



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES D'ALBRET-COMMUNAUTÉ (Département de Lot-et Garonne)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 17 mai 2024.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU PRÉCÉDENT RAPPORT	5
1 PROCÉDURE	7
2 LES SUITES DU PRÉCÉDENT RAPPORT DE LA CHAMBRE	8
2.1 Recommandation n° 1 : rechercher les mutualisations avec la ville-centre, fondées sur un projet communautaire fédérateur et clair, disposant d'un échéancier précis où les objectifs et gains potentiels auront été identifiés et évalués en amont	8
2.2 Recommandation n° 2 : mettre en œuvre complètement les transferts de compétences conformément à la législation.....	8
2.3 Recommandation n° 3 : signer un pacte financier et fiscal avec l'ensemble des communes membres.....	9
2.4 Recommandation n° 4 : poursuivre la structuration et la sécurisation de l'organisation administrative	10
2.5 Recommandation n° 5 : développer le contrôle interne et signer une convention de partenariat avec le comptable public	10
2.6 Recommandation n° 6 : élaborer un programme pluriannuel d'investissement	10
2.7 Recommandation n° 7 : réaliser systématiquement des études d'impact avant la commercialisation de zones d'activités	11
2.8 Recommandation n° 8 : respecter les règles de comptabilisation des stocks... 11	
2.9 Recommandation n° 9 : mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).....	12
3 PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES	12
3.1 Une intercommunalité marquée par sa ruralité	12
3.1.1 Un territoire avec un riche patrimoine confronté au vieillissement de sa population	12
3.1.2 Une tendance à la tertiarisation de la population active.....	14
3.2 Les compétences exercées par l'intercommunalité	15
4 LE DÉVELOPPEMENT DURABLE : UNE DES PRIORITÉS D'ALBRET-COMMUNAUTÉ.....	15
4.1 Une politique de développement qui s'inscrit dans le cadre des contrats conclus avec des partenaires extérieurs.....	15
4.1.1 Le contrat de relance et de transition écologique	15
4.1.2 Le contrat de développement et de transitions	16
4.1.3 La CCAC fait partie des « territoires à énergie positive »	17
4.1.4 Le plan solaire de l'Albret.....	17
4.1.5 La création de la société d'économie mixte « SEM Albret ».....	18
4.2 Le bilan des différentes actions mises en place sur la période 2019-2023.....	19

4.2.1 L'aide de la CCAC pour les projets de rénovation énergétique des bâtiments concerne le montage des dossiers	19
4.2.2 Un développement important du photovoltaïque	20
4.2.3 Un objectif de réduction des surfaces constructibles	20
4.2.4 Une faible utilisation du dispositif favorisant le covoiturage	21
5 LES RESSOURCES HUMAINES	23
5.1 La gestion des ressources humaines	23
5.2 Le personnel	23
5.2.1 Les caractéristiques des agents	23
5.2.2 Des effectifs supérieurs à la moyenne de la strate démographique.....	24
5.2.3 Un suivi des effectifs non fiabilisé et non homogène	25
5.2.4 Un absentéisme en hausse	25
5.3 Le dialogue social.....	26
5.3.1 La mise en place des nouvelles instances issues de la loi de transformation de la fonction publique	26
5.3.1.1 La mise en œuvre des nouvelles instances n'a pas suscité de difficultés majeures ²⁶	
5.3.1.2 Des gains de temps ont été observés dans le traitement de certaines situations administratives	27
5.3.2 Les moyens mis à disposition des syndicats	27
5.3.3 L'impact des nouveaux outils du dialogue social sur la dynamique et le contenu du dialogue social	28
5.3.3.1 Les lignes directrices de gestion.....	28
5.3.3.2 Le rapport social unique	28
6 PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES ET FIABILITÉ DES COMPTES	29
6.1 La préparation et le vote des budgets	29
6.1.1 L'architecture budgétaire	29
6.1.2 Les taux d'exécution et la fiabilité des prévisions en regard	29
6.2 Les outils de pilotage et de contrôle	31
6.3 La fiabilité du bilan et le compte de résultat	32
6.3.1 Des immobilisations non recensées par l'ordonnateur depuis 14 ans.....	32
6.3.2 Des rattachements de produits et charges en amélioration mais qu'il convient de compléter	33
6.3.3 Les provisions	34
6.3.4 Un regroupement des régies	34
6.4 Une situation financière saine : Albret-communauté dégage un excédent sur sa gestion courante	35
6.5 Un budget principal au poids prépondérant	36
6.6 Un passage en fiscalité professionnelle unique au 1 ^{er} janvier 2020	37
6.7 Une épargne disponible croissante malgré une baisse en 2021.....	37
6.7.1 Une dette maîtrisée et un recours à l'emprunt qui couvre 30 % des dépenses d'investissement.....	39
6.7.2 Les produits de fonctionnement	40
6.7.2.1 Les recettes fiscales	41
6.7.2.2 Les ressources institutionnelles et les ressources d'exploitation	44
6.7.3 les charges de gestion	45

6.7.3.1	Les charges de personnel.....	46
6.7.3.2	Les charges à caractère général	46
6.7.3.3	Les charges exceptionnelles	47

