une NBI alors même que le 3° de l'article 1 du décret n° 2001-1367 du 28 décembre 2001 prévoit le bénéfice de 35 points lorsque les fonctions de DGS sont occupées dans une communauté de communes de 10 000 à 40 000 habitants ayant adopté la taxe professionnelle unique. En réponse, l'ordonnateur a indiqué que cette disposition serait prochainement mise en œuvre.

1.2.6.4. La santé et la sécurité au travail : un véritable risque à réinvestir

La CCLTG a signé la convention d'adhésion au pôle santé et sécurité au travail du centre de gestion du Tarn-et-Garonne. Comptant moins de 50 agents, les missions relevant d'un comité technique et de comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail sont exercées par le comité technique intercommunal placé auprès du centre de gestion.

Si la collectivité dispose d'un document unique depuis 2009, il n'a pas fait l'objet d'une mise à jour annuelle depuis 2013 ; il ne tient donc pas compte notamment de la création de l'école de musique en 2017 dont les employés effectuent de nombreux déplacements auprès des groupes scolaires du territoire. L'absence de mise à jour est d'autant plus préjudiciable que la communauté de communes compte 15 agents au sein des services techniques assurant des missions de voirie, d'entretien des espaces verts, ou travaillant à l'atelier, avec une exposition avérée aux risques quand bien même ces derniers ont accès à des équipements de protection individuelle.

³⁵ Un agent qui assure seul la gestion d'un service nécessitant une technicité particulière, même simplement aidé par un autre agent, ne peut être bénéficiaire de cette NBI (QE Assemblée nationale n° 11267 du 9 mars 1998 ; QE Assemblée nationale n° 6701 du 9 octobre 2007).

³⁶ Question Assemblée nationale n° 6701, JO du 09/10/2007, page 6044 ; réponse publiée au JO du 12/02/2008 page 1181.

En outre, un certain nombre d'obligations ne sont pas respectées, notamment en matière de prévention des risques : absence de convocation annuelle du CHSCT, de registre de santé et sécurité au travail mis à disposition des personnels dans chaque service, de programme annuel de prévention des risques professionnels, ou encore de plan d'évaluation et de prévention des risques psychosociaux.

Si la CCLTG a désigné dès 2015 un assistant de prévention qui a pu bénéficier d'une formation spécifique en 2016, il convient de relever, d'une part, la signature d'un nouvel arrêté en 2018 désignant la même personne, ce qui interroge sur le suivi en interne de ce processus et, d'autre part, l'absence totale de formation annuelle de l'intéressé depuis 2016, contrairement aux obligations réglementaires.

Dans ces conditions, et compte tenu des missions exercées par les agents de la CCLTG, il apparaît indispensable de réinvestir le champ des risques professionnels. La chambre formule dès lors la recommandation suivante :

3. Conformément au décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale, adopter le document unique d'évaluation des risques professionnels d'ici le 1^{er} janvier 2024 et le mettre à jour annuellement. *Non mise en œuvre.*

En réponse à la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la communauté de communes allait se mettre en conformité progressivement.

1.3. Une situation financière de plus en plus contrainte nécessitant une amélioration de la qualité de l'information budgétaire et comptable

Outre le budget principal, le périmètre budgétaire de la communauté de communes concerne également le budget annexe « SPANC » (service public d'assainissement non collectif) et le budget annexe « OTI » (office de tourisme intercommunal).

1.3.1. Une information et un pilotage budgétaires imparfaits

Jusqu'en 2021, les documents budgétaires de la communauté de communes de la Lomagne Tarn-et-Garonnaise présentaient des lacunes en termes de complétude et de qualité des informations figurant aux annexes budgétaires. Le passage à la nomenclature M57 au 1^{er} janvier 2022 a permis d'améliorer nettement cette situation, à l'instar du budget primitif établi pour cet exercice.

En revanche, la communauté de communes doit améliorer la qualité des informations délivrées dans le cadre du débat d'orientation budgétaire et veiller à la sincérité de ces prévisions budgétaires.

1.3.1.1. Les rapports d'orientation budgétaire (ROB) : un contenu à renforcer

Pour les exercices 2016 à 2021 et conformément à l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, la communauté de communes a communiqué les délibérations actant la tenue du débat d'orientations budgétaires.

encadré 2 : les obligations relatives à la présentation et à l'élaboration du rapport d'orientation budgétaire

Concernant les communes de 3 500 à 9 999 habitants, et les EPCI de moins de 10 000 habitants comprenant au moins une commune de 3 500 habitants : outre les informations relatives à la préparation du budget primitif, l'exécutif doit présenter à son assemblée délibérante un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés et la structure et la gestion de la dette.

Informations prévues pour les communes de plus de 10 000 habitants, les EPCI de plus de 10 000 habitants comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et les métropoles : le rapport de préparation du DOB doit comporter (en complément des éléments listés supra) une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs mentionnant l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

Dans leur ensemble, les rapports d'orientation budgétaire présentés sur la période examinée s'avèrent très descriptifs et limités à une présentation rétrospective qui occupe une place majoritaire. Les perspectives à moyen et long terme sont, selon les années, absentes ou très insuffisamment développées.

La lecture du rapport d'orientation budgétaire 2022 amène à considérer que si les parties rétrospectives relatives au contexte national et local occupent une place importante au sein du rapport, le volet traitant spécifiquement des « orientations budgétaires 2022 » se limite strictement à ce seul exercice budgétaire et s'assimile à une présentation détaillée et anticipée du budget primitif. La prospective ne va pas au-delà et aucune dimension pluriannuelle n'est intégrée au ROB, à l'exception notable mais marginale de quatre points :

- le rappel des objectifs et engagements financiers de l'opération programmée pour l'amélioration de l'habitat sur la période 2021-2023 ;
- la programmation pluriannuelle relative à l'élaboration du PLUi ;
- la participation financière à apporter au syndicat mixte d'enlèvement et d'élimination des ordures ménagères (SMEEOM) : l'évolution des coûts subis par le syndicat avec la revalorisation progressive de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) se traduit par une augmentation pour ses adhérents, dont la CCLTG. L'évolution en forte hausse jusqu'en 2025 des coûts à la tonne mentionnée dans le ROB laisse penser que la participation des adhérents au SMEEOM connaîtra de façon similaire une hausse soutenue, ce que le ROB ne développe pas alors même que cela contribuera à rigidifier davantage encore ses charges ;
- le ROB présente une projection (jusqu'en 2038) d'extinction de l'encours de dette au 31 décembre 2021, sans considérer l'éventualité de la souscription de nouveaux emprunts d'ici cette échéance, et une présentation des annuités par prêt jusqu'en 2029. L'apport prospectif demeure donc très limité à ce stade.

Le rapport d'orientation budgétaire ne définit ni les objectifs concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ni la planification des investissements et de leur financement ; sans vision sur l'autofinancement dégagé à moyen terme, les perspectives financières de l'entité s'en trouvent brouillées, notamment quant aux modalités futures de financement.

Ne disposant pas jusqu'à présent de plan pluriannuel d'investissement (PPI), le passage à la M57 à compter du 1^{er} janvier 2022 a conduit l'établissement à conduire son premier travail sur le sujet, étant précisé que le document produit n'a pas été soumis au vote de l'organe délibérant, ce qui n'est pas obligatoire. Cependant, présentant les caractères d'un document stratégique et d'un outil de pilotage politique et financier, il mériterait, à défaut de vote, d'être présenté au conseil communautaire. Régulièrement actualisé, il influe par nature sur les orientations budgétaires de l'établissement, ce qui pourrait légitimement conduire l'EPCI à le présenter annuellement à

l'occasion de la séance consacrée au débat d'orientation budgétaire. Cela serait d'autant plus nécessaire que le conseil communautaire n'a pas, conformément à l'article L. 2311-2 du CGCT, déterminé l'ordre de priorité des travaux planifiés par exercice ; ces travaux doivent faire l'objet d'une évaluation globale, le cas échéant assortie d'un échéancier pluriannuel et des ressources envisagées pour y faire face. Ces précisions seraient particulièrement utiles pour améliorer le rapport relatif aux orientations budgétaires.

Enfin, les budgets annexes doivent être concernés par le même niveau d'information que le budget principal, ce qui n'est le cas sur aucun des rapports de la période examinée.

1.3.1.2. Une sincérité et un pilotage des prévisions budgétaires à améliorer

L'examen des taux d'exécution des dépenses et des recettes, après clôture de chaque exercice, permet d'apprécier à la fois la qualité de la prévision budgétaire initiale (budget primitif), mais aussi son pilotage infra-annuel pour faire face aux impératifs de gestion (décisions modificatives).

Sur la période, les taux d'exécution des prévisions budgétaires de dépenses de la section de fonctionnement du budget principal se sont progressivement améliorés, passant de 79 % en 2016 à 97 % en 2021. En revanche, les taux d'exécution des dépenses réelles d'équipement prévues aux chapitres 20, 21 et 23 sont faibles et nécessitent un renforcement de la qualité de la prévision budgétaire.

tableau 1 : taux d'exécution des dépenses d'équipement du budget principal en 2020 et 2021

Chapitres d'équipement		Année	Crédits ouverts	Exécutés	Taux d'exécution	Restes à réaliser (RAR)	Taux d'exécution avec RAR
20	Immobilisations incorporelles	2020	439 545 €	45 266 €	10,3 %	12 654 €	13,2 %
		2021	694 960 €	31 344 €	4,5 %	114 758 €	21,0 %
21	Immobilisations corporelles	2020	1 932 511 €	894 375 €	46,3 %	694 423 €	82,2 %
		2021	2 394 591 €	1 192 341 €	49,8 %	636 965 €	76,4 %
23	Immobilisations en cours	2020	15 000 €	0 €	0,0 %	15 000 €	100,0 %
		2021	15 000 €	0 €	0,0 %	0 €	0,0 %

Source : comptes administratifs de la CCLTG

Selon l'EPCI, la construction précitée d'une programmation pluriannuelle des investissements, initiée à l'automne 2021, devrait lui permettre de réaliser une véritable prospective financière dont la qualité devrait influencer à la fois sur des prévisions budgétaires plus fiables et des taux d'exécution améliorés. Selon la présentation du ROB pour 2023, le taux d'exécution moyen des dépenses d'équipement serait passé de 63 % en 2021 à 64 % en 2022.

tableau 2 : taux d'exécution des principales dépenses de fonctionnement du budget annexe SPANC en 2020 et 2021

Dépenses de fonctionnement		Année	Crédits ouverts	Exécutés	Taux d'exécution	Restes à réaliser (RAR)	Taux d'exécution avec RAR
11	Charges à caractère général	2020	157 578 €	21 627 €	13,7 %	0 €	13,7 %
		2021	163 600 €	33 700 €	20,6 %	0 €	20,6 %
12	Charges de personnel	2020	22 000 €	13 672 €	62,1 %	0 €	62,1 %
		2021	30 000 €	19 712 €	65,7 %	0 €	65,7 %
65	Autres charges de gestion courante	2020	8 000 €	0 €	0,0 %	0 €	0,0 %
		2021	12 000 €	0 €	0,0 %	0 €	0,0 %

Source : comptes administratifs de la CCLTG

De même, les taux d'exécution du budget annexe SPANC sont remarquablement faibles, en particulier ceux portant sur les charges à caractère général. Selon la présentation du ROB pour 2023, le taux d'exécution moyen des dépenses de fonctionnement serait passé de 24 % en 2021 à 36 % en 2022.

tableau 3 : taux d'exécution des principales dépenses de fonctionnement du budget annexe OTI en 2019, 2020 et 2021

Dépenses de fonctionnement		Année	Crédits ouverts	Exécutés	Taux d'exécution	Restes à réaliser (RAR)	Taux d'exécution avec RAR
11	Charges à caractère général	2019	79 014 €	56 302 €	71,3 %	0 €	71,3 %
		2020	49 088 €	31 309 €	63,8 %	0 €	63,8 %
		2021	56 492 €	38 438 €	68,0 %	0 €	68,0 %
12	Charges de personnel	2019*	0 €	0 €	0,0 %	0 €	0,0 %
		2020	80 000 €	77 004 €	96,3 %	0 €	96,3 %
		2021	80 000 €	75 335 €	94,2 %	0 €	94,2 %
65	Autres charges de gestion courante	2019	0 €	0 €	0,0 %	0 €	0,0 %
		2020	4 071 €	0 €	0,0 %	0 €	0,0 %
		2021	0 €	0 €	0,0 %	0 €	0,0 %

Source : comptes administratifs de la CCLTG

*Les charges de personnels de l'OTI ont été subventionnées par la CCLTG à partir de 2020.

C'est également le cas du budget annexe OTI, hormis pour les charges de personnel dont le montant, remboursé au budget principal, est plafonné dans la convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens à 80 000 €. Selon la présentation du ROB pour 2023, le taux d'exécution moyen des dépenses de fonctionnement serait passé de 81 % en 2021 à 89 % en 2022.

L'établissement doit par conséquent s'attacher à améliorer la qualité de ses prévisions et de son pilotage budgétaire infra-annuel afin de respecter le principe de sincérité budgétaire.

1.3.2. Une qualité de l'information comptable perfectible

Si un certain nombre de points de contrôle³⁷ n'appelle pas d'observation, la qualité comptable des budgets principal et annexes de la communauté de communes demeure perfectible.

³⁷ La concordance des résultats budgétaires et du solde de la dette entre les comptes administratifs et les comptes de gestion, la neutralisation des produits de cessions sur la section de fonctionnement et la comptabilisation en investissement des plus ou moins-values des cessions d'immobilisation, la rotation des inscriptions aux comptes transitoires ou d'attente, et la reprise au compte de résultat des subventions d'investissement transférables.

1.3.2.1. L'absence de production immobilisée

Les travaux effectués par du personnel de la collectivité avec des matériaux et outils acquis par elle, tels que les travaux de voirie, peuvent faire l'objet d'une comptabilisation à hauteur de leur coût de production en section d'investissement (hors frais financiers et d'administration générale). Ce dispositif permet de neutraliser des charges de fonctionnement basculées en investissement, et partiellement éligibles au fonds de compensation de la TVA (FCTVA).

La CCLTG exerce la compétence voirie pour un coût net annuel évalué à plus de 900 000 € en moyenne sur la période 2019-2020. Or, le compte 72, qui enregistre la production immobilisée, ne bénéficie d'aucune inscription sur toute la période examinée. Disposant déjà d'une comptabilité analytique lui permettant d'évaluer précisément la production immobilisée, l'établissement devrait être en mesure de justifier d'une demande de versement du FCTVA en fonctionnement comme en investissement selon le type de travaux³⁸ et pour les seules voies mises à sa disposition dans le cadre de l'exercice de sa compétence statutaire (cf. partie 2.2.4).

La comptabilisation des travaux en régie (dont les dépenses de personnel) présenterait l'avantage d'améliorer l'autofinancement de l'établissement en raison du financement de ces travaux par des recettes d'investissement et de donner une image plus fidèle du patrimoine du groupement.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a communiqué les justificatifs d'écritures comptabilisant en investissement pour plus de 110 000 € de travaux de voirie réalisés en régie sur l'exercice 2022.

1.3.2.2. Un provisionnement des risques à élargir

En application du principe de prudence, l'ordonnateur est dans l'obligation de ne pas transférer sur des exercices futurs des incertitudes présentes susceptibles d'altérer, à une échéance incertaine, son patrimoine et son résultat. À cette fin, il doit inscrire dans sa comptabilité des provisions qui, aux termes de l'alinéa 29 de l'article L. 2321-2 du CGCT, constituent des dépenses obligatoires.

L'article R. 2321-2 du CGCT précise qu'une provision doit être constituée par délibération, entre autres, dès l'ouverture d'un contentieux en première instance ou lorsque le recouvrement de créances sur des tiers est compromis. Les contentieux rencontrés par la CCLTG sur la période ne présentaient pas de risque financier pour la collectivité.

Au vu des écritures relatives aux restes à recouvrer (comptes 4111, 4116, 4146, 46721), la CCLTG n'a pas été amenée à provisionner pour le risque de dépréciation des comptes de tiers en raison de l'absence de créances anciennes. En effet, l'article L. 1617-5 du CGCT dispose que l'action des comptables publics chargés de recouvrer les créances se prescrit par quatre ans à compter de la prise en charge du titre de recettes. Dans le cas de la CCLTG, aucun titre de recette n'est antérieur à 2019. Avec le passage à l'instruction budgétaire et comptable M57, un provisionnement inférieur à 500 € était planifié courant 2022.

L'établissement met en œuvre un dispositif de compte épargne-temps (CET) pour lequel le provisionnement est obligatoire en application des instructions comptables M14 et M57. En effet, les jours de congés inscrits sur les CET constituent un passif social devant être retracé en comptabilité. Ainsi, début 2022, les 447,5 jours stockés sur les CET de 20 agents ne font l'objet d'aucun provisionnement. Afin de fournir une information comptable fiable et une image fidèle,

³⁸ Annexe 2 de la circulaire interministérielle NOR INTB0200059C du 26 février 2002 relative aux règles d'imputation du secteur public local. QE n° 92322 Assemblée nationale, publiée au JO le 12/01/2016, réponse publiée au JO le 24/05/2016.

la CCLTG doit par conséquent passer les écritures nécessaires rendant compte de cette situation, c'est-à-dire constituer une provision pour les jours épargnés sur les CET en s'appuyant sur un coût moyen journalier³⁹ par agent, soit un montant global évalué à plus de 71 000 € par la chambre.

1.3.2.3. Un rattachement des charges au bon exercice à compléter

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice est obligatoire pour les communes et EPCI de plus de 3 500 habitants. Il repose sur une bonne tenue de la comptabilité d'engagement (article L. 2342-2 du CGCT) par l'ordonnateur permettant de suivre notamment les dates de commande, de service fait et de réception de la facture. Il consiste à ne prendre en compte dans le résultat annuel de fonctionnement que les opérations qui concernent l'exercice auquel elles se rattachent (principe d'indépendance des exercices)⁴⁰.