ANNEXES.....49

Annexe n° 1.	Composition et démographie de la CCAC.....	50
Annexe n° 2.	La nature des dépenses d'équipement réalisées entre 2019 et 2022.....	51
Annexe n° 3.	Compétences de la CCAC.....	52
Annexe n° 4.	Les représentants du personnel	55
Annexe n° 5.	Évolution des instances consacrées au dialogue social.....	56
Annexe n° 6.	Crédit de temps syndical (article 12 du décret du 3 avril 1985) utilisable sous forme de décharge de service ou de crédit d'heures.....	57
Annexe n° 7.	Crédit de temps syndical utilisé	58
Annexe n° 8.	Nombre de jours de formation des représentants de la collectivité	59
Annexe n° 9.	Moyens accordés aux organisations syndicales	60
Annexe n° 10.	Subventions versées aux organisations syndicales	61
Annexe n° 11.	Nombre de jours de grève	62
Annexe n° 12.	Glossaire – Définition des termes spécialisés	63
Annexe n° 13.	Liste des abréviations	64

SYNTHÈSE

La communauté de communes d'Albret-Communauté s'étend sur 746 km² au sud du département de Lot-et-Garonne. Elle regroupe 33 communes où vivent environ 26 000 personnes. En 2022, les dépenses de la communauté de communes dépassent les 21 millions d'euros (M€), dont 4,7 M€ d'investissements. Dotée d'un patrimoine historique d'une grande diversité, qui présente un atout touristique certain, elle dispose d'une activité économique tournée principalement vers le tertiaire et l'agriculture.

Albret-Communauté, à l'instar de nombreuses communautés de communes de Nouvelle-Aquitaine, est touchée par un vieillissement de la population. Le solde naturel négatif est toutefois partiellement compensé par le solde migratoire positif. Il revient à la communauté de réexaminer ses prévisions de croissance démographique, notamment à l'aune des dernières évolutions de la population, dans le cadre de l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal.

La communauté de communes cherche à inscrire ses actions dans le cadre d'un développement qui soit durable. Le territoire poursuit l'objectif d'atteindre l'autonomie énergétique en 2050. Des actions sont menées afin de réduire la consommation d'énergie et d'augmenter la production d'énergies renouvelables. En particulier, Albret-Communauté cherche à favoriser le développement de projets photovoltaïques au sol sur son territoire. La communauté a adopté une charte solaire à destination des porteurs de projets. Elle a également créé en 2021, avec des partenaires spécialistes de l'énergie, une société d'économie mixte (la SEM Albret), pour venir en appui des projets de développement local sur la thématique de l'énergie.

La communauté de communes est passée sous le régime de la fiscalité professionnelle unique au 1^{er} janvier 2020. Ce passage s'est traduit par la perception directe de la fiscalité économique du territoire, en lieu et place des communes membres, ce qui favorise le développement de l'intercommunalité, en affectant à l'échelon intercommunal la croissance future des ressources fiscales sur les professionnels. Un pacte financier et fiscal a été adopté entre la communauté et ses communes membres au mois de mars 2023. Cet accord est destiné à identifier les actions communes, à définir leurs modalités de financement et à organiser et réguler les relations financières croisées.

La situation financière de la communauté de communes ne laisse pas apparaître de difficultés particulières. La capacité de l'établissement à dégager un excédent sur sa gestion courante lui permet de cumuler une épargne nette disponible de 3,5 M€ sur la période contrôlée. Cette situation lui a permis de limiter le recours à l'emprunt pour le financement de ses investissements et d'améliorer significativement sa capacité de désendettement.

SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU PRÉCÉDENT RAPPORT

Recommandation n° 1 : rechercher les mutualisations avec la ville-centre, fondées sur un projet communautaire fédérateur et clair, disposant d'un échéancier précis où les objectifs et gains potentiels auront été identifiés et évalués en amont. *[mise en œuvre partielle]*

Recommandation n° 2 : mettre en œuvre complètement les transferts de compétences conformément à la législation. *[mise en œuvre complète]*

Recommandation n° 3 : signer un pacte financier et fiscal avec l'ensemble des communes membres. *[mise en œuvre complète]*

Recommandation n° 4 : poursuivre la structuration et la sécurisation de l'organisation administrative. *[mise en œuvre complète]*

Recommandation n° 5 : développer le contrôle interne et signer une convention de partenariat avec le comptable public. *[mise en œuvre partielle]*

Recommandation n° 6 : élaborer un programme pluriannuel d'investissement. *[mise en œuvre complète]*

Recommandation n° 7 : réaliser systématiquement des études d'impact avant la commercialisation de zones d'activités. *[mise en œuvre complète]*

Recommandation n° 8 : respecter les règles de comptabilisation des stocks. *[sans objet]*

Recommandation n° 9 : mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). *[mise en œuvre partielle]*

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : réévaluer l'objectif optimiste de croissance démographique à l'horizon 2030 à l'aune de la tendance observée ces dernières années *[non mise en œuvre]*.

Recommandation n° 2 : fiabiliser les données sur les effectifs à temps plein rémunérés *[mise en œuvre partielle]*.

Recommandation n° 3 : améliorer la qualité des prévisions budgétaires en matière d'investissements en s'appuyant sur une programmation prévisionnelle pluriannuelle plus complète *[mise en œuvre partielle]*.

Recommandation n° 4 : établir l'inventaire des immobilisations et se rapprocher du comptable pour mettre à jour et en concordance les états de l'actif et les inventaires établis *[mise en œuvre partielle]*.

1 PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes d'Albret-Communauté (ci-après dénommée Albret-Communauté ou CCAC) pour les exercices 2019 et suivants a été inscrit au programme de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine pour l'année 2023.

Le présent contrôle s'inscrit également dans une l'enquête sur le dialogue social conduite par une formation inter-juridictions associant la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes.

Une lettre d'ouverture de contrôle a été adressée le 28 août 2023 à Monsieur Alain Lorenzelli, président de la communauté de communes élu le 12 janvier 2017 et réélu le 9 juillet 2020.

L'entretien de début de contrôle a eu lieu le 7 septembre 2023. L'entretien de fin de contrôle, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières (CJF), s'est déroulé le 18 décembre 2023.

La chambre a arrêté ses présentes observations provisoires le 23 janvier 2024.

Ces observations ont été notifiées à l'ordonnateur le 23 février 2024, qui y a répondu le 14 mars 2024.

Des extraits ont été notifiés au maire de Nérac, le 23 février 2024, qui a répondu par courrier du 25 mars 2024, enregistré au greffe le 5 avril 2024, et au président de la société coopérative d'intérêt collectif MOBICOP le 7 mars 2024, qui y a répondu le 19 mars 2024.

Un extrait a également été notifié au président de la SEM Albret le 29 février 2024, sans recevoir de réponse.

Une communication administrative a été adressée au comptable public le 23 février 2024, qui y a répondu le 18 mars 2024.

La chambre régionale des comptes a arrêté, au cours de sa séance du 17 mai 2024, les observations définitives développées dans le présent rapport.

2 LES SUITES DU PRÉCÉDENT RAPPORT DE LA CHAMBRE

Un rapport d'observation définitives de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine (portant sur le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes d'Albret-Communauté pour la période 2012 à 2018), a été notifié le 9 mai 2019 au président de l'intercommunalité.

Le 16 juillet 2020, le conseil communautaire a débattu du rapport retraçant les actions entreprises consécutivement aux observations de la CRC.

2.1 Recommandation n° 1 : rechercher les mutualisations avec la ville-centre, fondées sur un projet communautaire fédérateur et clair, disposant d'un échéancier précis où les objectifs et gains potentiels auront été identifiés et évalués en amont

Les maîtres-nageurs et surveillants de baignade ont été mis en commun entre la commune de Nérac pour sa piscine fonctionnant entre septembre 2021 et juin 2022 et le Lud'O Parc pour une ouverture entre juillet et août 2022. Cette mesure n'a toutefois pas été renouvelée, les personnels s'étant opposés à venir au Lud'O Parc. Aujourd'hui les personnels du Lud'O Parc sont mobilisés par une association locale et professionnelle, avec paiement d'une prestation, et la piscine ne relève pas des équipements d'intérêt communautaire.

La CCAC a précisé « *qu'en 2023 s'agissant du Lud'O Parc, la collectivité a eu recours à une association pour la mise à disposition de personnel qualifié (chefs de bassin, maître-nageur sauveteur...).* Seuls les agents d'accueil ont été recrutés sur des emplois non permanents ».

La plateforme du service d'accompagnement à la rénovation énergétique (SARE) est mutualisée avec l'agglomération d'Agen.

Il n'y a pas de schéma de mutualisation des services.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise que la mise en œuvre de cette recommandation est conditionnée à un projet et une représentation purement politique du territoire.

La recommandation peut être considérée comme partiellement mise en œuvre.

2.2 Recommandation n° 2 : mettre en œuvre complètement les transferts de compétences conformément à la législation

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait relevé que la ville-centre disposait d'un accueil en matière d'urbanisme (réception, pré-instruction) alors que la compétence en matière du droit des sols avait été transférée. De même, la chambre avait souligné un plan d'actions sur l'attractivité de son centre-ville élaboré par la commune alors que la compétence développement économique était dévolue à l'intercommunalité. Elle avait donc recommandé de clarifier et achever les transferts de compétences correspondants.

La communauté de communes a indiqué que cette recommandation a été mise en œuvre, en se fondant sur les statuts modifiés, tels qu'ils figurent à l'annexe de l'arrêté préfectoral n° AP 47-2021-06-08-004 du 8 juin 2021. La compétence voirie a été redéfinie.

Interrogée spécifiquement sur la compétence en droit des sols, Albret-Communauté a indiqué que le guichet unique *« en matière des demandes d'urbanisme est la mairie. L'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme est le maire au nom de la commune. Albret Communauté est compétente en matière de PLU. Cela signifie qu'en matière d'autorisation d'urbanisme, la structure compétente pour enregistrer les dossiers et délivrer les autorisations d'urbanisme est la mairie. Albret Communauté est l'autorité compétente pour élaborer, et ajuster les documents d'urbanisme »*.

La communauté a précisé qu'il *« a été proposé aux communes, en 2021, la signature d'une convention entre les communes et le service urbanisme d'Albret Communauté, répartissant les tâches en matière d'instruction des dossiers d'urbanisme »* La communauté indique également que *« le guichet unique en matière d'autorisations d'urbanisme étant la mairie, et afin de faciliter le travail, Albret Communauté finance et administre des logiciels métier (...) permettant aux communes la réalisation de leurs missions en urbanisme »*.

La communauté a également indiqué le nombre de certificats d'urbanisme (CU) traités par les communes, à l'aide du logiciel d'Albret-Communauté. Le CU est un document d'information sur les règles d'urbanisme applicables à un terrain. Ce n'est pas une autorisation d'urbanisme. Leur nombre a été chiffré à 1 087 en 2021, 1 119 en 2022 et 1 047, au 11 décembre 2023. Il a été précisé que *« le service urbanisme d'Albret Communauté »* est *« non dimensionné pour réaliser cette charge de travail supplémentaire »*. Lors de l'entretien de fin de contrôle, il a également été précisé que la délivrance du CU, en tant que document d'information, directement à la mairie, présente l'avantage de garder la proximité avec les usagers. L'intercommunalité est en tout état de cause informée de la délivrance du certificat d'urbanisme.

Eu égard au fait que la compétence transférée ne porte que sur l'instruction des autorisations, conformément à l'article 7 des statuts de la CCAC et que les autres compétences (réception des demandes, délivrance des autorisations) demeurent exercées par les communes, la recommandation doit être considérée comme complètement mise en œuvre.