N'ayant pas fixé un seuil d'aménagement de l'obligation de rattachement, la CCLTG devrait procéder au rattachement des charges et des produits à l'exercice dès le premier euro. Or, la pratique du rattachement des charges à l'exercice apparaît marginale, à l'exception de l'exercice 2019 auquel a été rattaché l'appel tardif du 4^{ème} trimestre de sa contribution au SMEEOM. Concernant l'exercice 2021, et en raison du passage à la nomenclature budgétaire et comptable M57 à compter du 1^{er} janvier 2022, il n'a pas été procédé au rattachement des charges et produits à l'exercice, en accord avec le service de gestion comptable de Moissac.

tableau 4 : part des rattachements sur les charges de gestion

Rattachements	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total des charges rattachées	2 623	50 300	50 815	331 922	3 893	0
Charges de gestion	2 707 067	2 998 771	2 988 471	3 117 424	3 198 584	3 643 324
Charges rattachées en % des charges de gestion	0,1 %	1,7 %	1,7 %	10,6 %	0,1 %	0,0 %

Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

En consultant les pièces justificatives de 11 comptes de charges significatifs du début de l'exercice 2020, il apparaît qu'un certain nombre de mandats non rattachés à l'exercice 2019 aurait dû être pris en compte à ce titre. Une partie des crédits 2020 a été consommée à tort pour des biens ou prestations relevant de l'exercice 2019. La pratique du rattachement de la CCLTG est donc perfectible pour être pleinement conforme au principe de l'annualité budgétaire. Il a d'ailleurs été constaté sur place que l'outil financier qui permet de suivre la réalité du service fait et ainsi d'éditionner automatiquement les charges et produits rattachés, n'est pas utilisé par les services.

Compte-tenu des taux très faibles relevés par la chambre, le processus de rattachement de la CCLTG, en particulier celui des charges, doit être revu afin de se conformer au principe de l'annualité budgétaire. **La chambre formule dès lors la recommandation suivante :**

4. Tenir d'ici le 1^{er} janvier 2024, dans le respect des dispositions de l'article L. 2342-1 du CGCT, une véritable comptabilité d'engagement. *Totalement mise en œuvre.*

La réponse de l'ordonnateur aux observations provisoires révèle, au titre des opérations de fin de gestion de l'exercice 2022, une pratique du rattachement des charges et des produits plus fine et exhaustive, sur la base d'une comptabilité d'engagement désormais correctement tenue.

³⁹ Masse salariale (rémunération brute + charges) associée à l'agent divisée par le nombre de jours travaillés.

⁴⁰ Les charges (produits) à rattacher correspondent à des dépenses (recettes) de fonctionnement dont le service fait (fait générateur) est constaté durant l'exercice se terminant mais non mandatées (titrées).

1.3.3. Une situation financière de plus en plus contrainte par une accélération de la croissance et de la rigidité des charges

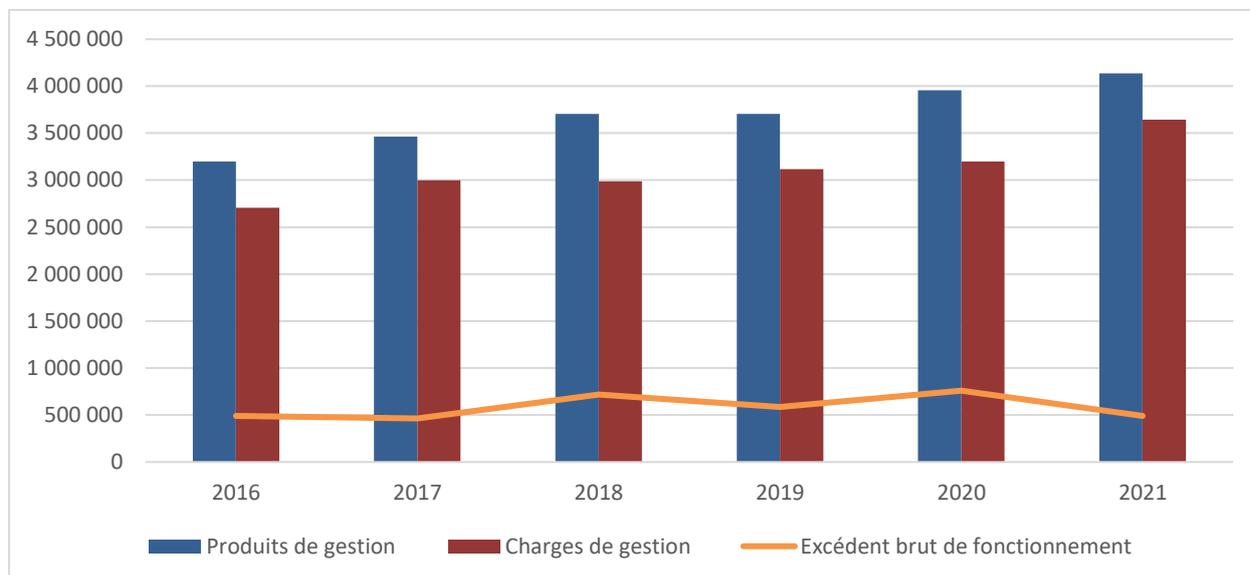
Régie dotée de la seule autonomie financière, l'office de tourisme intercommunal de la Lomagne fait l'objet d'un budget annexe (M14 puis M57). Mineures en début de période, les opérations enregistrées sur ce budget annexe se sont étoffées à partir de 2018. Ses ressources sont principalement portées par les subventions du budget principal. Le soutien de l'intercommunalité à son OTI a été formalisé dans le cadre d'une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens, initiée en 2013 et réactualisée en 2021. Cette convention prévoit un double soutien du budget principal à hauteur de 55 000 € pour la mise en œuvre du programme d'action et 80 000 € pour la masse salariale. L'OTI perçoit en outre le produit modeste de la taxe de séjour (15 000 € en 2021). Les ressources ont été calibrées en fonction de l'évolution des charges de gestion en diminution sur la fin de période. Si les charges de personnel sont stables à hauteur de 75 000 € environ, les charges à caractère général (près de 60 000 € en 2019) se sont repliées, en 2021, de 34 % par rapport à leur niveau de 2019 (39 000 €). Sans résultat financier ni exceptionnel, la CAF brute s'étiole en fin de période mais demeure positive par le calibrage de la subvention du budget principal ; elle est toutefois insuffisante en 2021 pour couvrir les dotations aux amortissements, entraînant un déficit du résultat de la section de fonctionnement. Ce budget n'a aucun encours de dette, ni aucune autre recette d'investissement. Avec une CAF nette cumulée supérieure à 35 000 €, le budget annexe a largement autofinancé ses modestes dépenses d'équipement (12 000 €). Sa situation bilancielle n'appelle pas d'observation.

Quant au service public de l'assainissement non-collectif (M49), il a été délégué à la SAUR (2019-2021) afin d'assurer le contrôle réglementaire des installations individuelles et fait l'objet d'un budget annexe (BA). Les seules ressources de ce budget proviennent des redevances d'assainissement non collectif, supérieures à 30 000 € en 2020 et 2021, qui se sont révélées insuffisantes en 2019 et 2021 pour couvrir les consommations intermédiaires. Depuis 2020, le BP facture au BA des charges de personnel dédiées à la gestion du SPANC (20 000 € en 2021). Sans résultat financier ni résultat exceptionnel, le BA a terminé les exercices 2019 et 2021 avec une CAF brute négative. En l'absence d'encours de dette et de dépenses d'investissement, la CAF nette cumulée de la période qui atteint près de 12 000 €, a abondé le fonds de roulement. Si la situation bilancielle est confortable et ne présente pas de difficulté, la vigilance de l'établissement doit porter sur l'évolution des équilibres de la section d'exploitation.

S'agissant du budget principal, dont l'analyse suit, les chiffres détaillés figurent en annexe 2 pour la section de fonctionnement et en annexe 3 pour la section d'investissement.

1.3.3.1. Des produits en progression soutenue mais inférieure à celle des charges

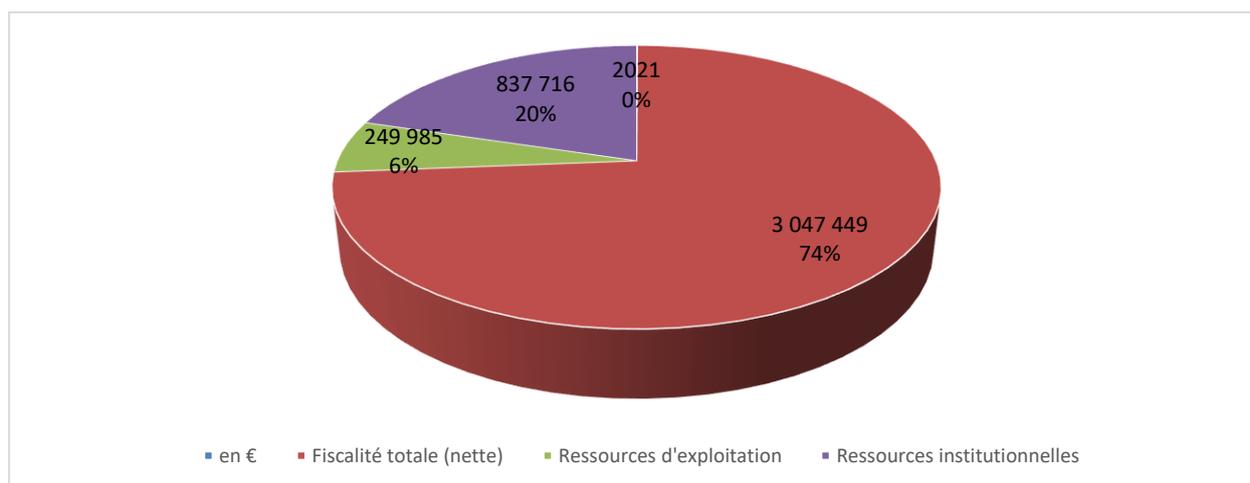
graphique 3 : constitution de l'excédent brut de fonctionnement



Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

Compte tenu de leur rythme de croissance (+ 5,3 %), les produits de gestion représentent une ressource totale en hausse de plus de 935 000 € par rapport à 2016. Principalement portée (63 %) par la fiscalité totale nette, cette dynamique résulte également d'une progression des ressources institutionnelles et des ressources d'exploitation, qui y ont contribué pour respectivement 16 % et 21 %. Il convient de noter que la crise sanitaire n'a eu qu'un impact limité sur les produits avec une baisse modérée des recettes de l'école de musique (environ 13 300 €).

graphique 4 : composition des produits de gestion en 2021



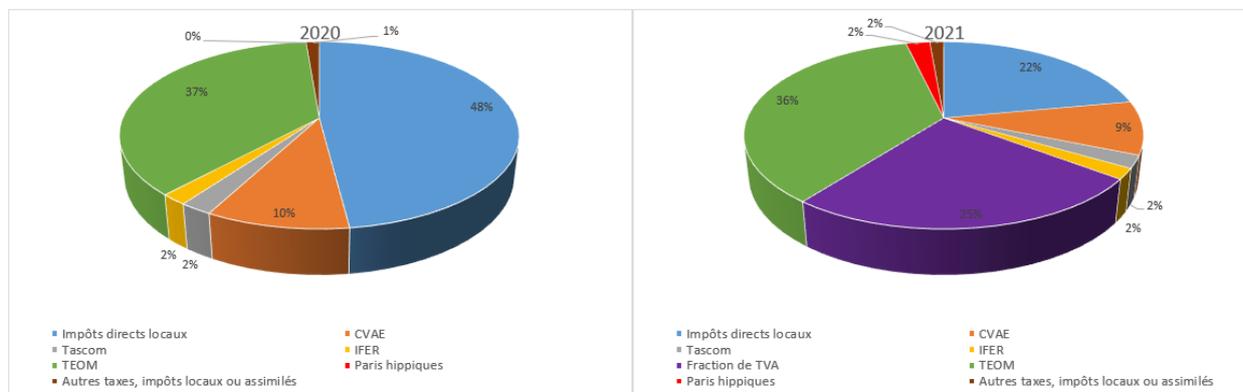
Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

La fiscalité

La dynamique de la fiscalité totale nette de l'EPCI, en croissance moyenne de + 4,4 % par an, est portée à la fois par la croissance des impôts locaux et une diminution (marquée en 2021) de la fiscalité reversée. Parmi les ressources fiscales propres, les impôts locaux (62 % des ressources fiscales en 2021) ont évolué au rythme de + 3,1 % par an en moyenne, les autres ressources étant

constituées principalement de la taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères (+ 1,7 % par an, 1 259 000 € en 2021) et de la taxe sur les paris hippiques⁴¹ (40 832 € en 2022).

graphique 5 : composition des ressources fiscales propres en 2020 et 2021



Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

De 2016 à 2020, la fiscalité a progressé à un rythme annuel moyen de 3,3 % du fait d'une augmentation en 2017 des taux des taxes d'habitation (9,49 %, soit + 0,5 point) et foncière sur les propriétés bâties (2 %, soit + 1 point). En 2020, ces nouveaux taux demeuraient inférieurs pour les taxes foncières aux taux moyens des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique appartenant à la même strate, mais supérieurs pour la taxe d'habitation et la cotisation foncière des entreprises (CFE).

À l'exception des bases fiscales de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la commune disposait, en 2020, de bases fiscales inférieures aux moyennes des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique appartenant à la même strate, à savoir - 25 % pour la taxe d'habitation et - 21 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties.

La diminution du produit des impôts directs locaux en 2021 résulte de la réforme du panier de ressources des collectivités suite à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, compensée par l'attribution d'une fraction de TVA (près de 883 000 €). Représentant environ 15 % des impôts locaux et ayant connu une croissance annuelle de 5,8 % entre 2016 et 2019, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) se contracte depuis au rythme de - 1,6 % par an.

L'année 2022 enregistre une hausse des taux fiscaux décidée dans le cadre de la prise en charge de nouvelles compétences intégralement financées par la fiscalité. Ainsi, la taxe foncière est portée à 6,86 % sur les propriétés bâties (+ 4,86 points) et à 13,28 % sur les propriétés non bâties (+ 9,41 points). Couplé à la hausse des bases dont le coefficient de revalorisation forfaitaire est désormais, depuis 2018, indexé sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé (+ 7 % annoncés pour 2023), le produit fiscal va maintenir une croissance dynamique au détriment du contribuable qui subira une pression fiscale accrue.

Les données financières provisoires⁴² de l'exercice 2022 révèlent une progression des impôts directs locaux de plus de 520 000 €.

⁴¹ La CCLTG reverse annuellement à Beaumont-de-Lomagne les montants perçus au titre de la part intercommunale de la taxe sur les paris hippiques.

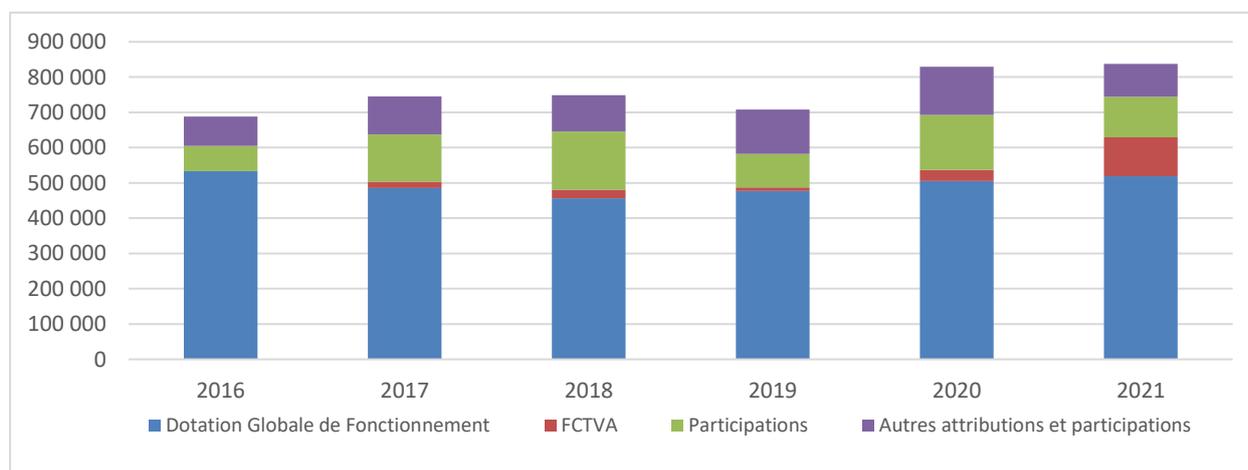
⁴² Source : CRC, ANAFI d'après les comptes de gestion.

Concernant les flux de fiscalité reversée, l'EPCI est redevable à certaines communes membres d'une attribution de compensation stable à hauteur de 258 500 € (coût net de 41 439 €) jusqu'en 2021. Elle est par ailleurs bénéficiaire du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), dynamique sur la période (+ 4,8 % par an, 157 000 € en 2021). Elle contribue en outre au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) pour près de 495 000 € chaque année et versait annuellement à ses communes membres, jusqu'en 2020, une dotation de solidarité communautaire (84 700 € en 2020). Au global, en fin de période, la fiscalité reversée représente une charge nette moyenne d'environ 470 000 € par an, en diminution régulière compte tenu de l'évolution favorable du FPIC.

Ainsi, l'ensemble de la fiscalité totale perçue en 2022 (nette des restitutions) progresse, selon les données financières provisoires, de 269 000 € (+ 8,8 %).

Les ressources institutionnelles

graphique 6 : composition et évolution des ressources institutionnelles



Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

Globalement dynamiques avec une croissance annuelle moyenne de 4 %, les ressources institutionnelles (838 000 € en 2021) sont principalement composées de la dotation globale de fonctionnement (DGF) (62 % en 2021) qui, après une diminution entre 2016 et 2018 (- 7,5 % par an), croît à nouveau (+ 4,3 % par an) sur la fin de période, portée par la hausse de la dotation d'intercommunalité (+ 0,5 % par an), alors que la dotation de compensation s'érode sur toute la période (- 2,2 % par an). Selon le ROB pour 2023, la DGF de la CCLTG a diminué de 0,64 % en 2022.

La part relative de la DGF au sein des ressources institutionnelles a perdu 16 points sur la période au profit du FCTVA (13,2 %) et des participations (13,6 %). Les autres attributions et participations (11,2 %) regroupent essentiellement les fonds de l'État pour compensation des exonérations fiscales prévues par la loi.

Selon les données financières provisoires de l'exercice 2022, les ressources institutionnelles progressent de plus de 17 % sous l'effet principal d'une hausse marquée des participations départementales.

Les ressources d'exploitation

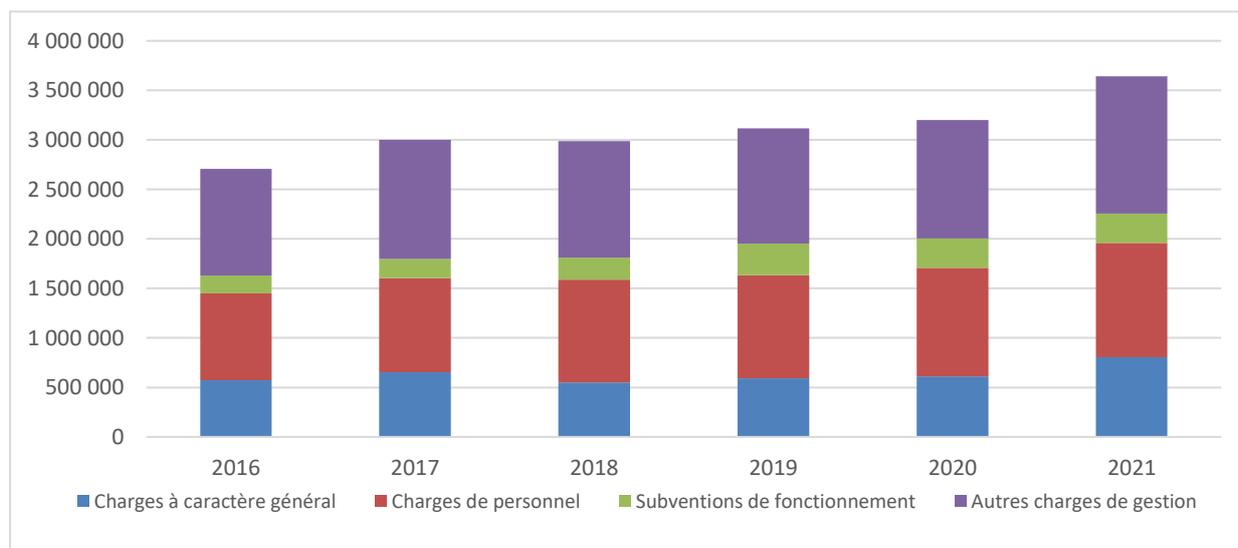
L'apport des ressources d'exploitation aux produits de gestion demeure modeste. Très marginales en début de période (moins de 2 % des produits de gestion en 2016), ces ressources d'exploitation se sont étoffées (supérieures à 6 % en 2021), surtout à partir de 2019 par des remboursements de frais de personnel des budgets annexes au budget principal (95 000 € en 2021) et la perception de revenus locatifs notamment issus de l'hôtel d'entreprises et des deux maisons de santé pluridisciplinaires. En fin de période, les ressources d'exploitation cumulent près de 200 000 € de plus qu'en 2016.

En 2022, les données financières provisoires révèlent un tassement de ces ressources.

1.3.3.2. Des charges de gestion dynamiques et de plus en plus rigides

Comme les produits de gestion, les charges de gestion se sont accrues sur la période d'un peu plus de 935 000 €, toutes les composantes ayant contribué à cette forte évolution (+ 6,1 % en moyenne annuelle). La crise sanitaire a généré des charges supplémentaires de l'ordre de 167 000 € entre 2020 et début 2022 relatives à l'achat de produits de prévention sanitaire et à l'octroi d'aides économiques.

graphique 7 : composition et évolution des charges de gestion



Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

Les charges à caractère général

Troisième poste de dépense des charges de gestion (22 % du total 2021), les charges à caractère général ont connu une croissance très dynamique de 7,1 % en moyenne chaque année. Deux types de charges à caractère général ont consommé près de 76 % de l'enveloppe totale 2021 : les entretiens et réparations (46,5 % du total) et les achats autres que des terrains à aménager (29,3 %).

Les entretiens et réparations ont augmenté à un rythme très important soit 9,9 % par an ; s'agissant du poste le plus important des charges à caractère général, son poids relatif s'est consolidé en leur sein (+ 5,7 points entre 2016 et 2021). Il s'agit de dépenses de réparations sur les bâtiments publics, le matériel roulant mais surtout la voirie.

Les « achats autres que des terrains à aménager » regroupent notamment tous les achats non stockés tels que l'énergie, les carburants, les fournitures de petit équipement ou de voirie. La croissance annuelle de ce poste de dépenses (4 %) est soutenue, portée principalement par les fournitures d'entretien et de petit équipement (+ 4,8 % par an), les fournitures non stockables (+ 4,8 %) et non stockées (+ 4 %). L'exercice 2022 confirmera cette évolution, le montant engagé à fin septembre 2022 sur le poste « carburant » (76 000 €) excédant déjà de 15 % la consommation annuelle 2021. La proportion est assez proche en matière de consommations électriques (+ 16 % à fin septembre 2022).

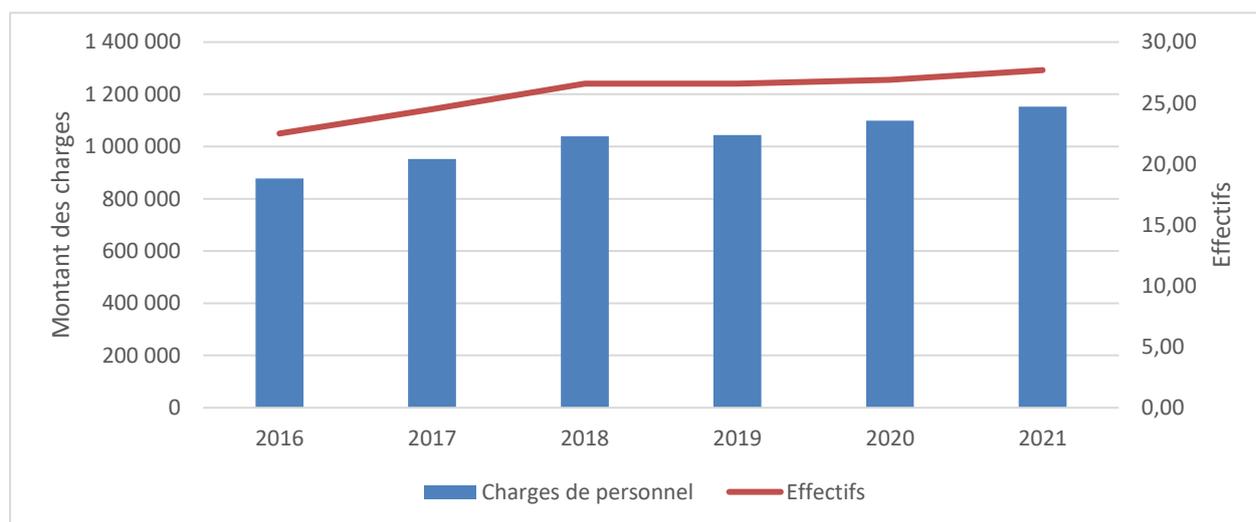
Il convient enfin de relever l'évolution marquée d'un troisième poste de charges entre 2020 et 2021 (multiplié par quatre), à savoir les contrats de prestations de services avec des entreprises, poste qui ne représente toutefois que 6 % des charges à caractère général de ce dernier exercice. Cette évolution résulte principalement de l'audit financier commandé à la société Ressources Finances Consultant (RCF) ainsi que de l'étude relative à l'évaluation du transfert de charges.

Au titre de l'exercice 2022, et selon ROB pour 2023, l'évolution de ces charges aurait été contenue à + 0,17 % par rapport à 2021, « malgré une forte hausse des dépenses d'énergie ».

Les charges de personnel

Représentant 31,6 % des charges de gestion en 2021, les dépenses de personnel ont évolué selon une croissance annuelle moyenne supérieure à 5,6 %, résultant à la fois de l'évolution du régime indemnitaire des agents titulaires (+ 6,5 %) et des rémunérations servies aux agents contractuels. Toutefois, leur part dans le total des charges de gestion est restée stable (33 % en moyenne sur la période) et inférieure à la moyenne nationale des communautés de communes (37 % en 2021⁴³).

graphique 8 : évolution des charges de personnel et des effectifs entre 2016 et 2021



Source : Anafi sur la base des comptes de gestion et base paye de la commune

Au global, les plus fortes augmentations surviennent en 2017 et 2018 (+ 9 % chaque année), principalement justifiées par trois événements :

- la création de l'école de musique dont la gestion est assurée directement par la communauté de communes avec une animation confiée à des assistants d'enseignement artistique recrutés sur

⁴³ Rapport de l'Observatoire des Finances et de la gestion publique locale – DGCL – année 2022.

des contrats de catégorie B à temps non complet, soit entre 7,5 et 100 heures de travail par mois ;

- le passage au RIFSEEP, instauré en 2016, puis modifié par délibération en 2018 (révision des montants pour les services administratifs) et en 2021 (harmonisation par le haut du régime indemnitaire entre les services administratifs et techniques). Le dispositif mis en place n'appelle pas d'observation. En 2022, la part moyenne de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) servie mensuellement aux agents titulaires est de 20 % supérieure à celle de 2017, soit une cinquantaine d'euros supplémentaires par agent et par mois (plus de 83 000 € au total en 2021). Globalement, tous personnels confondus, les montants versés au titre des primes et indemnités diverses en 2021 dépassent de 57 % l'enveloppe de 2016 ;
- l'évolution des effectifs en 2018 avec quatre agents supplémentaires dont le poste de DGS.

Selon le ROB pour 2023, les charges de personnel qui représenteraient 34 % des charges de gestion en 2022, auraient progressé de 13 % par rapport à l'année précédente en raison des recrutements réalisés et de la hausse du point d'indice de 3,5 % au 1^{er} juillet 2022.

Les subventions de fonctionnement

La croissance moyenne de 10,5 % par an des subventions de fonctionnement résulte principalement du soutien apporté par la CCLTG à des organismes publics, les subventions aux personnes de droit privé ayant progressé de manière plus modérée (+ 2,3 % par an). Ainsi, la CCLTG attribue une subvention à un EHPAD pour le soutien au portage des repas à domicile ainsi qu'à son office du tourisme intercommunal.

En 2022, selon les données financières provisoires, les subventions de fonctionnement diminuent de 7,8 % (principalement concentrée sur les subventions aux organismes de droit privé).

Les autres charges de gestion

Également en croissance moyenne de 5,2 % par an, les autres charges de gestion sont composées très majoritairement (+ de 90 %) des contributions aux organismes de regroupement, en augmentation moyenne de 4,7 % par an ; dans les faits, l'augmentation est particulièrement marquée en fin de période (+ 4,6 % en 2020 et + 12 % en 2021). La principale participation (88 % du total) est celle attribuée au syndicat mixte d'enlèvement et d'élimination des ordures ménagères en nette progression sous l'effet de l'évolution de la taxe générale sur les activités polluantes. La hausse annuelle de cette taxe, planifiée jusqu'en 2025, pourrait conduire l'organisme à augmenter le montant des participations et ainsi fortement accentuer la rigidité des charges de la CCLTG⁴⁴.

Selon le ROB pour 2023, ces autres charges ont augmenté de + 5 % entre 2021 et 2022, en raison notamment d'une augmentation de 75 000 € de la contribution au SMEEOM.

Au global, l'établissement présente un taux de rigidité des charges structurelles de 59,9 % en 2021, nettement supérieur à celui rencontré pour les communautés de communes relevant de sa strate au niveau départemental (51 %) ou national (48 %). Une plus grande maîtrise de ses charges lui permettrait de générer un autofinancement supplémentaire au service de sa politique d'investissement mais ce niveau de rigidité, qui résulte à la fois de l'évolution de ses charges de personnel et de la contribution appelée par le SMEEOM, rendront cette tâche plus ardue.

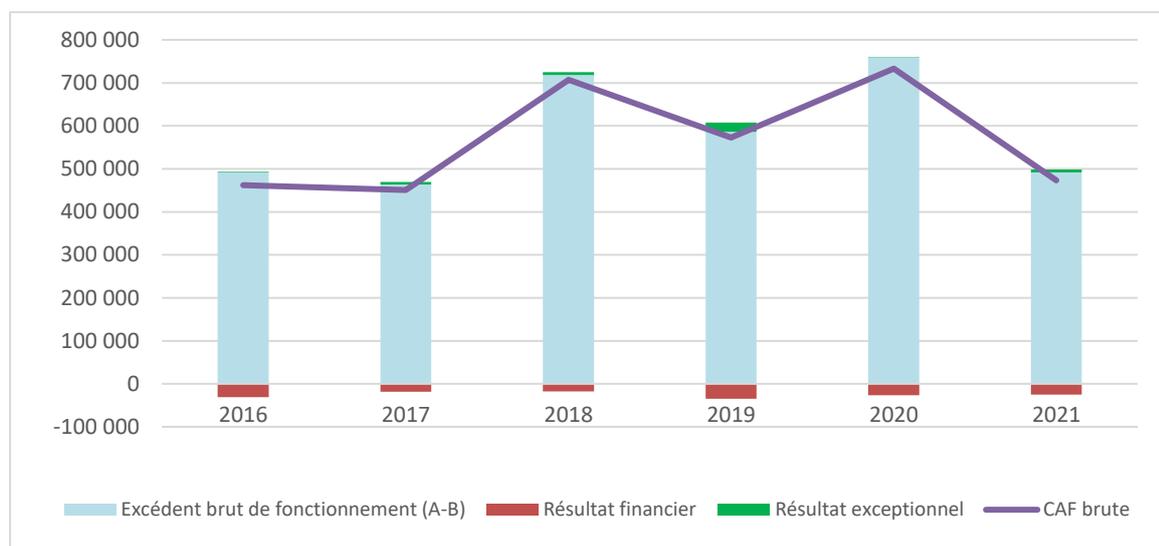
⁴⁴ Entre 2022 et 2025, + 7 € par tonne pour l'incinération et + 20 € par tonne pour l'enfouissement.

1.3.3.3. Un autofinancement insuffisant à la part relative en diminution

Sur la période 2016-2021, avec une croissance annuelle moyenne de + 6,1 %, les charges de gestion ont progressé plus rapidement que les produits (+ 5,3 %). Si les produits demeurent, à ce stade, supérieurs de 500 000 € aux charges de gestion, c'est une évolution qu'il conviendrait de maîtriser pour s'assurer le maintien d'un niveau suffisant d'excédent brut de fonctionnement (EBF), dont le niveau 2021 atteint 492 000 €, équivalent à celui de 2016. Il ne représente toutefois plus que 11,9 % des produits de gestion, soit 3,5 points de moins.

Signe du niveau mesuré d'endettement, le déficit du résultat financier ne s'élève qu'à 25 000 € en moyenne annuelle. Le résultat exceptionnel, toujours excédentaire dans des proportions variables, ne joue que de façon marginale.

graphique 9 : constitution et évolution de la CAF brute

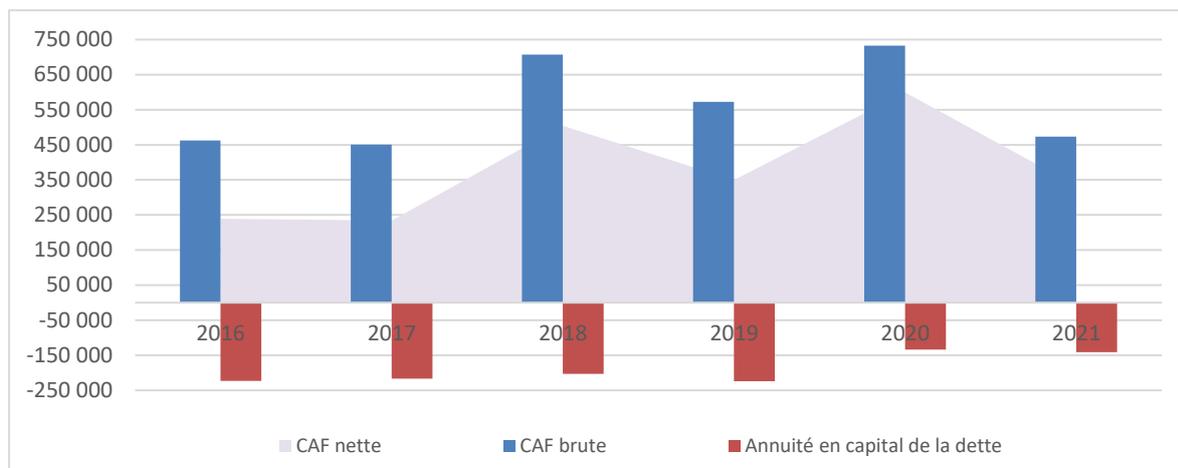


Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

La CAF brute 2021 est assez proche de son niveau de 2016 mais sa part relative au sein des produits de gestion n'est plus que de 11,5 %, niveau le plus faible de toute la période. Avec 46 € par habitant, elle est significativement inférieure aux moyennes départementale (72 €) et nationale (63 €) des communautés de communes appartenant à la même strate démographique⁴⁵. Si les produits de gestion augmentent de manière dynamique, ils sont consommés par une part de plus en plus importante des charges de gestion dont le rythme de croissance est plus soutenu. En fin de période, le niveau de CAF brute ne permet pas d'absorber les dotations aux amortissements, le résultat de la section de fonctionnement devenant négatif en 2021 pour la première fois de la période. La situation nécessite d'inverser l'évolution plus rapide des charges par rapport aux produits.

⁴⁵ Fiche AEF 2021.

graphique 10 : constitution et évolution de la CAF nette



Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

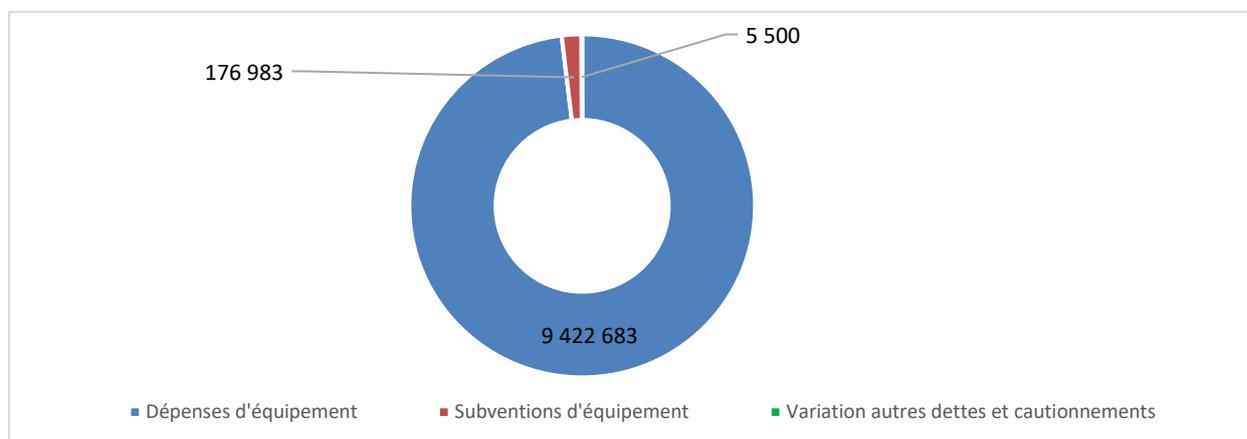
L'autofinancement brut dégagé par la CCLTG a toujours permis la couverture de l'annuité en capital de la dette ; cette dernière avoisinait les 216 000 € les quatre premières années de la période avant de diminuer à une moyenne de 137 000 € les deux dernières années. En 2021, s'élevant à 14 € par habitant, elle est nettement inférieure aux moyennes des strates départementales (26 €) et nationales (20 €).

La faiblesse de l'annuité de la dette ne lui permet toutefois pas de générer une CAF nette supérieure aux moyennes en raison de la faiblesse initiale de la CAF brute. En effet, avec 32 € par habitant, la CAF nette est inférieure de 30 % à la moyenne départementale (46 €) et de 26 % à la moyenne nationale (43 €). En 2021, elle représente seulement 8 % des produits de gestion.