2.3 Recommandation n° 3 : signer un pacte financier et fiscal avec l'ensemble des communes membres

Par délibération du 29 mars 2023, le conseil de la communauté de communes a adopté un pacte financier et fiscal.

Ce document, très complet, se veut être un outil de gestion du territoire. Il est destiné à identifier les actions communes, à permettre aux communes de s'entendre avec la CCAC sur leurs modalités de financement, à organiser et à réguler les relations financières croisées entre communes et la communauté de communes.

Ce pacte traite des politiques fiscales, des outils de dialogue, des véhicules financiers (attribution de compensation, versement de fonds de concours, etc.) et des partages de compétences.

Il indique qu'il « *pourra être amené à évoluer, comme tout outil d'orientation et de gestion, pour prendre en compte les objectifs et enjeux de la collectivité, mais également au regard d'un contexte particulier ou d'évolutions financières* ».

La recommandation a été mise en œuvre.

2.4 Recommandation n° 4 : poursuivre la structuration et la sécurisation de l'organisation administrative

La chambre avait souligné dans son précédent rapport que la communauté de communes ne disposait pas d'une structure administrative garantissant la continuité de la gestion et de l'information et que cette difficulté s'était manifestée de façon flagrante en matière budgétaire et financière.

L'organisation administrative est décrite dans un organigramme fonctionnel, modifié par le conseil communautaire le 24 mai 2023. Le directeur général des services organise l'administration des services en fonction des projets et décisions politiques avec l'appui du directeur général adjoint et du directeur des services techniques. Le directeur général adjoint supervise le pôle cohésion sociale et solidarités, ainsi que la transition énergétique, l'habitat et le développement économique. Le directeur des services techniques a notamment en charge la voirie, l'urbanisme et la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. Les affaires financières relèvent d'un pôle fonctionnel rattaché directement au directeur général des services.

La recommandation a été mise en œuvre.

2.5 Recommandation n° 5 : développer le contrôle interne et signer une convention de partenariat avec le comptable public

Une convention triennale entre la communauté et la direction départementale des finances publiques a été signée le 24 février 2020 et reconduite le 1^{er} février 2023 pour une durée d'un an. Elle prévoit que « *l'ordonnateur et le comptable s'assurent, par les contrôles de supervision de la qualité et de la complétude des titres et mandats émis* ». Ainsi que l'indique l'ordonnateur « *[e]lle se déroule également au rythme de travail de la DGFIP, en accord avec cette direction* ».

La recommandation a été partiellement mise en œuvre.

2.6 Recommandation n° 6 : élaborer un programme pluriannuel d'investissement

Dans le cadre de la gestion pluriannuelle des investissements, la communauté de communes a institué depuis l'année 2021 des autorisations de programme (AP) et crédits de

paiement (CP)¹. Le plan pluriannuel d'investissement (PPI) contribue en principe à la clarification de la stratégie d'investissement et prépare le travail de programmation des AP/CP.

L'ordonnateur a produit le programme pluriannuel d'investissement de la CCAC. Daté de janvier 2023, ce document correspond à un tableau recensant les investissements par compétence (action sociale, petite enfance, enfance jeunesse) et non par projet.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur précise que ce document de planification est actualisé chaque année en prenant en compte les réalisations et modifications des investissements. Il ajoute que les projets sont identifiés par compétence et par opération comptable, le budget étant voté par chapitre.

La procédure des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) a été mise en place depuis 2021 pour une partie des opérations d'investissement de l'EPCI. Ainsi, 1,4 M€ de dépenses d'investissement sur un total de 3,7 M€ prévus au budget primitif ont été votées dans le cadre d'une AP en 2023.

Par ailleurs, un PPI spécifique voirie a été mis en place. La charte voirie, approuvée par délibération n° DE-051-2021 du 19 mai 2021, s'y réfère. Lorsque le conseil communautaire décide d'approuver les opérations de voirie et de valider les plans de financement, il se réfère également à ce PPI.

La recommandation a été mise en œuvre, bien que le PPI demeure perfectible pour en faire outil de planification et de suivi (tableau de bord, capacité financière, modalités des financements par opération, gestion des reports, planification des marchés, etc.).

2.7 Recommandation n° 7 : réaliser systématiquement des études d'impact avant la commercialisation de zones d'activités

La CCAC a indiqué que la nouvelle zone d'aménagement de Lacablanque, à Lamontjoie, a fait l'objet d'une étude d'impact pour son aménagement et que les autres zones d'activités sont toutes aménagées.

La recommandation peut être considérée comme mise en œuvre.

2.8 Recommandation n° 8 : respecter les règles de comptabilisation des stocks

La recommandation portait sur la comptabilisation des stocks de terrains du budget annexe « zones d'aménagement », qui fait partie des budgets annexes clôturés désormais.

La recommandation est devenue sans objet.

¹ Délibération du 24 mars 2021.

2.9 Recommandation n° 9 : mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)

La directrice des ressources humaines a entamé une formation et l'ordonnateur a déclaré, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que la mise en œuvre de la GPEC sera effective courant le second trimestre 2024. Cependant, aucun engagement précis sur la manière dont la recommandation sera mise en œuvre n'a été transmis.

La recommandation peut être considérée comme étant partiellement mise en œuvre.

3 PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES

3.1 Une intercommunalité marquée par sa ruralité

3.1.1 Un territoire avec un riche patrimoine confronté au vieillissement de sa population

La communauté de communes d'Albret-Communauté est située dans l'aire d'influence de l'agglomération d'Agen, au sud-ouest du département de Lot-et-Garonne.