Selon le ROB pour 2023, la CAF nette générée en 2022, légèrement supérieure à celle de 2021 et similaire au niveau de 2019, approcherait 350 000 €.

1.3.3.4. Un financement des investissements équilibré

graphique 11 : composition des dépenses d'investissement en cumul sur la période



Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

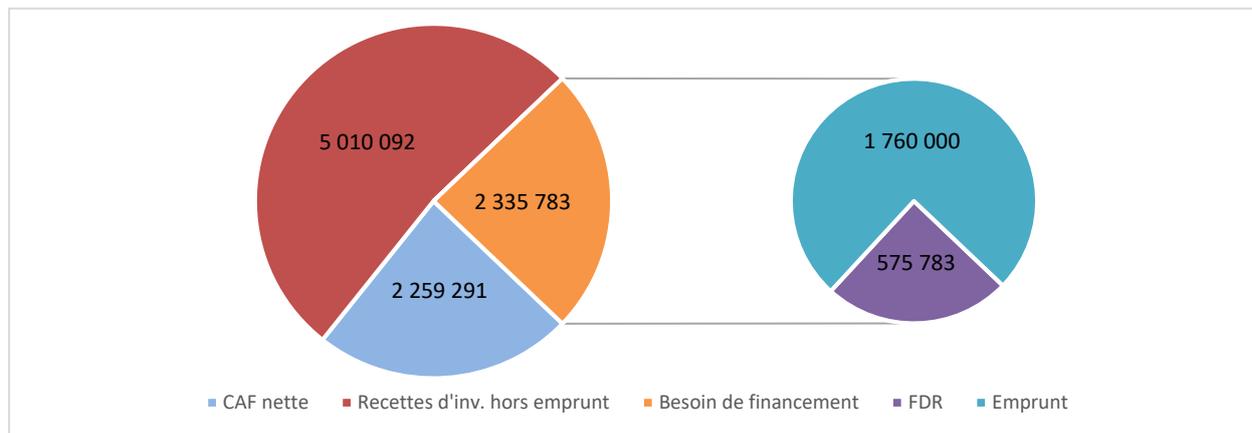
98 % des dépenses d'investissement ont été dédiées aux dépenses d'équipement de la CCLTG, cette dernière octroyant peu de subventions d'équipement à des collectivités tierces. L'ordonnateur évoque toutefois la contribution de la CCLTG à la construction du pôle touristique, économique

et culturel de Beaumont-de-Lomagne qui percevra, à l'issue des travaux, un fonds de concours communautaire de 420 000 € (délibération du 13 avril 2021).

Sur la période examinée, la CCLTG a consacré l'essentiel de ses ressources (plus de 9 400 000 €) à ses dépenses d'équipement, et plus spécifiquement à des dépenses de construction de nouveaux bâtiments. Ainsi, depuis 2016, les équipements suivants ont été mis en service :

- un hôtel d'entreprises : composé d'un atelier de 580 m² et de deux ateliers de 175 m² chacun pouvant accueillir jusqu'à trois entreprises, pour un coût global proche de 650 000 € HT ;
- deux maisons de santé pluriprofessionnelles localisées à Beaumont-de-Lomagne et Lavit-de-Lomagne, dont le coût net à la charge de la CCLTG s'est élevé à 1 100 000 €, soit 45 % du montant total ;
- deux nouveaux ateliers des services techniques localisés à Beaumont-de-Lomagne et Lavit-de-Lomagne, pour un coût total supérieur à 400 000 €.

graphique 12 : financement des investissements



Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

Sur la période, la CCLTG a généré une CAF nette cumulée supérieure à 2 250 000 €, soit près du quart du financement des investissements.

Plus de 52 % du financement (5 M €) est apporté par des recettes d'investissement (hors emprunt) majoritairement composées de subventions d'investissement reçues (3,3 M €, 65 %) et du fonds de compensation de la TVA (1,2 M €, 25 %). Le solde de ces recettes se partage entre les produits de cession (302 000 €, 6 %), principalement des ventes au sein des zones d'activités, et les fonds affectés à l'équipement (209 000 €, essentiellement de la dotation d'équipement des territoires ruraux).

Compte tenu de ces ressources et des dépenses d'investissement, le besoin de financement s'est établi sur la période à 2 336 000 €, financé aux trois quarts par le recours à l'emprunt et pour le quart restant par la mobilisation du fonds de roulement du groupement.

1.3.3.5. Un niveau d'endettement modeste

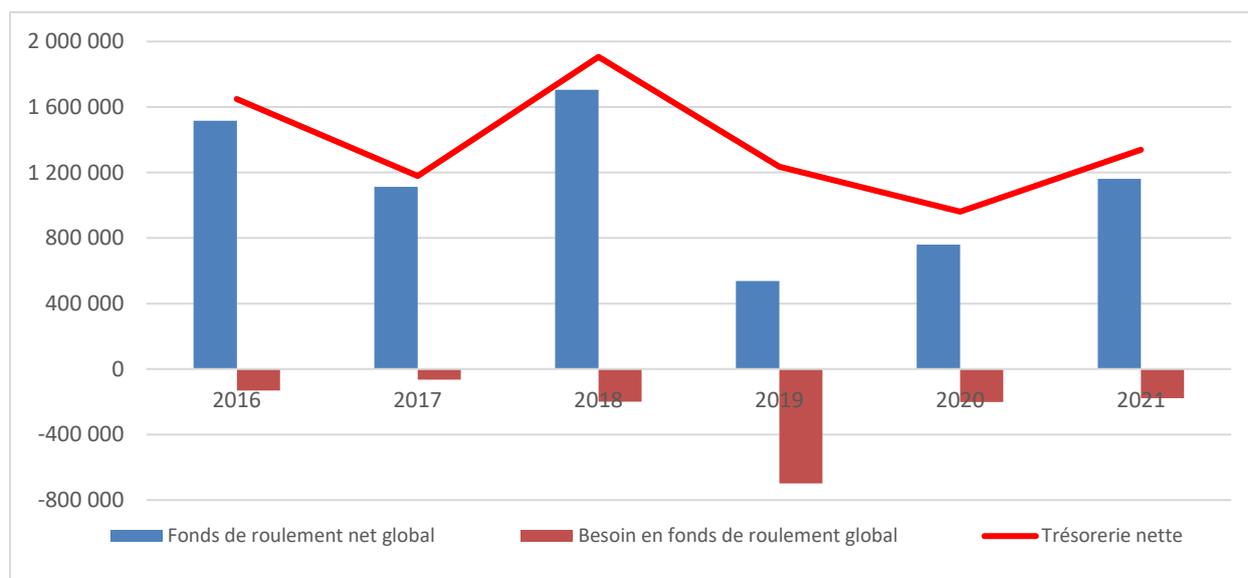
Entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2021, la CCLTG a remboursé 1 140 000 € d'annuités en capital et souscrit pour 1 760 000 € d'emprunts nouveaux, portant son encours total en fin de période à près de 1 650 000 €. Avec 14 € par habitant, la dette de la CCLTG est bien moindre que celle de ses homologues nationales (20 € par habitant) de taille comparable.

Sa capacité de désendettement approche les 3,5 ans, soit un niveau assez similaire à la moyenne régionale.

Du point de vue de l'endettement, cette situation reste confortable d'autant que la structure de l'encours, classé à 100 % en A1, ne présente pas de risque au sens de la classification de la charte Gissler.

1.3.3.6. Une situation bilancielle confortable

graphique 13 : constitution de la trésorerie



Source : Anafi, d'après les comptes de gestion

À son niveau le plus bas en 2019, le fonds de roulement (FDR) représente cependant encore deux mois de charges courantes. Cette baisse s'explique à la fois par d'importants travaux de voirie ainsi que la construction de deux maisons de santé pluriprofessionnelles.

Le besoin en fonds de roulement (BFR) est demeuré négatif sur toute la période, alimentant la trésorerie. Plus élevé en 2019, le BFR a été alimenté par des factures de fournisseurs (travaux) réglées sur l'exercice suivant.

De façon logique, la trésorerie est importante sur toute la période et représente de 100 à plus de 200 jours de charges courantes.

CONCLUSION SUR LA GOUVERNANCE ET LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ÉTABLISSEMENT

Territoire rural au sud-ouest du département de Tarn-et-Garonne regroupant 31 communes et 10 053 habitants, la communauté de communes de la Lomagne Tarn-et-Garonnaise (CCLTG) est confrontée à une évolution démographique atone, un vieillissement de la population particulièrement marqué et une diminution de la taille moyenne des ménages. Elle doit par ailleurs

tenir compte d'indicateurs socio-économiques dégradés tels que le taux de chômage et le niveau d'insertion et de qualification professionnelle de sa jeunesse. Elle bénéficie toutefois d'un taux d'équipements remarquable pour les services et équipements de l'enseignement, de la santé et des sports, ce dernier domaine s'illustrant par un engagement associatif marqué.

L'organisation et la répartition des pouvoirs entre les différents organes de la CCLTG nécessite des ajustements afin de limiter l'exposition à des risques juridiques. En effet, nombre de délégations consenties n'apparaissent pas définies de manière suffisamment précise. Le conseil communautaire doit par ailleurs être informé, à chaque séance et de façon suffisamment précise, des décisions prises par le bureau et le président en application des pouvoirs qu'il leur a délégués. La maîtrise des risques juridiques passe également par le respect plein et entier du droit à l'information des élus et des citoyens ; c'est en ce sens que des premières actions ont été récemment entreprises par la CCLTG et des engagements pris pour le proche avenir. Les modalités de contrôle des subventions attribuées à certaines associations justifieraient de prémunir les élus qui y siègent en qualité de représentant de la commune de tout risque par l'adoption d'un dispositif de prévention des conflits d'intérêts. Enfin, la gouvernance de la fonction des ressources humaines, par nature génératrice de risques, doit être consolidée, notamment s'agissant des questions de santé et de sécurité au travail, qui doivent être réinvesties par la communauté de communes, cette dernière ayant indiqué vouloir se mettre en conformité progressivement.

L'EPCI doit améliorer l'information budgétaire et comptable qu'il délivre en enrichissant son rapport d'orientation budgétaire de telle sorte qu'il intègre également une dimension prospective s'appuyant sur un plan pluriannuel d'investissement. En outre, la qualité et le suivi des prévisions budgétaires met en lumière la nécessité d'un renforcement du pilotage budgétaire. En matière comptable, des progrès doivent pouvoir être constatés en matière de provisionnement et de rattachement des charges et produits à l'exercice ; sur ce dernier point, la CCLTG a justifié de rattachements significatifs en fin d'exercice. En outre, la non-comptabilisation des travaux réalisés en régie en production immobilisée qui lui était préjudiciable a été régularisée dès 2022.

La situation financière de l'établissement est globalement saine sur la période mais appelle une vigilance renforcée au regard de la diminution régulière de l'autofinancement. Les produits et charges ont été dynamiques, la croissance des dernières étant toutefois plus soutenue. Malgré un endettement faible et maîtrisé, la CAF nette ne représente plus que 8 % des produits de gestion en fin de période, soit le plus faible niveau des exercices concernés, et au demeurant significativement moindre que la moyenne des communautés de communes appartenant à la même strate démographique. Si sa capacité de désendettement et sa situation bilancielle ne soulèvent pas d'inquiétudes à ce jour, l'établissement doit rapidement redresser son niveau d'autofinancement par une meilleure maîtrise de ses charges. Le défi sera difficile à relever en raison d'une rigidité des charges structurelles⁴⁶ élevée sur toute la période, bien que les investissements réalisés jusqu'à présent aient plutôt été économes en coûts de fonctionnement.

⁴⁶ Il est le résultat du rapport entre, au numérateur, la somme des charges de personnel, des contingents et participations et des charges d'intérêts et, au dénominateur, le total des produits de fonctionnement.

2. EN L'ABSENCE DE STRATÉGIE COMMUNAUTAIRE, UNE INTÉGRATION SECTORIELLE GUIDÉE PAR LE CONSENSUS

2.1. Une politique d'investissements économes en fonctionnement et visant à renforcer l'attractivité du territoire par le développement de services à la population

2.1.1. Un territoire objet d'opérations d'amélioration de l'habitat depuis 2008

Dans le cadre de la compétence « Politique du logement et du cadre de vie », le territoire a fait l'objet d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat⁴⁷ (OPAH) continuellement renouvelées depuis 2008. Le dispositif de l'OPAH est intervenu, à son lancement, sur un territoire qui faisait l'objet des constats et préoccupations suivants : le vieillissement rapide de la population, des habitants propriétaires pour les trois quart (pour 89 % d'entre eux, d'une maison individuelle), l'ancienneté du parc immobilier (à 43 % antérieur à 1946), la diminution de la taille des ménages (2 personnes en moyenne), la taille des logements du territoire (50 % de T5), la faiblesse des revenus des habitants du territoire, et le taux de vacance important sur le territoire (11,5 % en 2008).

À l'issue de la première OPAH, une nouvelle convention a été signée le 25 septembre 2015 pour trois ans. Les constats du diagnostic territorial sont alors les mêmes et certains se sont même renforcés, notamment en matière de taux de vacance (12,9 % en 2015). Comme lors de la première opération, cette deuxième OPAH visait l'ensemble du territoire intercommunal de manière indifférenciée. Des objectifs quantitatifs ont été définis et rehaussés au fur et à mesure des deux prolongations annuelles, tant à l'égard des propriétaires occupants que des propriétaires bailleurs.

tableau 5 : objectifs et résultats de l'OPAH 2015-2020

Bénéficiaire	Type aide	Objectif	Réalisation	Taux de réalisation
Propriétaire occupant	Habitat indigne / Très dégradé	16	19	119 %
	Adaptation (dont mixte)	34	52	153 %
	Économie d'énergie (EE)	130	150	115 %
Sous-total propriétaire occupant		180	221	123 %
Propriétaire bailleur	Habitat indigne / Très dégradé avec EE	22	27	123 %
	Energie	33	8	24 %
Sous-total propriétaire bailleur		55	35	64 %
Total		235	256	109 %

Source : CRC, d'après les réponses de la CCLTG

Mixte = adaptation + économie d'énergie

Les travaux réalisés par des propriétaires occupants (à 65 % âgés de 61 ans ou plus) ont concerné, à hauteur de 77 %, des logements T4 ou plus ; plus de 75 % disposent de surfaces supérieures à 91 m². Le gain énergétique moyen s'élève à 41 % (variation de 25 à 71 %), un certain nombre de logements rénovés demeurant économes malgré le subventionnement public : 7 sont passés d'un classement G en F et 28 d'un classement G ou F en E.

⁴⁷ Politique partenariale de réhabilitation du parc immobilier bâti et d'amélioration de l'offre de logement formalisée dans une convention conclue entre la commune ou l'EPCI compétent en matière d'habitat, l'ANAH ainsi que l'État, et prenant la forme d'aides financières et de services d'accompagnement.

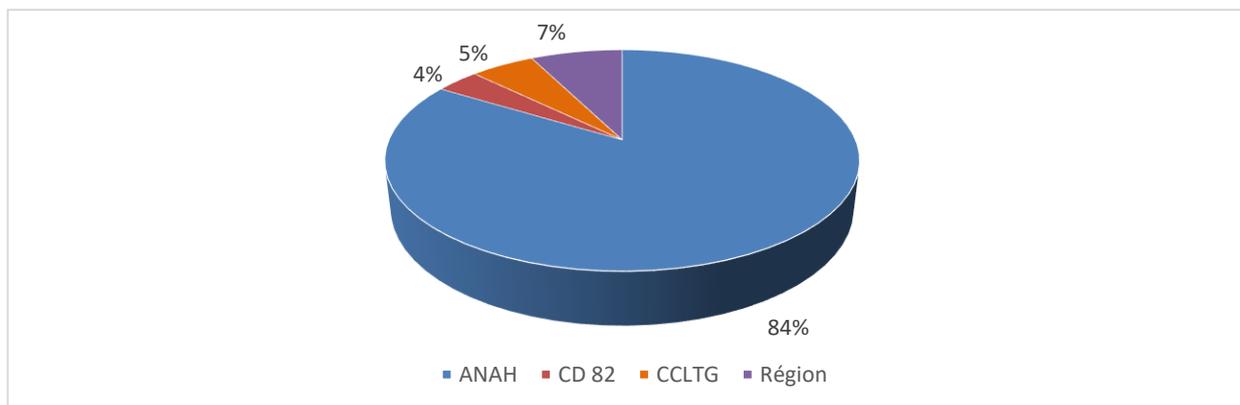
Les travaux réalisés par des propriétaires bailleurs ont concerné, à hauteur de 49 % des T3 et pour 40 % des T4 ou plus, les T2 ne représentant que 10 % ; la surface moyenne des logements est de 99,5 m². Ces travaux ont plus spécifiquement concerné des logements vacants depuis plus d'un an (83 %) avec des gains d'économie d'énergie moyens de 55 % (nouveaux classements en B, C ou D contre D à G auparavant). Il s'agit surtout de logements très dégradés, principalement dans les bourgs beaumontois (68 %) et lavitais (23 %). À l'issue, 100 % des logements font l'objet d'une convention à loyer social.

Ces aides financières, versées sous condition de revenus, ont bénéficié à des personnes modestes ou très modestes. Sur la globalité de l'enveloppe, les propriétaires occupants en ont mobilisé 70 % pour 88 % des logements rénovés, leur part dans la population intercommunale avoisinant en effet les 75 %. L'amélioration qualitative du parc locatif privé est de ce fait plus marginale d'autant que les objectifs de travaux d'économie d'énergie purs (non couplés à des travaux pour habitat très dégradés) n'ont pas été atteints. Ces logements concernent pourtant des locataires plus exposés à la précarité (30,5 % de taux de pauvreté parmi les locataires contre 11,30 % pour les propriétaires), notamment énergétique. Toutefois, les travaux menés par des propriétaires bailleurs pour remédier à de l'habitat indigne ou très dégradé sont à 75 % des travaux lourds.

Le bilan de la dernière OPAH a été jugé positif et les partenaires ont estimé nécessaire de poursuivre les efforts en signant une nouvelle convention pour la période 2021-2023 en raison de la persistance de besoins. Si les objectifs chiffrés ont été globalement atteints, aucun ne concernait, par exemple, un gain énergétique minimal ou une réduction de la vacance. À l'issue de l'opération, il est toujours fait mention de l'inadaptation de la taille des logements et d'un taux de vacance de 12,9 % (dont 17,5 % à Beaumont-de-Lomagne).

Les objectifs et réalisations chiffrés peuvent paraître peu ambitieux mais ils sont définis à hauteur des capacités financières de l'EPCI et de l'enveloppe dédiée à cette politique. Ainsi, sur l'opération 2015-2020, les travaux engagés dépassent 4,6 M € pour les propriétaires occupants, subventionnés à hauteur de 54 %, et 1,7 M € pour les propriétaires bailleurs, subventionnés à hauteur de 42 %. La part de la CCLTG, hors opération « façades », atteint 170 000 € soit environ 5 % du montant total de ces opérations. Le recours à ce dispositif semble avoir été conçu avant tout comme un outil de développement économique en raison du faible coût supporté par la communauté de communes et l'effet de levier qu'il représentait pour l'économie du territoire avec le cumul des diverses subventions publiques. Le bilan de l'opération 2015-2020 traite d'ailleurs de manière conséquente (20 % du document) des retombées économiques sur l'artisanat local.

graphique 14 : origine des subventions allouées dans le cadre de l'OPAH 2015-2020



Source : CRC, d'après les réponses de la CCLTG

Les rénovations touchent majoritairement des biens au nombre de pièces et à la surface inadaptés aux besoins et à la taille contemporaine des ménages. Bien qu'ayant diagnostiqué cette situation, il s'avère que les OPAH n'ont eu aucun effet en la matière (80 % de résidences principales en T4 ou plus en 2008 et 81 % en 2019). De fait, les OPAH ne pouvaient remplir un tel objectif sans la mobilisation d'autres leviers spécifiques pour tenter d'influer sur cette situation.

De même, il apparaît, en moyenne annuelle, que le taux de vacance a progressé entre 2008 et 2019 de + 1,9 %. Quand bien même la hausse apparaît moins marquée en fin de période (+ 1 % par an entre 2013 et 2019), le taux de vacance, toujours supérieur de près de 3 points au taux départemental, n'apparaît pas résorbé par les OPAH successives alors même que les travaux menés par les propriétaires bailleurs ont majoritairement concerné des logements vacants. Une meilleure connaissance de ce que recouvre ce taux de vacance sur le territoire apparaît nécessaire pour mieux appréhender le phénomène et adopter les actions correctrices les plus appropriées.

Une nouvelle convention OPAH 2021-2024 a démarré le 6 juillet 2021 et ambitionne l'amélioration des précédents indicateurs (177 logements sur trois ans dont 153 propriétaires occupants et 24 propriétaires bailleurs). Si des objectifs nouveaux apparaissent, notamment en matière de développement de l'offre locative de logements à loyer conventionné dans les centres-bourgs, aucun indicateur chiffré ne vient les concrétiser. De même, aucun objectif chiffré n'est affiché en matière de taux de vacance à l'issue de la convention bien que la CCLTG expérimente l'institution d'une prime de sortie de vacance de 750 € pour Beaumont-de-Lomagne (zone urbaine mixte) et Lavit-de-Lomagne, et de 200 € pour les autres communes du territoire. Ce choix de conserver un dispositif uniforme et d'en faire bénéficier indifféremment tout le territoire dans un contexte de financements contraints ne paraît pas cohérent avec la disparité sur le territoire des taux de vacance constatés par commune⁴⁸ et de la demande en logement. Par ailleurs, cette nouvelle OPAH évoque plus particulièrement l'inadaptation de la taille des logements, notamment dans le parc social composé essentiellement de T3 ou T4 alors que les demandes portent sur des T2⁴⁹. Au surplus, alors qu'aucun levier n'apparaît mobilisé en ce domaine, la présence sur le territoire d'un habitat composé essentiellement de maisons individuelles ajoute à la complexité de la situation. La CCLTG estime pour sa part que le PLUi et ses orientations d'aménagement auront vocation à poser une analyse sur la décorrélation existante entre la taille des ménages et le nombre de pièces de l'habitat et à fixer un cadre dans les orientations d'aménagement et de programmation. Elle relève en outre que les données Insee sur la vacance sont celles de 2019 alors que la période post-covid 19 aurait enregistré davantage de ventes d'habitats dégradés.

Les difficultés rencontrées sont actuellement nombreuses. Outre le niveau très faible des loyers dans ce territoire qui ne permet pas aux propriétaires bailleurs d'absorber les frais liés à la réalisation de travaux importants, malgré les dispositifs de déduction fiscale en vigueur, l'augmentation actuelle du coût des matières premières couplée au renforcement des difficultés d'accès aux prêts bancaires augmente les positions attentistes des propriétaires. Cette diminution du recours aux dispositifs de l'OPAH serait au demeurant déjà constaté pour les propriétaires bailleurs, selon la direction départementale des territoires de Tarn-et-Garonne (DDT 82).

L'engagement dans une opération de revitalisation des territoires (ORT) dont la convention-cadre a été signée en janvier 2023, devrait permettre l'accès à de nouveaux outils mobilisables⁵⁰ pour les centres-bourgs. Cette OPAH bénéficiera alors de subventions fortement majorées de l'État pour

⁴⁸ 8 communes se situent au-dessus du taux de vacance moyen de l'EPCI (12,8 %) dont Beaumont-de-Lomagne avec 17,8 % en 2019 ; ce taux n'est que de 9,4 % à Lavit-de-Lomagne.

⁴⁹ 27 demandes alors recensées émanant majoritairement de ménages d'une seule personne (40 %).

⁵⁰ Appel à des interventions foncières et immobilières et à des outils coercitifs de droit public (traitement de l'insalubrité, démolitions, stratégie et actions foncières, déclaration d'utilité publique...).

mener à bien les études pré-opérationnelles et la conduite d'opérations. De même, l'Anah y apportera un financement amélioré en faveur des travaux entrepris par les propriétaires.

Dans ce cadre et selon les priorités qu'il lui revient de définir, la communauté de communes pourrait être amenée à dégager des ressources complémentaires pour mobiliser ces nouveaux outils. Après 14 ans d'OPAH successives et malgré l'atteinte des objectifs quantitatifs fixés, les bilans et diagnostics dressés à chaque renouvellement décrivent des situations similaires toujours insatisfaisantes. Ces éléments interrogent à la fois sur la nature des objectifs poursuivis et sur le ciblage des dispositifs mis en place. En effet, jusqu'à présent, la poursuite simultanée d'objectifs quantitatifs répartis sur tout le territoire et visant à toucher un peu tous les publics et toutes les communes n'a pas permis d'atteindre les résultats escomptés. Au regard de l'engagement financier limité et contraint de la communauté de communes, cela met en relief l'absence de sélectivité dans la mise en œuvre de ces opérations.

Une définition préalable des priorités aurait probablement conduit à définir de véritables objectifs qualitatifs et ciblés ainsi qu'à territorialiser, prioriser et concentrer les interventions sur la base d'un état des lieux objectivé. Si le dernier renouvellement de l'OPAH a fait un pas en ce sens, la démarche demeure modeste et inaboutie.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé souhaiter s'engager, dans le cadre de l'ORT et de l'élaboration en cours du diagnostic préparatoire au PLUi, dans des actions sur l'habitat mieux territorialisées en ciblant davantage son soutien financier pour une plus grande efficacité. À cet effet, il relève que la CCLTG dispose, depuis l'automne 2022, d'un chef de projet « Petites villes de demain » en charge de la mise en œuvre, de l'animation et du suivi du programme d'actions opérationnel de l'ORT.

2.1.2. Un accès aux soins facilité par la création de deux maisons de santé pluriprofessionnelles

La conférence de territoire a identifié en juillet 2011 le périmètre de l'EPCI comme porteur de besoins prioritaires de santé par rapport aux inégalités en la matière, avec des difficultés particulières :

- isolement géographique et insuffisance de l'offre de soins de premier recours ;
- territoire de médecine générale de Beaumont-de-Lomagne et Lavit-de-Lomagne situé sur une zone reconnue comme sous-médicalisée ;
- futures cessations d'activité de certains médecins généralistes (âge) ;
- concentration de la plupart des spécialistes sur Montauban et Moissac ;
- bassins de vie de Beaumont-de-Lomagne et Lavit-de-Lomagne les plus défavorisés du département en offre de soins infirmiers ;
- vieillissement de la population très prononcé (31,6 % de plus de 60 ans) ;
- situation des jeunes en difficultés scolaires et familiales.

Depuis 2013, et en raison de son organisation en société interprofessionnelle de soins ambulatoires⁵¹ (SISA), le pôle de santé pluridisciplinaire des professionnels médicaux et

⁵¹ Société de regroupement de professionnels de santé, administrée par un gérant et destinée à répondre aux besoins des maisons de santé pluriprofessionnelles. Elle permet aux associés de conserver leur organisation antérieure et de mutualiser les moyens nécessaires à l'activité et l'exercice d'activités réalisées en commun par ses membres. La SISA refacture aux différents professionnels les frais partagés selon des clefs de répartition préalablement déterminées entre eux.

paramédicaux de Lavit-de-Lomagne et Saint-Nicolas de la Grave a permis d'adapter l'offre de soins primaires aux particularités des populations des deux cantons et d'améliorer la coopération entre les professionnels de santé. En juillet 2014, à l'échelle de son territoire, la CCLTG a cosigné un contrat local de santé avec le conseil départemental, l'agence régionale de santé (ARS) et les communes de Lavit-de-Lomagne et Beaumont-de-Lomagne portant notamment sur :

- l'organisation du système de santé et de l'offre de soins afin de remédier au manque de professionnels de santé, mais également répondre au déficit d'organisation de l'offre de soins par une meilleure coordination des services ;
- des actions de prévention et d'éducation pour la santé à destination de publics âgés, jeunes ou défavorisés ;
- une prise en charge spécifique de la population âgée, notamment pour les soins d'hygiène, psychiatriques ou d'urgence ;
- la prise en charge de la santé mentale, notamment des souffrances psychologiques des enfants et des adolescents en raison de l'absence de structures spécialisées.

La densité médicale⁵² et le recours aux soins des spécialistes, des chirurgiens-dentistes et aux auxiliaires médicaux⁵³, inférieurs aux moyennes départementales, ont donné lieu au classement en zone médicale déficitaire et prioritaire des cantons de Beaumont-de-Lomagne et de Garonne-Lomagne-Brulhois par l'ARS ; dans ce cadre, sous l'impulsion d'un médecin généraliste exerçant à Lavit-de-Lomagne, les professionnels de santé de la SISA des Halles de la Sère ont promu la création de maisons médicales de santé. Ralliée à cette proposition, la CCLTG a initié la création de deux maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP) à Beaumont-de-Lomagne et à Lavit-de-Lomagne, une troisième localisée à St-Nicolas-de-la-Grave étant portée par la communauté de communes Sère-Garonne-Gimone devenue, depuis le 1^{er} janvier 2017, la communauté de communes Terres des Confluences. Ces créations ont vocation à répondre aux enjeux suivants :

- anticiper la désertification médicale en favorisant l'installation de nouveaux professionnels de santé dans une zone rurale fragile, aux perspectives décroissantes en termes de densité médicale et paramédicale ;
- concourir au maintien d'un service de soins de qualité sur le territoire ;
- conforter et accompagner l'exercice coordonné et pluri professionnel sur la Lomagne ;
- regrouper sur un même lieu des compétences médicales et paramédicales diversifiées en assurant une prise en charge coordonnée des patients ;
- mutualiser les moyens pour améliorer la qualité d'exercice des professionnels de santé ;
- rompre l'isolement des professionnels avec la mise en place de références communes de suivi et de prise en charge thérapeutiques ;
- faciliter l'exercice, la coordination et la continuité des soins.

Suite à l'arrêté préfectoral du 23 septembre 2016, la CCLTG est devenue compétente pour la « création, aménagement et gestion de maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP) sur la commune de Beaumont-de-Lomagne et de Lavit ».

⁵² 0,6 pour 1 000 habitants en 2017 contre 0,8 au niveau départemental (source : projet de pôle de santé pluridisciplinaire de Lavit-de-Lomagne et de Saint-Nicolas de la Grave).

⁵³ Infirmiers (- 3,8 points), masseurs-kinésithérapeutes (- 1,5 point), pédicures, orthophonistes orthoptistes (Source : réponse de la CCLTG d'après les données inter régimes CPAM, MSA et RSI).

Le projet d'extension de la MSP multisites les halles de la Sère (initialement implantée sur les communes de Lavit-de-Lomagne et de St Nicolas de la Grave) à la commune de Beaumont-de-Lomagne a été validé en 2017, élargissant ainsi le territoire d'exercice de la SISA. Le projet des MSP a fait l'objet d'un diagnostic territorial validé par la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) visant à identifier l'aire de recrutement des patients, les professionnels de santé et les collectivités locales impactés par le projet, et de vérifier son intérêt en termes d'accès aux soins. La CCLTG a multiplié les contacts pour définir la méthodologie et calibrer son projet (ARS Occitanie, État, fédération régionale des MSP, CPAM, ordre des Médecins, conseil départemental, conseil régional, pôle d'équilibre territorial et rural Garonne-Quercy-Gascogne). Si l'intercommunalité a assuré la maîtrise d'ouvrage de leur création, le projet de santé devait quant à lui être corédigé par l'équipe pluridisciplinaire de professionnels de santé en lien avec l'ARS.

Dans le cadre de l'élaboration des programmes des deux MSP, préalable aux procédures de passation des marchés publics, la CCLTG a organisé des réunions de travail permettant de recueillir les besoins des professionnels de santé. Une fois le foncier acquis et les procédures de la commande publique menées à leur terme, les deux MSP ont pu être mises en service en septembre 2019, soit trois ans après la prise de compétence.

La mise en service des MSP est intervenue quelques mois avant le début de la crise sanitaire. Il convient de relever qu'à cette occasion les professionnels de santé et les partenaires publics ont fait preuve d'une grande réactivité et initiative, élevant le territoire au rang d'exemple selon l'EPCI, l'ARS et la SISA.

Propriétaire des deux équipements, la CCLTG loue à la SISA les deux bâtiments. Le bail a été conclu pour une durée initiale de 15 ans et est renouvelable par période de six ans, la SISA étant autorisée à sous-louer à ses associés, également adhérents du projet de santé. Les locaux couvrent une superficie de 570 m² à Beaumont-de-Lomagne et de 615 m² à Lavit-de-Lomagne, pour un loyer mensuel et principal de 4,5 € le m², payable trimestriellement à terme échu. Ce niveau de loyer (58,6 k€ en 2020) permet de couvrir globalement le coût de l'annuité et des intérêts de l'emprunt souscrit (60 k€) pour leur financement.

En cas de départs de professionnels de santé, la CCLTG ne supporterait la quote-part du loyer affectée à ces professionnels qu'au-delà de 50 % de vacance par catégorie professionnelle (médecins, infirmiers, kinésithérapeutes). En-deçà, la SISA assure le paiement du loyer dû en attendant le renouvellement du ou des professionnel(s) concerné(s). Le risque ne serait donc supporté par la communauté de communes qu'en cas de déficit structurel d'une catégorie de soignants. Au titre des charges, la CCLTG demeure redevable de l'achat, de l'installation et des contrôles périodiques annuels des extincteurs, de la mise en place du plan d'évacuation des locaux, du contrôle périodique annuel des climatisations, du contrôle périodique des installations électriques, de l'entretien des portes sectorielles, de l'entretien des espaces verts et extérieurs, et de la taxe foncière. Elle doit en outre assurer les grosses réparations visées à l'article 606 du code civil (réparation des gros murs, rétablissement des poutres et couvertures entières, des murs de soutènement et de clôture en entier) et les travaux de réparation et d'entretien liés à une usure normale du bâtiment (peinture, sol, robinetterie).

Les trois maisons de santé multisites, chacune spécialisée dans son domaine, travaillent en réseau avec les professionnels acceptant d'intervenir sur les trois structures. Les spécialités suivantes viennent compléter l'offre de soins existante : gynécologie médicale et obstétrique, psychologues, kinésithérapeutes, orthopédistes, orthésistes, podologues, infirmiers. Sur les 29 associés de la SISA (janvier 2022), il est intéressant de relever que 15 sont nés dans le Tarn-et-Garonne et quatre dans des départements frontaliers.

La CCLTG n'a pas mis en place de suivi spécifique suite à l'ouverture des MSP sur son territoire. Aujourd'hui, selon l'ARS, la situation s'est améliorée en ce sens que les départs donnent lieu à des remplacements permettant de maintenir les effectifs des professions médicales. Elle relève toutefois que les effectifs de certaines professions sur le territoire demeurent encore fragiles, notamment les médecins généralistes, les orthophonistes et les chirurgiens-dentistes, la répartition des infirmiers apparaissant en outre inégale sur le territoire. Les plus anciennes des MSP arrivent dans la cinquième année de leur projet de santé, échéance qui donnera lieu à un bilan.

Alors que les investissements financés par la communauté de communes avaient vocation notamment à faciliter et développer l'accès aux soins sur son territoire, elle ne s'est pas, jusqu'à présent, intéressée à l'effet de leur mise en service et au suivi de leur bon fonctionnement. La gestion des MSP est assurée exclusivement par la SISA des Halles de la Sère, aucun système d'information et de communication régulier n'existant avec la CCLTG. Même s'il a limité sa prise de compétence à la création, l'aménagement et la gestion des MSP, l'EPCI n'est pas désintéressé par le taux d'occupation de ces structures et la nature des catégories médicales présentes sur le territoire comme au sein de ces maisons de santé. À cet égard, les baux signés avec la SISA indiquent notamment, parmi les objectifs de ces équipements, le développement de l'accès aux soins et l'attractivité du territoire pour de nouveaux professionnels.

En outre, lorsque les professionnels de santé associés quittent la SISA des Halles de la Sère, ils présentent généralement un professionnel candidat à leur remplacement. La SISA n'a ainsi rencontré aucune difficulté jusqu'à présent pour faire face aux départs de ses associés, ce qui ne l'a donc pas amenée à solliciter l'intercommunalité. Il n'y a à ce jour aucun échange ni suivi institué entre la SISA et la communauté de communes.

Le contrat local de santé (CLS) de la Lomagne Tarn-et-Garonnaise, signé en juillet 2014 avec le conseil départemental, l'ARS et les communes de Lavit-de-Lomagne et de Beaumont-de-Lomagne, est arrivé à son terme en 2017 et n'a pas fait l'objet d'un renouvellement, notamment au regard des charges qu'il aurait générées pour l'établissement. Pourtant, et alors que la CCLTG s'investissait dans la création de deux équipements majeurs dans l'accès aux soins, celle-ci n'a pas renouvelé le seul document stratégique dont elle disposait permettant de fédérer l'ensemble des acteurs du territoire autour d'une politique globale de santé. Outre le résultat positif des actions entreprises, le bilan du CLS illustre les avantages de la gestion transversale des actions menées en matière de santé même si l'absence d'un coordonnateur dédié est regrettée. Alors même que la CCLTG a financé la création de deux maisons de santé pour remédier à une densité médicale trop faible, l'absence de suivi de l'implantation des professions médicales sur son territoire constitue une lacune, d'autant que la densité de certaines d'entre-elles demeure insuffisante⁵⁴.