Issue de la fusion au 1^{er} janvier 2017 de trois communautés de communes (Val-d'Albret, Coteaux-de-l'Albret, et Mézinais), Albret-Communauté comprend 33 communes et s'étend sur une superficie de 741 km². Nérac, avec 6 854 habitants en 2020, est la commune la plus peuplée et le siège de l'intercommunalité.

Photo n° 1 : le siège de l'intercommunalité

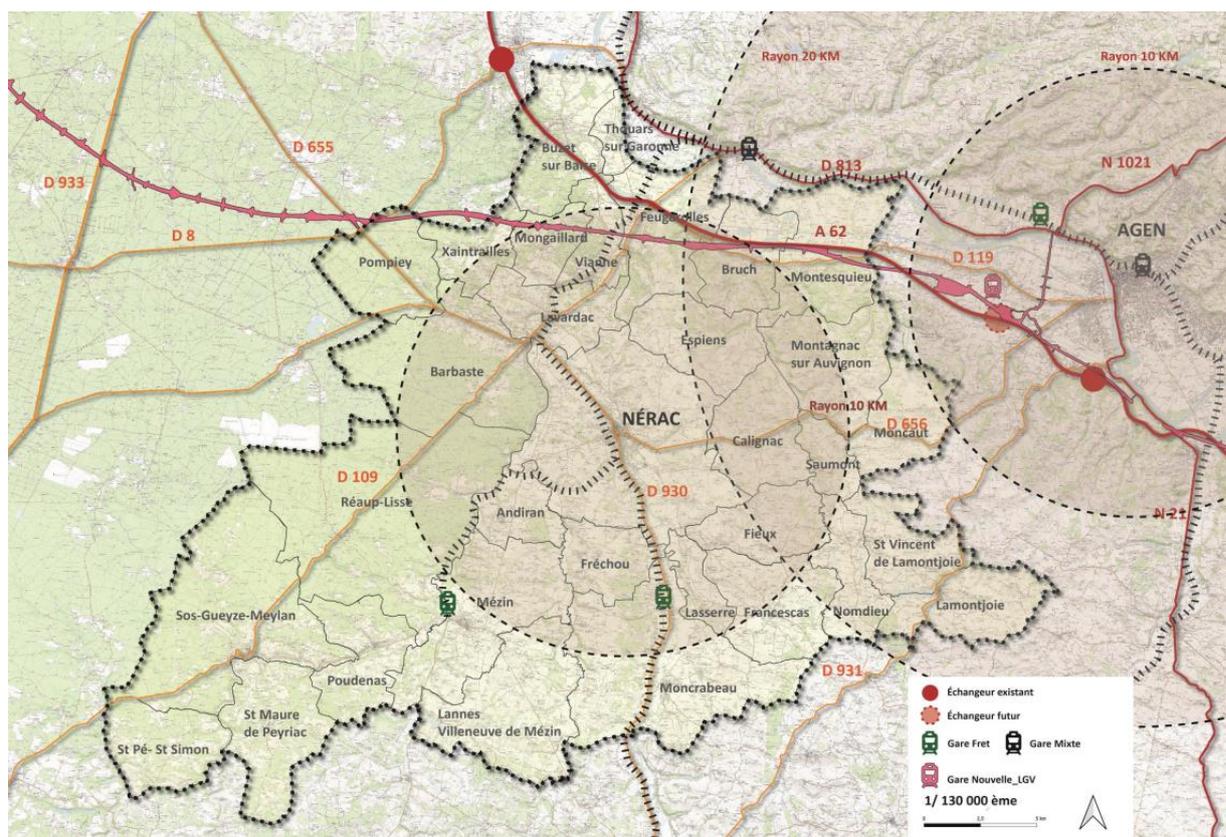


Source : CRC NA

Spatialement, Albret-Communauté est structurée autour de plusieurs grandes unités morphologiques :

- au nord, les communes marquées par une identité viticole sur les parties « hautes » et un caractère agricole en partie « basse » ;
- à l'ouest/sud-ouest, les communes forestières ;
- en partie médiane, les communes de la plaine de la rivière Baïse et ses coteaux, qui constituent le cœur agricole des grandes cultures céréalières du Néracais.

Carte n° 1 : le territoire de l'intercommunalité



Source : PLU intercommunal - Agence Métaphore architecture + urbanisme + paysage / Agence Place / Vizea Sud-Ouest

Avec environ 26 000 habitants en 2020 selon l'Insee, la communauté est confrontée à un vieillissement de sa population. Globalement, celle-ci est en moyenne plus âgée que le département du Lot-et-Garonne. Le nombre d'habitants subit une légère décroissance depuis plus de 50 ans. Le solde naturel négatif depuis 1968 est toutefois partiellement compensé par un solde migratoire positif.

Les données relatives à la population varient selon les sources retenues, mais selon des écarts relativement limités, pour un exercice donné ; dans ces conditions, la fiabilité des évolutions passées et, partant, celle des projections tient surtout au fait de travailler à méthodologie constante. En se fondant sur les données de la direction générale des collectivités locales (DGCL), on peut constater une diminution régulière de la population entre 2018 et 2022, de l'ordre de - 0,3 % par an et de - 1,7 % au total.

La CCAC juge délicat à ce stade de revoir l'objectif de croissance démographique de 30 000 habitants à horizon 2035. Cependant, la circonstance que les services de l'État observent un territoire en légère déprise, évoquée par l'ordonnateur, n'implique pas pour autant d'adopter des projections démographiques (+ 4000 habitants d'ici 2030) complètement à l'opposé des tendances constatées (- 500 depuis 2018).