L'établissement relève que la convention territoriale globale (CTG)⁵⁵ fixe un cadre d'intervention commun avec la CAF pour cinq ans (2022-2026), notamment en matière de santé. Il devrait permettre de connaître l'offre actuelle d'accès aux soins, de déterminer les besoins potentiels à plusieurs échelles de temps et d'analyser les écarts. La CCLTG a un temps envisagé de relancer, en lien avec l'agence régionale de santé, un nouveau CLS. Toutefois, si la CTG et le CLS peuvent s'avérer complémentaires, ils impliquent chacun le recrutement d'un coordonnateur chargé de leur suivi, financé en partie respectivement par la CAF et l'ARS. Ne pouvant pas absorber le reste à charge des deux emplois et dans la mesure où la CAF n'accepterait pas leur mutualisation, les

⁵⁴ À Beaumont-de-Lomagne, trois médecins généralistes sur six sont proches de la retraite. À Lavit-de-Lomagne, les trois médecins généralistes sont un peu plus jeunes.

⁵⁵ La convention territoriale globale constitue un cadre contractuel sur cinq ans entre la branche Famille de la Sécurité Sociale et une collectivité, visant à construire un projet social décliné sur les six thématiques socles de la branche Famille à savoir la petite enfance, l'enfance et la jeunesse, la parentalité, l'animation de la vie sociale, le logement et l'accès aux droits ; selon les besoins du territoire, la collectivité bénéficiaire peut élargir l'application de cette convention à d'autres domaines.

financements concernés ont conduit la CCLTG à ne conventionner qu'avec la CAF, la CTG ayant un champ d'intervention plus large que le CLS. Il est donc possible qu'un nouveau contrat local de santé ne soit pas initié à brève échéance. Si la CAF de Tarn-et-Garonne mentionne la possibilité technique d'une mutualisation des coordonnateurs chargés de suivi et d'animation des CTG et CLS, elle reconnaît toutefois préconiser un temps plein dédié au suivi de la seule CTG, relevant qu'une mutualisation nécessiterait une bonne définition du profil et des compétences recherchées ainsi qu'une répartition claire des quotités de travail. La chambre considère qu'une telle mutualisation, dans l'intérêt d'une coordination renforcée des politiques territoriales et d'une préservation des finances publiques locales, serait tout à fait réalisable et souhaitable.

Compte tenu de l'investissement public que représente la création de tels équipements, la CCLTG apparaîtrait tout à fait légitime à considérer l'accès aux soins sur son territoire comme un sujet d'intérêt général majeur et à assurer un suivi fin de l'utilisation optimale des équipements financés à ce titre. La CCLTG en convient et a indiqué vouloir instaurer un suivi en se rapprochant de la SISA.

À une échelle qui dépasse les frontières de la CCLTG est en train de se constituer la communauté professionnelle territoriale de santé (CPTS) Lomagne-Garonne, dont la SISA des Halles de la Sère serait partie prenante. Initiée en 2020, l'aboutissement est proche, la dernière étape relative à la signature de l'accord conventionnel interprofessionnel devant intervenir dans le courant du premier trimestre 2023. Cette CPTS regroupera 20 000 habitants et 56 communes (annexe 4, taille de niveau 1, le plus petit) et implique d'ores-et-déjà 45 professionnels de santé. Ce regroupement de professionnels, qui inclut toutes les structures sociales et médico-sociales, devrait porter un projet de santé ambitieux et engagé selon ses promoteurs.

2.1.3. Un accès aux services publics renforcé par la création d'une maison France Services

Sur l'initiative de la préfecture de Tarn-et-Garonne et en raison de besoins identifiés sur le territoire, la communauté de communes de la Lomagne Tarn-et-Garonnaise a accepté de créer et d'accueillir une maison France Services, guichet unique donnant accès dans un seul et même lieu aux principaux organismes⁵⁶ de services publics.

Ce service de proximité et de renforcement de l'accessibilité des services publics a ouvert en juillet 2022 et est provisoirement installé dans les locaux de la communauté de communes. La structure est animée par deux agents mutualisés avec la communauté de communes pour les fonctions d'accueil et de secrétariat général. Il s'agit là de l'un des seuls services permettant un lien direct entre la communauté de communes et l'ensemble des administrés ; à cet égard, l'ordonnateur souligne qu'avec l'accord de la Région, la CCLTG a modifié et complété ses créneaux de transport à la demande afin de faciliter l'accès à la maison France Services. Selon la CCLTG, les premiers mois d'exercice sont déjà très satisfaisants. L'État finance chaque poste des maisons France Services à hauteur de 15 000 € (50 %), soit 30 000 € pour les deux postes créés, le solde étant à la charge de la communauté de communes. Cette dernière a également financé l'aménagement et l'équipement (mobilier, équipements informatiques...) à hauteur de 15 000 €.

La CCLTG inscrit cette ouverture dans un cadre plus vaste visant à créer un « pôle socio-économique » à Beaumont-de-Lomagne pour répondre aux défis d'attractivité du territoire et de mobilité. Il s'agit d'un projet encore au stade de la conception mais qui aurait vocation à devenir un équipement structurant, multifonctionnel, collaboratif et englobant plusieurs fonctions :

⁵⁶ Neuf partenaires nationaux : direction des finances publiques, caisse d'allocations familiales, caisse d'assurance maladie, assurance retraite, ministère de l'intérieur, pôle emploi, la Poste, mutualité sociale agricole, ministère de la justice.

- un tiers-lieu / coworking dédié au travail partagé, à distance, collaboratif, à usage flexible pour les salariés / travailleurs indépendants et employeurs ;
- des services d'insertion, d'emploi et de formation ouverts aux demandeurs d'emplois, organismes d'insertion et associations ;
- la maison France services.

Ce projet est initié depuis une délibération du 15 avril 2019. Une étude pré-opérationnelle, rendue en 2021, a présenté différentes fonctions que peuvent remplir les tiers-lieux sur la base d'exemples mettant en valeur les effets directs et indirects sur les territoires. L'analyse AFOM⁵⁷ menée dans ce cadre met en exergue les attentes partenariales ou collaboratives de nombre de structures interrogées et la cohérence du projet sur un territoire détenant une réelle densité de l'offre associative et de services. Les incertitudes recensées concernent le niveau d'équipement numérique du territoire, le site le plus approprié pour accueillir ce projet et le modèle économique à mettre en place.

Selon cette étude, la mise en place de la structure et de son pilotage induira une prise en charge financière préalable plus importante pour la CCLTG notamment avec le recrutement d'un chargé de mission (catégorie A) dédié à l'animation, la communication et la gestion du lieu. Analysant les différents modes de gestion de ce tiers-lieu, elle préconise un démarrage en régie, le temps de bâtir une stratégie partagée avec l'ensemble des parties prenantes.

Le coût de ce vaste projet a fait l'objet d'une présentation à l'occasion du ROB 2022, une incertitude pesant encore sur la localisation du projet et le rachat éventuel d'un bâtiment en friche estimé à 60 000 €. Les autres frais se répartissent entre les études préalables (133 365 €), la maîtrise d'œuvre (109 118 €), les travaux (1 212 424 €) et le mobilier 120 000 €. L'étude précitée évalue le coût de fonctionnement annuel de la structure (dont la rémunération du chef de projet) à 102 000 € par an, et les ressources à hauteur de 90 000 € de produits d'exploitation, aides et subventions diverses.

Disposant jusqu'alors d'un taux d'équipement inférieur pour les commerces, les services de transport et les services aux particuliers⁵⁸, l'ouverture fin juillet 2022 d'une maison France Services à Beaumont-de-Lomagne, le cas échéant suivie ultérieurement de la création du pôle socio-économique, influera à court terme positivement sur cet indicateur.

2.2. Des transferts de compétences « au coup par coup », fiscalisés et partiels

Les débats communautaires reflètent la crainte d'un défaut de maîtrise des charges de fonctionnement avec une dynamique qui s'emballerait. Une telle considération a longtemps freiné la prise en compte des charges de centralité portées par la commune-centre à l'égard de laquelle prévaut une méfiance certaine encore aujourd'hui. Si un premier transfert, limité, est intervenu en 2017 (école de musique), ce n'est qu'en 2022 et sous la menace d'un départ de la commune-centre vers une autre intercommunalité que la CCLTG a consenti à la prise en charge de nouveaux équipements. S'il ne fait aucun doute que les transferts précités constituaient effectivement des charges de centralité supportées jusque-là par la seule commune-centre, il convient de relever que leur financement a été intégralement porté par un alourdissement de la fiscalité pesant sur le contribuable local. Ces derniers transferts se sont accompagnés en parallèle d'une baisse de la

⁵⁷ Analyse recensant les atouts, faiblesses, opportunités et menaces d'un dispositif.

⁵⁸ Ce domaine regroupe les services publics, les administrations, les services automobiles, les métiers du bâtiment et d'autres services à la population.

solidarité intercommunale. Il convient enfin de relever, alors que l'exercice de la compétence voirie pose difficulté, que la régularisation de la situation a été consciemment remise à plus tard.

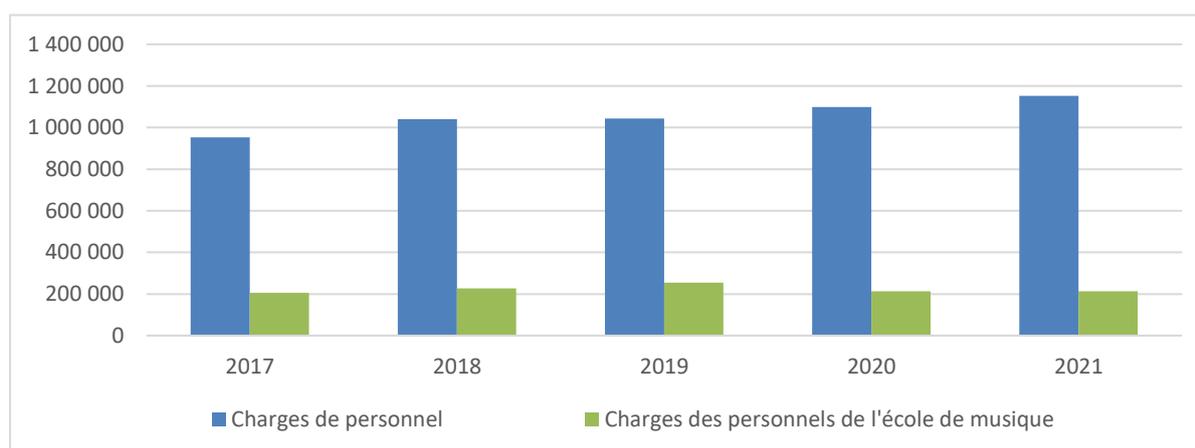
2.2.1. En 2017, la prise de compétence école de musique intercommunale

À partir de 2017, la définition de l'intérêt communautaire en matière de construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire a été élargie à la création, l'aménagement et la gestion d'une école de musique intercommunale. Pour mémoire, cette compétence était exercée jusqu'au 1^{er} janvier 2017 par l'association La lyre beaumontoise en musique, qui bénéficiait à cet effet d'une subvention versée par la ville centre (32 440 € en 2016).

L'association, à bout de souffle et dont la dissolution a été prononcée le 23 février 2017, a vu ses activités reprises en interne par la CCLTG qui a créé l'école de musique intercommunale implantée à Beaumont-de-Lomagne et étendu ses activités à Lavit-de-Lomagne. Ce transfert de compétence n'a pas donné lieu à la convocation d'une CLECT pour évaluer les charges transférées. Lors du transfert et par délibération du 8 novembre 2016, la communauté de communes a acté la reprise des contrats des onze professeurs de musique, conformément au code du travail. L'année de ce transfert, la communauté de communes a décidé d'une augmentation de la fiscalité locale générant un gain de produits fiscaux supérieur à 110 000 €. Il est à relever que l'audit financier conduit en 2021 a évalué la charge nette de cette compétence à 95 000 €.

Si les charges demeurent contenues sur la période (+ 1,5 % entre 2017 et 2021), l'intégration des salariés dans les effectifs de l'EPCI a augmenté les charges totales de personnels de 9 % entre 2016 et 2017. En 2021, la part des charges de personnel de l'école de musique représente 18 % des charges totales de personnel et les agents ayant rejoint les effectifs en 2017 61 % des agents non titulaires en 2021.

graphique 15 : part des personnels de l'école de musique sur le total des charges de personnels



Source : Anafi et base paye de la commune

La variabilité de l'activité de ces agents d'une année sur l'autre contraint l'EPCI à assurer une gestion différenciée, estimée particulièrement lourde. Ainsi, le fonctionnement actuel repose sur une évaluation annuelle du nombre d'heures d'intervention des assistants d'enseignement artistique réalisée chaque année sur la base des demandes d'inscription des usagers lors de la rentrée scolaire. Ce recensement tardif entraîne une gestion administrative des emplois peu satisfaisante et lourde compte tenu des délais nécessaires à la création des emplois et à la mise en place des contrats. Bien qu'ayant adopté en 2020 un projet d'établissement pour l'école de

musique, une meilleure définition de l'offre de services mise en place serait de nature à faciliter et simplifier la gestion administrative.

L'école de musique est hébergée gracieusement dans un bâtiment communal de Beaumont-de-Lomagne et la salle municipale de Lavit-de-Lomagne lui est également accessible lorsqu'elle n'intervient pas dans les écoles de la commune. Ces locaux ne font pas l'objet d'une mise à disposition formalisée⁵⁹ et, selon la CCLTG, une convention couvrant le local définitif et les fluides devrait être élaborée dans le courant de l'année 2024, à l'issue des travaux du pôle touristique, économique et culturel.

Compte-tenu des missions exercées par les assistants d'éducation artistique auprès d'enfants, un extrait de casier judiciaire (B2) est bien demandé par la collectivité au moment de leur recrutement comme pour tout agent public. Cependant, la CCLTG ne procède pas à cette vérification lors du renouvellement annuel de ces agents comme l'y autorise le 14° de l'article R. 79 du code de procédure pénale. Le contact habituel avec des mineurs justifierait de porter la plus grande attention à ce contrôle qui, pour être utile, doit être actualisé régulièrement.

2.2.2. Un récent approfondissement communautaire intégralement fiscalisé

Jusqu'aux évolutions récentes portant transfert de nouveaux équipements vers la communauté de communes, l'évolution du coefficient d'intégration fiscale⁶⁰ (CIF) de l'établissement et de sa dotation d'intercommunalité a connu une évolution régulière jusqu'en 2020, avec une progression marquée en 2019⁶¹. Le CIF de l'intercommunalité se situe nettement au-dessus du CIF moyen constaté pour la catégorie des communautés de communes à fiscalité professionnelle unique générant une véritable dynamique pour la dotation d'intercommunalité.

tableau 6 : Évolution du CIF de la communauté de communes et de sa dotation d'intercommunalité

	2017	2018	2019	2020	2021
CIF	0,447695	0,458145	0,480076	0,480974	0,478319
CIF moyen de la catégorie	0,356669	0,366753	0,372909	0,381030	0,388376
Dotation d'intercommunalité	269 687 €	245 899 €	271 657 €	298 376 €	321 521 €

Source : fiches DGF de la CCLTG

Avec des attributions de compensation inchangées, les projections relatives à l'évolution du CIF à échéance 2027 prévoient que plus de la moitié du versement fiscal opéré par les résidents intercommunaux serait alors collectée au bénéfice de l'intercommunalité.

Début 2021, alors que le sujet des charges de centralité préexistait, des vellétés de quitter la communauté de communes⁶² ont été émises par la majorité municipale de la ville centre, à la fois par voie de presse et auprès des services de l'État, pour des questions d'intégration et de solidarité intercommunales au regard de charges de centralité supportées par la commune-centre. Les discussions entamées alors ont permis d'aboutir à une nouvelle définition de l'intérêt communautaire qui s'est traduite par un net approfondissement de l'intégration intercommunale dès 2022. Le financement des compétences pouvait s'opérer soit par un ajustement des attributions de compensations, soit par une fiscalisation des compétences. C'est cette deuxième option qui a

⁵⁹ À titre d'illustration, l'espace occupé temporairement à Beaumont-de-Lomagne représente un coût annuel évalué à plus de 3 100 € par la commune.

⁶⁰ Le CIF est égal au rapport entre les produits fiscaux perçus par l'EPCI et la totalité des produits fiscaux perçus sur le territoire de cet EPCI (par ce même EPCI, ses communes membres et les syndicats intercommunaux).

⁶¹ Effet en N+2 de l'extension de la compétence communautaire en 2017 à l'école de musique de Beaumont-de-Lomagne et de l'augmentation des taux de la fiscalité directe locale.

⁶² Géographiquement, la commune est voisine de la communauté de communes Grand Sud Tarn-et-Garonne.

été retenue, compensant ainsi l'effet négatif provoqué sur le CIF par la suppression de la dotation de solidarité communautaire (DSC), dont le montant a été intégré au sein des attributions de compensation (AC). La fiscalisation des transferts correspond ainsi à un choix stratégique visant à améliorer le coefficient d'intégration fiscale, et donc la dotation d'intercommunalité versée par l'État.

tableau 7 : simulations comparatives du CIF de l'EPCI jusqu'en 2027 selon le périmètre des attributions de compensation

CIF	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
AC inchangées	0,4801	0,4810	0,4784	0,4841	0,4944	0,4958	0,4976	0,4994	0,5012
Avec DSC intégrée	0,4801	0,4810	0,4784	0,4841	0,4944	0,4697	0,4847	0,4868	0,4888
Avec DSC et fiscalisation SDIS*	0,4801	0,4810	0,4784	0,4841	0,4944	0,5003	0,5149	0,5165	0,5180

Source : conseil communautaire du 31 mars 2022

*Sous réserve de taux fiscaux communaux inchangés

La seule intégration de la DSC dans l'attribution de compensation aurait non seulement abouti à en figer le niveau mais également à diminuer le CIF de l'EPCI. Cela aurait entraîné, dès 2024, une progression moindre de la dotation d'intercommunalité, la perte étant estimée à 9 000 € par an à terme par le cabinet Ressources Finances Consultant. Le financement des charges transférées par une hausse de la fiscalité permet de neutraliser cet effet négatif. De plus, afin que chaque commune puisse, comme la commune-centre, disposer d'un produit fiscal plus élevé qu'elle serait libre de restituer par une diminution des taux fiscaux, le transfert a été élargi à la prise en charge des participations communales au SDIS et à celles allouées au point information jeunesse (PIJ) ainsi qu'à la mission locale de Tarn-et-Garonne.

Ces décisions, guidées par une recherche d'optimisation des ressources, ont transféré aux communes la responsabilité d'une éventuelle neutralité fiscale pour les foyers. Ainsi, la commune de Beaumont-de-Lomagne, dont les charges sont allégées d'environ 300 000 € du fait de ces transferts de compétences, était en mesure d'alléger ses ressources d'autant en baissant sa fiscalité locale, ce qu'elle n'a pas souhaité faire, comme la majorité des autres communes membres.