L'hypothèse retenue par l'EPCI d'une croissance démographique pour atteindre 30 000 habitants à horizon 2035 présente un caractère optimiste. Dans le cadre de l'élaboration du futur plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et du programme local de l'habitat (PLH), Albret-Communauté pourrait réévaluer ses prévisions de croissance démographique, pour tenir compte des dernières évolutions effectivement constatées sur le territoire.

Recommandation n° 1 : réévaluer l'objectif optimiste de croissance démographique à l'horizon 2030 à l'aune de la tendance observée ces dernières années *[non mise en œuvre]*.

3.1.2 Une tendance à la tertiarisation de la population active

Un diagnostic socio-économique et territorial a été élaboré en 2021. Sur le plan économique, le territoire d'Albret-Communauté s'organise majoritairement autour d'un bassin de vie rural, animé par le pôle de Nérac. On constate des disparités spatiales significatives. Les communes situées au nord-ouest possèdent un taux d'activité plus faible que celles qui sont situées au sud et à l'est. Ce phénomène s'explique, en partie, par la proximité géographique des communes relevant des aires d'influence de l'agglomération d'Agen et de Nérac, ainsi que la proportion de personnes âgées dépendants qui y vivent.

Le taux de chômage reste relativement contenu. Albret-Communauté compte, en 2020, 9 795 actifs occupés et 7 907 emplois se situent sur son territoire. Avec un taux d'activité de 75,4 %, la communauté se situe au-dessus de la moyenne départementale (74,4 %). L'indice de concentration d'emplois de la communauté (83) est inférieur à 100, signifiant un départ quotidien d'actifs qui y résident pour aller travailler en dehors du territoire. En revanche, l'indice de concentration d'emplois s'élève à 143 à Nérac, ce qui illustre l'importance économique de cette ville sur le territoire.

Tableau n° 1 : principaux indicateurs socio-économiques en 2020

	CCAC	Département	Région
<i>Taux de pauvreté monétaire (en %)</i>	15,7	16,8	13,4
<i>Taux de chômage (en %)</i>	9,2	10,4	12,7
<i>Proportion de ménages fiscaux imposés (en %)</i>	40,4	47,6	54,3
<i>Revenu disponible par unité de consommation médian (en €)</i>	20 860	20 110	21 540

Source : Insee

Le phénomène de tertiarisation de la population active, que l'on peut observer à l'échelle départementale, se vérifie également sur le territoire d'Albret-Communauté. Pourtant, le poids

du tertiaire (65 %) reste inférieur à la moyenne nationale (78 %) et peut s'expliquer par la proximité de la ville d'Agen.

Le territoire est également reconnu comme étant une destination touristique, avec principalement un tourisme familial et estival. Avec 66 monuments classés, 14 sites et un secteur sauvegardé, Albret-Communauté est très riche en patrimoine culturel. La place de l'agriculture demeure significative.

3.2 Les compétences exercées par l'intercommunalité

La dernière version des statuts est celle qui figure à l'annexe de l'arrêté préfectoral n° AP 47-2021-06-08-004 du 8 juin 2021. Le site internet de la communauté, qui renvoie aux statuts annexés à l'arrêté préfectoral du 8 juin 2020 pourrait être mis à jour, pour renvoyer vers la dernière version des statuts.

Cet arrêté dresse la liste de l'ensemble des compétences obligatoires, optionnelles et facultatives de la CCAC. La chambre observe toutefois que, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, la catégorie des compétences « optionnelles » a été supprimée. Il conviendrait dès lors d'actualiser les statuts sur ce point, pour tenir compte de cette modification législative.

La base nationale sur l'intercommunalité, indique que la CCAC exerce 32 compétences. La liste de ces compétences, telle qu'elle apparaît dans les statuts, figure à l'annexe n° 3 du présent rapport.

Comme le précise la CCAC, les « *compétences exercées sont adaptées au territoire, même si les caractéristiques de ce même territoire montrent une grande diversité entre plaines inondables le long de la Garonne, coteaux, et autres forêts des Landes. C'est sans doute la raison pour laquelle le nombre de compétences est important* ».

La communauté n'envisage pas de prendre de nouvelles compétences, ce qui devrait être de nature à stabiliser sa masse salariale.

4 LE DÉVELOPPEMENT DURABLE : UNE DES PRIORITÉS D'ALBRET-COMMUNAUTÉ

4.1 Une politique de développement qui s'inscrit dans le cadre des contrats conclus avec des partenaires extérieurs

4.1.1 Le contrat de relance et de transition écologique

Le développement durable de la CCAC et l'inscription de ses actions dans la transition énergétique constituent un axe important de développement du territoire. Afin d'accompagner la relance de l'activité par la réalisation de projets concrets contribuant à la transformation

écologique, sociale, culturelle et économique, un contrat de relance et de transition écologique (CRTE) pour le territoire d'Albret-Communauté a été signé entre l'État et la communauté de communes le 17 décembre 2021. Le contrat, conclu en application de l'article L. 1231-2 du CGCT, a été conclu pour une durée de six ans. Il se veut évolutif.

Un plan d'action décline le contrat sur le plan opérationnel. Il décrit chaque action, le ou les objectifs poursuivis, le maître d'ouvrage et les partenaires impliqués dans chaque projet, les indicateurs de suivi, les moyens financiers et un calendrier indicatif.

Un tableau de bord de suivi du CRTE est renseigné par la CCAC. Le tableau transmis, décrit le coût de chaque action (pour un total de près de 11,4 M€) et liste les différents financements.

4.1.2 Le contrat de développement et de transitions

Un contrat de développement et de transition 2023-2025 a été signé les 11 et 22 mai 2023, entre la communauté et la région Nouvelle-Aquitaine, après avoir été approuvé par une délibération du conseil communautaire en date du 21 septembre 2022. Le contrat vise à l'accélération de projets de développement répondant à des enjeux de transition et d'attractivité pour la période 2023-2025.

Il est composé de trois axes stratégiques :

- la valorisation touristique du territoire d'Albret-Communauté par son patrimoine et l'offre culturelle ;
- la promotion d'un développement économique endogène ;
- la poursuite de la transition énergétique et environnementale.

Certains projets des deux premiers axes s'inscrivent dans l'objectif d'un développement durable et de la transition écologique. Tel est notamment le cas du projet d'aménagement de la voie verte Feugarolles-Moncrabeau, longue de 27 kilomètres, qui fait partie du premier axe, pour un coût estimatif de 4,7 M€ dont près de 1,19 M€ de cofinancement régional maximal. Albret-Communauté finance le projet à hauteur de 21 %, soit 0,98 M€. Ce projet de la communauté de communes, censé favoriser la mobilité à vélo, devrait permettre de réduire les consommations énergétiques du territoire et développer le cyclotourisme. Les travaux ont débuté à l'automne 2023.

Photo n° 2 : le chemin de la future voie verte

Source : site internet de la CCAC

4.1.3 La CCAC fait partie des « territoires à énergie positive »

Lorsque la région Nouvelle-Aquitaine a mis en place, par une délibération du 10 avril 2017, une nouvelle politique visant à identifier et soutenir de nouveaux « territoires à énergie positive » (TEPOS), la CCAC a cherché à s'inscrire dans cette démarche. Il s'agit d'aider des territoires qui expérimentent de nouvelles solutions techniques, financières et organisationnelles, afin de réduire leurs besoins énergétiques au maximum et couvrir les besoins restants par la production d'énergies renouvelables locales.

La candidature de la communauté a été retenue par une délibération du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine, en date du 17 novembre 2017, avec un soutien de 90 000 € sur trois ans. L'autofinancement de la CCAC étant de 45 000 € sur un montant total de 225 000 €. L'objectif poursuivi était de soutenir la rénovation énergétique chez les particuliers, développer des chaufferies bois et de développer la filière photovoltaïque sur le territoire.

Le financement a été renouvelé pour trois années supplémentaires, avec un soutien global de la région Nouvelle-Aquitaine et de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), devenue agence de la transition écologique, pour plus de 18,6 % des dépenses estimées à 386 900 €. Il s'agit de poursuivre et amplifier l'action de transition énergétique. Parmi les objectifs figure le développement de 30 centrales photovoltaïques, pour 1,5 mégawatts-crête (Mw_c) et de faire émerger au moins un projet pilote d'agrivoltaïsme. La puissance « crête » d'une installation photovoltaïque, aussi appelée puissance « nominale », désigne la puissance maximale que celle-ci peut délivrer au réseau électrique, dans des conditions d'ensoleillement optimales.

Créée en 2021 pour un capital de 0,5 M€, la « SEM Albret », présidée par l'ordonnateur de l'EPCI, est l'entité porteuse du projet.

4.1.4 Le plan solaire de l'Albret

Dans le cadre de la démarche TEPOS et afin d'atteindre ses objectifs de transition énergétique, tout en préservant son patrimoine paysager et son potentiel agronome, la CCAC a

adopté une charte solaire. Cette charte fournit le cadre général du développement des centrales photovoltaïques au sol. Une feuille de route précise les modalités opérationnelles pour atteindre les objectifs fixés par la charte. En effet, la communauté de communes a souhaité « *que les méthodes de travail répondent à certaines règles de concertation avec l'ensemble des partenaires le plus en amont possible des projets* », comme le précise la délibération du 26 décembre 2019, qui a approuvé le lancement du projet de plan solaire au sol et des objectifs généraux associés.

La CCAC invite les développeurs et les porteurs de projets solaires au sol, à prendre connaissance de ces documents et à se rapprocher des services techniques de la communauté de communes avant tout démarchage sur le territoire.

L'article 1^{er} de la feuille de route indique qu'en « *cas de non-respect de la Charte ou de la Feuille de Route par le porteur de projet, la collectivité se réserve le droit de ne plus soutenir le projet* ». Cette feuille de route précise que « *[l]e Développeur est un acteur de la transition énergétique et porteur de projet. Il mobilise les investissements et l'ingénierie nécessaire à la concrétisation du projet en adéquation avec les objectifs du territoire, notamment en phase de développement (dans certain cas, il pourra être distinct du constructeur et de l'exploitant de la Centrale Solaire). Il est également en charge d'obtenir l'ensemble des autorisations nécessaires au bon aboutissement du projet [...]* ».

Si l'adoption de telles chartes est légale, la chambre appelle l'attention de la CCAC sur le fait qu'il résulte d'une décision n° 461645 du 2 juin 2023 du Conseil d'État qu'un tel document ne peut être opposé aux demandes d'autorisation d'urbanisme que s'il y est fait expressément référence dans le règlement du plan local d'urbanisme et que cette charte se contente d'explicitement ou préciser, sans les contredire ni les méconnaître, des règles figurant déjà dans le règlement.