2.2.3. Une diminution de la solidarité intercommunale

Certains dispositifs attributifs de fonds interviennent entre niveaux de collectivités en leur offrant des degrés de liberté dans leur répartition, encadrés par la loi. L'appropriation de cette liberté constitue un indicateur de la démarche d'intégration et de solidarité de l'intercommunalité.

Concernant le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), dont la communauté de communes et ses communes membres sont bénéficiaires (plus de 319 000 € en 2022), la répartition au sein du groupement s'est opérée, pour chaque année de la période examinée, selon la « répartition n° 2 dérogatoire libre » autorisant une modulation des montants versés, en concertation avec les communes. La répartition est déterminée selon l'attribution N-1 sur laquelle est prélevée une enveloppe fléchée pour le financement de certaines associations non-directement subventionnables depuis 2016 par la communauté de communes, faute d'avoir la compétence ou une définition de l'intérêt communautaire suffisante. Cette enveloppe est distribuée aux communes les hébergeant, à charge pour elles de les leur verser. Ainsi, à compter de 2016, le montant du FPIC de certaines communes a été majoré à ce titre (dont + 36 750 € pour Beaumont-de-Lomagne). Outil de solidarité financière interne, il n'apparaît pas que le critère relatif aux associations non directement subventionnables par l'EPCI soit de nature à réduire des écarts de richesse entre communes membres, s'apparentant davantage à un contournement du principe de spécialité.

Facultative pour les communautés de communes, l'EPCI a instauré sur la période 2016-2020 une dotation de solidarité communautaire (DSC) d'environ 85 000 €, versée aux dix communes disposant d'écoles (dont 38 200 € pour Beaumont-de-Lomagne soit 45 % de l'enveloppe), ce qui constituait une fragilité juridique du dispositif. La pondération des critères de répartition entre les communes a été ainsi arrêtée selon les années :

- critère démographique : de 43 % à 45 % ;
- critère du potentiel fiscal par habitant : de 5 à 7 % ;
- critère du nombre d'élèves scolarisé par commune : 50 %.

Début 2020, une modification des critères légaux⁶³ de répartition de la DSC a conduit à constater l'irrégularité⁶⁴ du dispositif, entraînant sa suspension dès 2021. Afin de consolider les situations financières des communes concernées, la suppression de la DSC a été actée dès 2022, compensée par la majoration de l'attribution de compensation des communes concernées d'une somme équivalente au montant 2020 de la DSC reçue, avec un effet de rattrapage exceptionnel sur l'exercice 2022 du montant de DSC 2021 non perçu. La chambre relève que si le critère du nombre d'élèves scolarisés par commune ne pouvait légalement trouver une place prépondérante dans la répartition de la DSC, sa prise en compte pour l'attribution dérogatoire libre du FPIC aurait été possible, compensant ainsi une charge spécifique.

Jusqu'en 2021, trois bénéficiaires se sont répartis près de 259 000 € d'attributions de compensation, dont 154 500 € pour Beaumont-de-Lomagne. Les modifications précitées ont porté le montant de référence de l'attribution de compensation 2022 à près de 318 000 €⁶⁵, dont près de 193 000 € pour la commune-centre.

2.2.4. Un exercice de la compétence voirie au-delà de la définition de l'intérêt communautaire

La crainte relative à l'évolution des charges paraît peu prégnante pour la compétence voirie dont l'exercice s'effectue au-delà de la définition de l'intérêt communautaire, générant des dépenses indues pour la CCLTG.

2.2.4.1. La définition et l'exercice de la compétence en matière de voirie

La communauté de communes a retenu, au titre de la compétence optionnelle « création, aménagement et entretien de la voirie », une définition de l'intérêt communautaire limitée à la voirie communale hors agglomération sans autre précision, ce qui correspond à la couverture de près de 90 % de la longueur totale des voies communales (518 km). La voirie a pour objet le domaine public routier et ses dépendances⁶⁶, excluant de fait les chemins ruraux qui relèvent du

⁶³ Article L. 5211-28-4 du CGCT.

⁶⁴ Jusqu'en 2019, la répartition de la DSC, lorsqu'elle était fixée librement, tenait « compte prioritairement de l'importance de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant, les autres critères étant fixés librement par le conseil ». Toutefois, depuis 2020, elle doit tenir compte « majoritairement : 1° De l'écart de revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen par habitant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre [...] ; 2° De l'insuffisance du potentiel financier ou du potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel financier ou du potentiel fiscal moyen par habitant sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre [...] ». Ces deux critères sont pondérés à hauteur de la part relative de la population communale dans la population totale et doivent justifier au moins 35 % de la répartition du montant total de la dotation de solidarité communautaire entre les communes. Des critères complémentaires peuvent être choisis par le conseil communautaire.

⁶⁵ Reversement d'attributions de compensation à hauteur de 380 000 € en 2022 compte tenu du rattrapage de la DSC non versée en 2021. L'année 2022 tient donc compte des montants de la DSC 2021 et 2022.

⁶⁶ Article L. 2111-2 du code général de la propriété des personnes publiques.

domaine privé. Le domaine public routier comprend « l'ensemble des biens du domaine public [...] des communes affecté aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées »⁶⁷. La définition de l'intérêt communautaire retenue par l'EPCI ne précise pas le périmètre de compétence sur les voies transférées, amenant à considérer leur transfert intégral, à savoir les voiries élargies aux dépendances dans le périmètre hors agglomération.

Le transfert de la compétence voirie à une communauté de communes entraîne la mise à disposition de l'EPCI, de plein droit et à titre gratuit, des biens concernés (art. L. 5211-5 III et L. 1321-1 du CGCT). Il en assume alors l'ensemble des obligations du propriétaire (art. L. 1321-2 du CGCT). La comptabilité de l'EPCI enregistre effectivement pour plus de 26,5 M € de réseaux de voirie mis à disposition, dont la valeur évolue au fur et à mesure des travaux réalisés. Depuis la création de la communauté de communes jusqu'en 2020, la connaissance du patrimoine « voirie » et son état étaient suivis grâce à une cartographie papier. Depuis 2021, ces éléments sont suivis dans un logiciel de gestion de voirie (Sogefi). Cette application permet de tenir un inventaire de toutes les voies communales et chemins ruraux, d'archiver et de programmer les travaux à effectuer sur la voirie, ou encore de recenser les ouvrages d'arts.

Selon la comptabilité analytique de l'établissement, la compétence voirie a représenté un coût net de 1,45 M€ en 2021. Actuellement, la majeure partie des travaux réalisés est assurée en régie, à hauteur de 70 %, et il est fait appel à des entreprises privées pour l'entretien des ouvrages d'art et la mise en place de grave émulsion⁶⁸ sur la voirie. En 2020 et 2021, la communauté de communes a en outre acquis un gravillonneur et une pelle à roue permettant de réaliser en régie des travaux jusqu'alors confiés à des entreprises privées ; elle devrait à terme assurer 90 % des travaux en régie, l'entretien des ouvrages d'art restant assuré par des entreprises privées.

tableau 8 : longueur et répartition des travaux opérés sur les voies communales entre 2019 et 2021

	2019	2020	2021
Longueur de voies communales (km)	565	541	565
Longueur de travaux opérés en régie (km)	69	55	54
Longueur de travaux opérés par des entreprises (km)	10	3	

Source : réponse de la CCLTG aux questionnaires.

2.2.4.2. Un exercice irrégulier au-delà de la définition de l'intérêt communautaire

L'examen des travaux de voirie réalisés à partir de 2019 (date de mise en place d'un suivi) met en évidence des interventions de l'EPCI sur la voirie communale en agglomération, la CCLTG reconnaissant l'absence de tout document l'habilitant à y intervenir. De façon concrète, la voirie communale en agglomération représente 62 km supplémentaires, dont 37 % sur le territoire de la commune de Beaumont-de-Lomagne et 15 % sur celui de Lavit-de-Lomagne. La CCLTG a toutefois précisé ne pas intervenir pour la réfection des trottoirs en agglomération.

Les attributions de compensation de voirie hors agglomération, fixées dans les années 2000, approchent les 436 000 € et ont couvert 30 % du coût total net 2021 de la compétence voirie, laissant une charge nette à l'EPCI supérieure à 1 M€.

⁶⁷ Article L. 2111-14 du code général de la propriété des personnes publiques.

⁶⁸ Enrobé obtenu à partir d'un mélange de granulats, d'eau et d'émulsion de bitume dosés et malaxés à froid.

tableau 9 : bilan des travaux de voirie de la CCLTG entre 2019 et 2021

	2019	2020	2021
Total dépenses travaux voirie	854 253	616 432	942 000
Dont dépenses hors compétence (agglomération)	33 150	40 171	105 857
Taux de dépenses hors compétence	3,9 %	6,5 %	11,2 %

Source : réponse de la CCLTG aux questionnaires.

En 2021, consciente de la problématique posée par l'exercice de la compétence voirie, la CCLTG a mandaté le cabinet d'études Ressources Finances Consultant (RCF), chargé du travail préparatoire sur les nouveaux transferts de compétences, afin d'élargir la réflexion aux modalités de régularisation des interventions sur la voirie d'agglomération des 31 communes membres. Une sensibilisation des élus a été organisée lors de la conférence intercommunale des maires du 9 décembre 2021 avec la présentation de la possibilité de création d'un service commun « voirie d'agglomération », tout en précisant la complexité d'une telle mise en place.

Les nouveaux transferts de compétences actés ont finalement laissé de côté ce sujet, la gestion simultanée des nouvelles prises de compétences et de la révision des modalités de gestion du service voirie dans l'agglomération étant jugée trop complexe. Aussi, le choix a été fait de se concentrer sur les nouvelles compétences et sur les travaux liés à leur mise en œuvre effective jusqu'à la fin de l'année 2022. La CCLTG renvoie le règlement de la problématique voirie à un second temps du mandat, après une nouvelle analyse approfondie menée par un cabinet d'étude qui avancerait des propositions concrètes d'évolution.

L'exercice de la compétence voirie au-delà de la définition de l'intérêt communautaire soulève des difficultés, notamment au regard du principe de spécialité qui n'autorise pas la communauté de communes à intervenir sur des voies non transférées car exclues explicitement par la définition de l'intérêt communautaire. Les possibilités de régularisation suivantes se présentent aujourd'hui à la CCLTG :

- ne plus intervenir sur les voiries en agglomération conformément à ses statuts et à la délibération définissant l'intérêt communautaire, laissant le soin aux communes de gérer la voirie pour laquelle elles ont délibérément choisi de ne pas régulariser juridiquement l'intervention de la communauté de communes à l'occasion du dernier et récent transfert de compétences acté en 2022 ;
- engager le processus de mise en cohérence de la définition de l'intérêt communautaire en convoquant une CLECT dont la mission d'évaluation des charges pourrait s'appuyer sur la comptabilité analytique mise en place par la CCLTG malgré ses interventions anciennes en la matière ;
- envisager une solution alternative ou transitoire par la création d'un service commun, régi par une convention réglant notamment les questions financières.

Cette situation anormale génère une moindre charge dans les budgets communaux alors même qu'ils ont conservé les produits afférents à l'exercice de cette compétence. En outre, du fait des interventions de l'EPCI sur une partie de voies communales non mises à disposition car relevant toujours de la compétence des communes, la fiabilité de l'état de l'actif des communes en ayant bénéficié n'est par conséquent pas assurée. Pourtant connue depuis longtemps, la discordance entre la définition de l'intérêt communautaire de la compétence voirie et son exercice doit donner lieu à une mise en conformité dans les meilleurs délais. **La chambre formule dès lors la recommandation suivante :**

5. Respecter sans délai les compétences propres de l'EPCI et de ses communes membres en matière de gestion de la voirie, conformément à la définition de l'intérêt communautaire. *Non mise en œuvre.*

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué vouloir entreprendre prochainement une action de sensibilisation des communes relative à l'exercice de la compétence voirie en agglomération et inscrire au budget primitif pour 2023 les crédits nécessaires au lancement d'une étude listant les options envisageables et détaillant les conséquences de chacune pour la communauté de communes et ses communes membres.

2.3. Une intégration fragmentaire, au gré de consensus et favorisée par l'absence de projet communautaire

2.3.1. Une logique d'intégration fragmentaire

Fin 2017, la CCLTG a pris la compétence en matière d'équipements sportifs et culturels. La définition de l'intérêt communautaire retenue porte notamment sur la « construction, l'entretien et le fonctionnement de nouveaux équipements sportifs de portée communautaire qui, en l'absence d'équipement similaire dans la communauté et la reconnaissance qualitative de leurs activités, méritent d'être pris en charge par la communauté ». Depuis cette définition, la CCLTG ne dispose d'aucun équipement concerné par cet intérêt communautaire.

Les dernières évolutions dans la définition de l'intérêt communautaire ont veillé à sélectionner spécifiquement les équipements transférés, à savoir la piscine et la médiathèque. Si ce transfert s'est opéré dans un contexte de tensions extrêmes et sous la menace d'un départ de la commune-centre, la définition de l'intérêt communautaire a visé spécifiquement la piscine de la base de loisir et les médiathèques accueillant au minimum 5 000 entrées par an. Cette dernière définition visait à exclure spécifiquement la médiathèque de Lavit-de-Lomagne, qui souhaitait conserver sa compétence en la matière.

La définition de l'intérêt communautaire et ses évolutions répondent avant tout à un contexte local : elles ne sont pas arrêtées selon des critères précis et objectifs visant à qualifier le caractère communautaire des équipements (fréquentation, rayonnement...).

La qualité communautaire de nombreuses installations situées notamment sur la commune-centre mériterait d'être interrogée au regard de critères objectifs. Cela concernerait notamment les installations sportives comme celles dédiées au rugby (coût net évalué par la commune à 144 500 €) et au football (coût net évalué à 91 100 €) pour lesquelles la commune-centre estime la fréquentation d'usagers extra-communaux à hauteur de 30 à 50 %. Ces infrastructures sont utilisées par des associations dont les membres proviennent de différentes localités et les événements qui s'y déroulent attirent au-delà des frontières communales.

La mise en œuvre des compétences respectives sur le territoire ne donne pas davantage lieu à un rapprochement des moyens qui permettrait des gains d'efficacité alors même que le sujet de maîtrise des charges est récurrent. Aucun partage de moyens entre deux ou plusieurs collectivités de l'ensemble intercommunal n'a été instauré à une exception notable concernant l'entretien des espaces verts, des cimetières et des chemins ruraux. C'est dans ce cadre qu'une convention de mise à disposition des services de l'EPCI a été signée en 2013 avec chaque commune membre ; les rémunérations des personnels mis à disposition donnent lieu à un remboursement sur la base d'un coût horaire. Depuis, aucune autre forme de mutualisation n'a été envisagée.

Si les charges de centralité sont aujourd'hui mieux prises en compte, l'intégration communautaire demeure très fragmentée en raison d'un fonctionnement politique privilégiant le consensus. L'ambition globale pour le territoire s'en trouve logiquement diluée donnant le sentiment d'une intercommunalité à la carte.

2.3.2. La difficile appropriation de la planification territoriale

S'agissant de la compétence « aménagement de l'espace », la communauté de communes est compétente « pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, SCoT, PLU, documents d'urbanisme en tenant lieu et carte communale, ZAC d'intérêt communautaire » depuis 2017. À ce jour, sur les 31 communes membres, seules sept sont couvertes par un document d'urbanisme en vigueur : un plan local d'urbanisme pour Beaumont-de-Lomagne, une carte communale pour Belbèze-en-Lomagne, Faudoas, Lamothe-Cumont, Larrazet, Lavit-de-Lomagne et Sérignac, les autres communes étant soumises à l'application du règlement national de l'urbanisme.

Le territoire n'étant pas couvert par un SCoT et aucun projet n'étant à l'ordre du jour, la règle de la constructibilité limitée⁶⁹ s'applique à l'ensemble du territoire. Il ne semble pas y avoir de besoin en zones urbanisables nouvelles dans la mesure où aucune dérogation à ce principe de constructibilité limitée n'aurait été demandée, selon l'EPCI.

Dès 2018, la CCLTG a lancé une réflexion avec les élus sur l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Par délibération du 9 janvier 2018, le conseil communautaire a validé la « réalisation d'un pré-diagnostic de territoire partagé » dont les objectifs étaient de mobiliser les communes membres autour d'un projet de territoire et de mettre en place la gouvernance de l'élaboration du PLUi. Par délibération du 15 avril 2019, une consultation a été lancée afin de retenir un bureau d'études chargé d'établir le diagnostic territorial et de définir la procédure opérationnelle. Enfin, une charte de gouvernance pour l'élaboration du PLUi de la CCLTG a été présentée en conférence des maires le 2 novembre 2021. Cet échelonnement calendaire met en exergue les précautions prises sur un sujet potentiellement source de divisions et nécessitant de la pédagogie. Par une délibération du 9 novembre 2021, le conseil communautaire a validé à l'unanimité la prescription de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal et une délibération du 14 avril 2022 a validé l'attribution du marché relatif à l'élaboration du PLUi, dont le suivi sera assuré par une chargée de mission urbanisme, habitat et mobilité récemment recrutée.

La communauté de communes de la Lomagne Tarn-et-Garonnaise ne dispose pas d'un service instructeur en matière d'urbanisme. Depuis le 1^{er} janvier 2018, la communauté de communes voisine des Bastides de Lomagne instruit les autorisations d'urbanisme des sept communes dotées d'un document d'urbanisme (art. R. 423-15 code de l'urbanisme), les autres communes bénéficiant encore des services de l'État. Ainsi, la commune de Beaumont-de-Lomagne paye 40 000 € par an pour l'instruction de ses demandes en matière d'urbanisme auprès de cette entité du Gers, comme quatre autres communes de la CCLTG. Selon l'établissement, l'élaboration du PLUi sera l'occasion d'étudier l'opportunité de créer un service instructeur au sein de l'EPCI ou d'envisager d'autres modalités partenariales avec les autres EPCI voisins.

Compétente depuis mars 2017 et ayant entamé ses travaux en 2018, la CCLTG devrait pouvoir se doter d'un PLUi approuvé à l'horizon 2025. Si son élaboration est toujours délicate, elle s'annonce plus difficile encore sur ce territoire rural où le cheminement vers un projet d'aménagement territorial partagé nécessitera un long temps pédagogique. Partageant ce constat, l'ordonnateur

⁶⁹ Article L. 142-4 du code de l'urbanisme.

relate la mise en place d'une animation adaptée permettant de favoriser une bonne appropriation des enjeux en matière d'urbanisme par les élus.

2.3.3. L'absence de projet de territoire et d'orientations stratégiques

Il n'existe pas de projet de territoire à ce jour, la CCLTG invoquant l'existence d'une ébauche de projet de territoire produite dans le cadre de l'élaboration du contrat de relance et de transition écologique (CRTE) par le PETR Garonne Quercy Gascogne. Ce document s'apparente davantage à un diagnostic du territoire. De fait, le projet communautaire sur le territoire de la CCLTG, dans les domaines de compétences qui sont les siens, ne peut être arrêté que par elle.

Depuis 2016, la communauté de communes a sollicité de nombreuses études (bilan, pré-diagnostic et diagnostics, pré-études) et elle est sur le point de disposer, ou dispose depuis peu selon les domaines, de nouveaux documents sectoriels établissant un diagnostic thématique :

- le diagnostic territorial partagé dans le cadre de la convention territoriale globale (en lien avec la CAF) visant à construire une politique sociale locale adaptée aux besoins des familles et habitants⁷⁰ ;
- une étude d'opportunité pour la création d'un pôle socio-économique ;
- des études d'opportunité et de faisabilité relatives à l'extension de la zone d'activité de Bordevieille située à Beaumont-de-Lomagne ;
- le Programme « Petite Ville de Demain » qui contribuera à la revitalisation des bourgs centres de Lavit-de-Lomagne et de Beaumont-de-Lomagne, dans le cadre de la convention-cadre valant opération de revitalisation territoriale multisites ;
- le projet d'aménagement et de développement durable dans le cadre du plan local d'urbanisme, prescrit le 9 novembre 2021, qui constituerait à terme, selon la CCLTG, un projet de territoire car abordant l'ensemble des thématiques de l'urbanisme et de l'environnement ;
- un schéma de développement économique et touristique, tranche conditionnelle du marché attribué pour l'élaboration du PLUi, pourrait être également réalisé.

Illustrant une volonté de dynamiser le territoire lomagnol, ces études ont également vocation, faute de projet communautaire et d'orientations stratégiques, à permettre l'émergence d'un consensus entre les communes membres ou, *a minima*, de nourrir les réflexions pour les faire évoluer en ce sens. En effet, certains projets sont à l'étude depuis plusieurs années. Une vision commune, transcendant les intérêts communaux, reste cependant à construire et à formaliser.

Pour les communautés de communes, l'article L. 5216-1 du CGCT indique que le groupement « a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace ». S'il n'est pas obligatoire, le projet de territoire n'a pas vocation à superposer des projets sectoriels par politiques publiques mais à leur donner du sens par une vision transversale issue d'une ambition pour le territoire. Un diagnostic partagé établi en partenariat avec tous les acteurs concernés est un préalable nécessaire, et les travaux précités en constitueront une source utile, mais il ne suffit pas pour fédérer autour d'orientations stratégiques et mobiliser les énergies en faveur d'actions communautaires prioritaires, territorialisées et clairement identifiées. Assez libre dans sa forme et son contenu, l'élaboration d'un tel document est assez peu contraignante mais donnerait pourtant une plus grande lisibilité des objectifs communautaires et présenterait l'intérêt de constituer la

⁷⁰ Petite enfance / enfance / jeunesse / parentalité / animation de la vie sociale / accompagnement social / accès au droit et inclusion numérique / logement / handicap santé.

boussole du pilotage politique et budgétaire de l'établissement. **La chambre formule dès lors la recommandation suivante :**

6. Adopter un projet de territoire global permettant de définir des priorités dans l'exercice des compétences du groupement. *Non mise en œuvre.*

L'ordonnateur souligne que les études sectorielles menées jusqu'ici ont favorisé les échanges, facilité la compréhension des enjeux du territoire et éclairé les élus sur les choix à opérer. Il précise toutefois envisager la réalisation d'un projet de territoire à mi-mandat qui permettrait de guider les choix politiques de la collectivité à un horizon de 10 ans et de calibrer au mieux ses besoins financiers et en ressources humaines. Cette démarche doit pour la chambre être initiée sans attendre.

CONCLUSION RELATIVE À L'INTÉGRATION SECTORIELLE DE L'ÉTABLISSEMENT EN L'ABSENCE DE PROJET COMMUNAUTAIRE

Pour répondre aux enjeux du territoire, la communauté de communes a orienté ses actions sur le développement de l'attractivité du territoire, notamment par le financement d'investissements peu coûteux en fonctionnement, et parfois même autofinancés.

L'action de la CCLTG s'inscrit ainsi, depuis 2008, dans des opérations programmées d'amélioration de l'habitat dont le périmètre et les objectifs n'apparaissent pas clairement définis ; les constats dressés en 2008 en matière de vacance et d'inadaptation de la taille des logements perdurent encore aujourd'hui. La dernière convention OPAH 2021-2023 semble vouloir mobiliser de nouveaux leviers pour y remédier mais elle ne territorialise pas ses actions aux zones qui en auraient pourtant le plus besoin. L'ordonnateur a indiqué vouloir saisir l'opportunité de la convention-cadre valant opération de revitalisation du territoire, signée dans le cadre du programme « Petites Villes de demain », afin de mieux territorialiser les actions de la CCLTG.

À l'initiative des services de l'État ou des acteurs médicaux du territoire, l'intercommunalité a développé les services offerts à la population pour réduire les contraintes d'accès aux soins et aux services publics en milieu rural. Ainsi, deux maisons de santé pluriprofessionnelles ont été créées sur le territoire afin de remédier à une offre d'accès aux soins insuffisante. Pour autant, aucun *monitoring* ni aucun échange avec les partenaires du territoire n'existe quant au suivi de la diversité et de la densité de l'offre de soins disponible sur le territoire, la CCLTG s'étant cantonnée au rôle de financeur, ce à quoi l'ordonnateur a indiqué vouloir remédier en se rapprochant prochainement de la SISA. De même, une maison France Services a ouvert ses portes en juillet 2022, au sein des locaux de la CCLTG, permettant à la population d'accéder aux principaux services publics et d'être accompagnée dans ses démarches. Cette création s'insère dans un projet plus vaste, non achevé, d'une structure agrégeant diverses fonctions sociales et collaboratives qu'elle aurait vocation à rejoindre à terme.

Sur la période examinée, l'intégration communautaire s'est approfondie par évolution de la définition de l'intérêt communautaire : une première fois en 2017 pour créer et gérer une école de musique intercommunale et, en 2022, sous la menace du départ de la commune-centre, pour prendre en charge des équipements considérés comme étant d'intérêt communautaire. Ce faisant, les équipements transférés sont précisément ciblés sans réflexion d'ensemble de ce que devrait recouvrir la qualité communautaire d'un équipement. Outre ces transferts ne concernant que la

commune-centre, un élargissement des compétences a également été décidé dans deux autres domaines afin de permettre à chaque commune, en raison de la fiscalisation intégrale de ces transferts, de gagner des marges de manœuvre par la diminution des charges ainsi transférées. La grande majorité des communes n'ayant pas diminué ses taux fiscaux, c'est le contribuable intercommunal qui a financé directement ces opérations. Ces aménagements ont en outre acté la réduction de la solidarité intercommunale par la suppression de la dotation de solidarité communautaire. En revanche, l'intervention irrégulière de la CCLTG sur la voirie située en agglomération n'a donné lieu à aucune régularisation, l'établissement étant seulement habilité à prendre en charge des dépenses sur la voirie située hors agglomération ; l'ordonnateur a indiqué vouloir engager une réflexion collective qui s'appuierait sur une étude analysant les options envisageables.

Les interventions sectorielles et les évolutions de transferts de compétences ne relèvent pas d'une politique d'ensemble et illustrent un mode de fonctionnement qui repose sur la recherche du consensus. La vision globale des interventions communautaires apparaît ainsi très segmentée, sans cohérence d'ensemble. À titre d'exemple, la CCLTG est compétente en matière d'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal depuis 2017 ; si les réflexions ont débuté dès début 2018, la prescription de l'élaboration de ce plan n'est intervenue que fin 2021. S'agissant d'un document cadre majeur, la CCLTG est engagée dans un important et long travail pédagogique, ce dont convient l'ordonnateur qui souhaite favoriser une bonne appropriation des enjeux.

Aujourd'hui, le fonctionnement et le pilotage de la communauté de communes ne s'appuie sur aucun document stratégique définissant les objectifs politiques de la structure à moyen terme. Si l'élaboration d'un projet communautaire n'est pas un impératif juridique, force est de constater que la CCLTG a commandé sur la période de nombreuses et diverses études dont l'ordonnateur souligne qu'elles ont éclairé les élus ; elles devraient lui permettre de poser un diagnostic global de son territoire et ainsi définir des priorités d'actions ciblées et territorialisées. La formalisation d'un projet communautaire, selon une forme qu'elle est libre de définir, permettrait de doter la structure d'une boussole utile à son pilotage ; l'ordonnateur a indiqué envisager l'élaboration d'un tel projet pour guider les décisions de la collectivité à un horizon de 10 ans.

ANNEXES

annexe 1 : groupes de compétences de la communauté de communes jusqu'en 2021	64
annexe 2 : chiffres détaillés de la section de fonctionnement du budget principal	65
annexe 3 : chiffres détaillés de la section d'investissement du budget principal	66
annexe 4 : cartographie de la communauté professionnelle territoriale Lomagne-Garonne.....	68

annexe 1 : groupes de compétences de la communauté de communes jusqu'en 2021

Les compétences obligatoires de la communauté de commune sont les suivantes :

- aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire⁷¹ ;
- schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ;
- plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ;
- zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ;
- actions de développement économique : création, aménagement, entretien et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
- politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ;
- promotion du tourisme dont la création d'offices du tourisme ;
- gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations ;
- collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;
- création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs.

Parmi les compétences optionnelles (devenues facultatives dès 2020), les domaines suivants ont été retenus :

- la politique du logement et du cadre de vie ; l'intérêt communautaire concerne ici la mise en œuvre et le suivi des opérations programmées d'amélioration de l'habitat ;
- création, aménagement et entretien de la voirie, compétence limitée à la voirie hors agglomération ;
- construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire, à savoir les la réalisation, l'entretien et la gestion de nouveaux équipements sportifs de portée communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire ;
- action sociale d'intérêt communautaire ;
- création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service au public y afférentes en application de l'article 27-2 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.

Enfin, l'EPCI a adhéré aux **compétences facultatives** suivantes :

- pour la compétence assainissement : à la réalisation du zonage d'assainissement et, pour partie, à l'assainissement non-collectif⁷² (2006) ;
- la gestion et l'organisation du transport à la demande (1997) ;
- la création, l'entretien et l'aménagement des sentiers de randonnée pédestres, équestres et cyclos référencés par l'office du tourisme.

⁷¹ Sont définis d'intérêt communautaire l'établissement et l'exploitation d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques conformément à l'article L. 1425-1 du CGCT ainsi que la participation à l'élaboration et au suivi du pôle d'équilibre territorial et rural.

⁷² Réalisation du zonage d'assainissement et contrôle des installations d'assainissement autonome comprenant le contrôle de conception, d'implantation et de bonne exécution des systèmes, en excluant la mise aux normes de ces installations.

annexe 2 : chiffres détaillés de la section de fonctionnement du budget principal

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	2 956 449	3 160 253	3 362 894	3 310 176	3 378 641	3 426 464	3,0 %
+ Fiscalité reversée	- 498 039	- 494 675	- 483 431	- 479 488	- 472 554	- 379 015	- 5,3 %
= Fiscalité totale (nette)	2 458 410	2 665 578	2 879 463	2 830 688	2 906 087	3 047 449	4,4 %
+ Ressources d'exploitation	52 178	51 385	78 327	164 585	222 644	249 985	36,8 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	688 165	745 508	748 704	708 039	829 297	837 716	4,0 %
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	0	
= Produits de gestion (A)	3 198 753	3 462 470	3 706 495	3 703 312	3 958 028	4 135 150	5,3 %
Charges à caractère général	571 836	651 931	548 882	590 313	609 649	804 728	7,1 %
+ Charges de personnel	877 232	952 243	1 039 748	1 043 447	1 098 717	1 152 988	5,6 %
+ Subventions de fonctionnement	180 630	193 743	222 896	319 868	294 906	297 179	10,5 %
+ Autres charges de gestion	1 077 369	1 200 855	1 176 945	1 163 796	1 195 312	1 388 430	5,2 %
= Charges de gestion (B)	2 707 067	2 998 771	2 988 471	3 117 424	3 198 584	3 643 324	6,1 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	491 686	463 699	718 024	585 888	759 444	491 826	0,0 %
<i>en des produits de gestion</i>	<i>15,4 %</i>	<i>13,4 %</i>	<i>19,4 %</i>	<i>15,8 %</i>	<i>19,2 %</i>	<i>11,9 %</i>	
+/- Résultat financier	- 30 876	- 18 478	- 17 360	- 34 465	- 26 507	- 24 843	- 4,3 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	1 203	5 429	6 697	21 562	160	6 506	40,2 %
= CAF brute	462 013	450 650	707 361	572 986	733 097	473 489	0,5 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>14,4 %</i>	<i>13,0 %</i>	<i>19,1 %</i>	<i>15,5 %</i>	<i>18,5 %</i>	<i>11,5 %</i>	

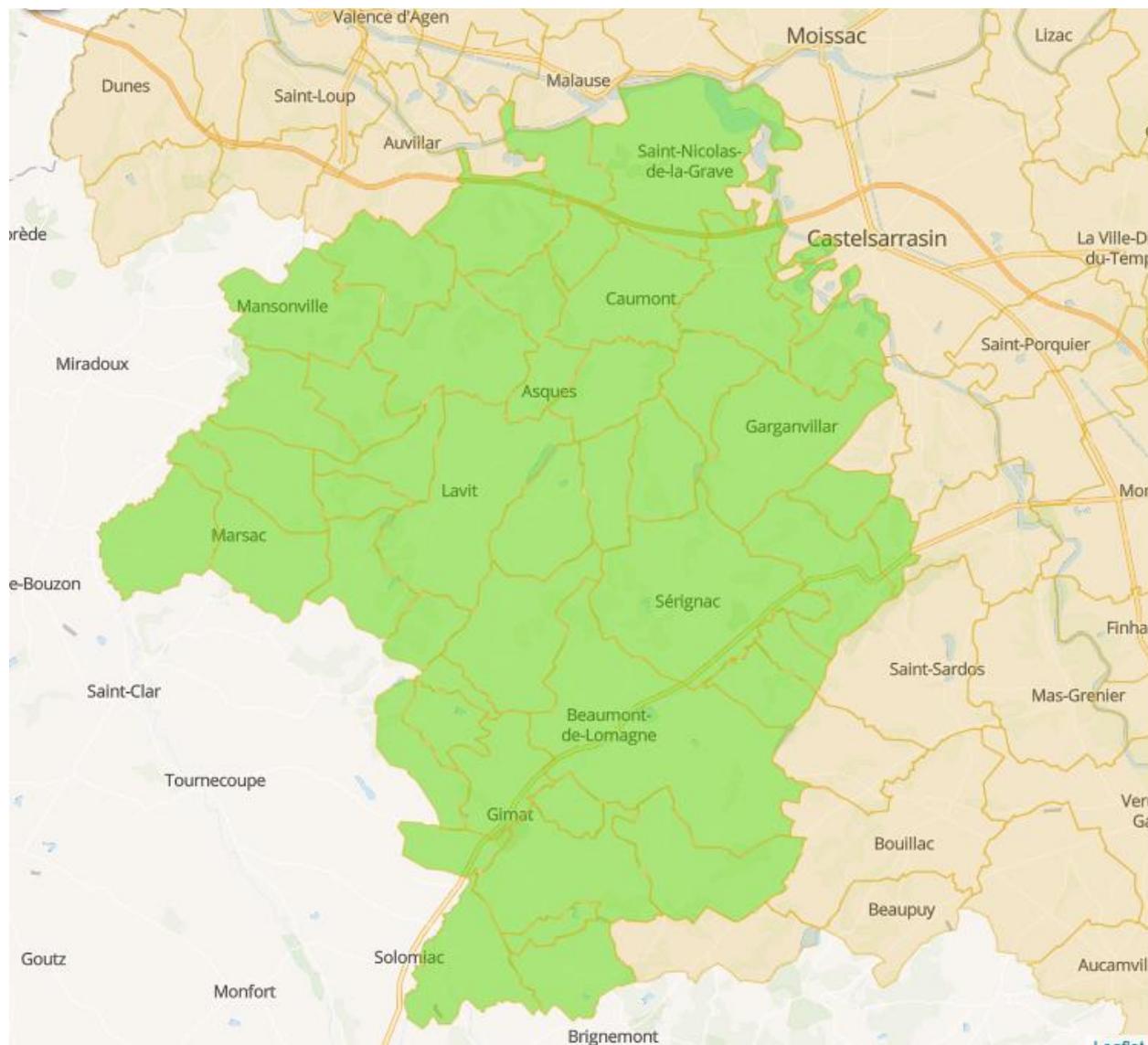
Source : logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion

annexe 3 : chiffres détaillés de la section d'investissement du budget principal

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
CAF brute	462 013	450 650	707 361	572 986	733 097	473 489	3 399 595
- Annuité en capital de la dette	222 918	216 317	202 850	223 764	133 682	140 773	1 140 305
= CAF nette ou disponible (C)	239 095	234 332	504 511	349 222	599 414	332 715	2 259 291
TLE et taxe d'aménagement	0	0	0	0	0	0	0
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	126 023	140 603	207 725	436 083	168 602	160 166	1 239 203
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	195 962	564 783	773 677	547 511	476 850	700 688	3 259 471
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	0	0	0	19 485	189 470	208 955
+ Produits de cession	156 250	40 000	66 102	0	29 901	10 210	302 463
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	478 235	745 386	1 047 505	983 594	694 838	1 060 535	5 010 092
= Financement propre disponible (C+D)	717 331	979 718	1 552 016	1 332 816	1 294 253	1 393 250	7 269 383
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>76,7 %</i>	<i>52,1 %</i>	<i>79,8 %</i>	<i>53,3 %</i>	<i>138,0 %</i>	<i>113,9 %</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	935 186	1 880 320	1 943 689	2 501 961	937 842	1 223 685	9 422 683
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	0	0	15 583	0	134 000	27 400	176 983
+/- Variation autres dettes et cautionnements	2 750	2 750	0	0	0	0	5 500
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 220 605	- 903 352	- 407 256	- 1 169 145	222 411	142 165	- 2 335 783
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	500 000	1 000 000	0	0	260 000	1 760 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 220 605	- 403 352	592 744	- 1 169 145	222 411	402 165	- 575 783

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

annexe 4 : cartographie de la communauté professionnelle territoriale Lomagne-Garonne



Source : Fédération nationale des CPTS - cartographie Tarn-et-Garonne.

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 18 avril 2023 de M. Bernard Salomon, président de la communauté de communes de la Lomagne Tarn-et-Garonnaise

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**