La chambre constate que lorsqu'en 2021 la CCAC était sollicitée, au titre de sa compétence en matière d'aménagement de l'espace, pour rendre un avis sur un projet d'installation de centrales photovoltaïques, le conseil communautaire a précisé dans sa délibération que le projet était inscrit dans la démarche TEPOS, sans compromettre la préservation des terres agricoles. Il ne s'est toutefois pas référé explicitement à la charte ou la feuille de route.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, la CCAC indique qu'il était prévu l d'annexer la charte au PLUi en cours d'élaboration, pour la rendre opposable, « *les objectifs d'installations photovoltaïques devaient permettre d'atteindre 160 Méga en 2030, la loi d'accélération de la production d'énergie verte, permet aux opérateurs privés d'aller bien plus vite et surtout de préserver bon nombre de terrains privés, rendant plus difficile de faire respecter cette charte pour protéger l'identité paysagère du territoire. Aujourd'hui, le territoire peut admettre plus de 500ha d'installation photovoltaïque* ».

Dans ces circonstances, la chambre ne peut qu'inviter la CCAC à revoir la charte, pour l'adapter à l'évolution du contexte législatif et réglementaire.

4.1.5 La création de la société d'économie mixte « SEM Albret »

Par une délibération du 19 mai 2021, le conseil communautaire a approuvé la création de la société anonyme d'économie mixte locale « SEM Albret », au capital de 500 000 €. La société a été immatriculée au registre du commerce et des sociétés le 20 juillet 2021.

Albret-Communauté, avec 2 510 actions sur 5 000, en est l'actionnaire majoritaire. Les autres actionnaires sont : la SEM AVERGIES (1 190 actions), la SARL Financière TPF (750 actions), VALOREM (500 actions) et OPTIM'ENR (50 actions).

La participation de la CCAC, actionnaire majoritaire pour 50,2 % du capital social, s'apprécie au regard des dispositions de l'article L. 1522-1 du CGCT qui prévoit en son « 2° les collectivités territoriales et leurs groupements détiennent, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital de ces sociétés et des voix dans les organes délibérants ; 3° La réalisation de l'objet de ces sociétés concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacune des collectivités territoriales et de chacun des groupements de collectivités territoriales qui en sont actionnaires ».

L'article 6 des statuts de la CCAC sur le « soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie » assure le respect des dispositions du 3° de l'article susvisé.

En effet, l'objet social de la SEM Albret consiste à développer et réaliser des projets d'aménagement et d'exploitation d'équipements de production, stockage et distribution d'énergies, utilisant notamment les énergies renouvelables, de réaliser ou d'apporter son concours à des actions ou opérations favorisant la maîtrise de l'énergie.

Les statuts de la société précisent que « [l]a Société interviendra soit par la réalisation de prestations de conseils, d'études ou de travaux, par l'exploitation de réseaux et d'installations, la gestion d'opérations d'échanges d'énergies, par des opérations commerciales, de maîtrise foncière et constructions liées, ou par toute autre forme d'actions de nature à faciliter la réalisation de son objet ».

Par une délibération du 16 novembre 2022, le conseil communautaire de la CCAC a accordé un cautionnement solidaire à hauteur de 50 % pour un prêt de 1,4 M€ souscrit par la SEM Albret, destiné à la réalisation de huit centrales photovoltaïques sur les toitures.

Conformément à l'article L. 1524-5 du CGCT, le conseil communautaire a pu se prononcer le 20 septembre 2023, sur le rapport d'activité de la SEM Albret. Il ressort de ce rapport qu'en 2021 elle a réalisé principalement des prestations de développement de projets. Au 31 décembre 2022, elle ne dispose pas d'équipement en exploitation. La société a donné priorité sur ce premier exercice au développement des projets photovoltaïques sur toitures municipales. Six projets (pour un total de 1,45 Mwc), dont cinq communaux, ont été financés à hauteur de 1,6 M€. La SEM Albret poursuit également des projets en matière « d'hydrogène vert », de réseaux de chaleur et pyrogazéification et a fait une proposition commerciale pour la réalisation d'un audit énergétique. Les comptes annuels de la société, pour l'exercice clos le 31 décembre 2022, ont été déposés au greffe du tribunal de commerce d'Agen. La création récente de cette société d'économie mixte illustre la volonté de la communauté de renforcer les partenariats public-privé en matière de transition énergétique.

4.2 Le bilan des différentes actions mises en place sur la période 2019-2023

4.2.1 L'aide de la CCAC pour les projets de rénovation énergétique des bâtiments concerne le montage des dossiers

Entre 2018 et 2020, la CCAC a pu accompagner plus de 800 ménages désireux d'engager des travaux de rénovation par l'intermédiaire de son « guichet unique de l'habitat et de

l'énergie ». La communauté de communes a précisé qu'en ce qui concerne les projets portant sur la rénovation énergétique des bâtiments, l'aide apportée concerne uniquement le montage des dossiers, aucune aide financière n'est versée par Albret-Communauté.

Un bilan annuel des projets communaux accompagnés pour la rénovation énergétique a été transmis. Ce suivi permet d'identifier le bâtiment concerné par la rénovation, les détails de l'opération (par exemple l'isolation des murs) et le type de subvention recherchée. Il ne permet toutefois pas de voir si la subvention a été obtenue et si le projet a abouti ou non.

Il serait utile que la communauté se dote de moyens pour pouvoir suivre l'avancement de ces projets.

4.2.2 Un développement important du photovoltaïque

Le CRTE indique, qu'en 2021, 114 gigawattheures (GWh) d'énergies renouvelables étaient produits sur le territoire de la CCAC, ce qui représente près de 18 % de la consommation énergétique locale. Plus de la moitié correspond à de la production de bois pour les besoins de chauffage dans l'habitat domestique. L'énergie solaire photovoltaïque représente 27 % du total.

La CCAC a transmis le bilan de suivi des projets photovoltaïques pour les années 2019 et 2022. Il en ressort qu'entre ces deux dates le nombre de projets en exploitation est passé de 19,7 MWc à 43 MWc, pour une surface totale en augmentation de 38 hectares à 78 hectares.

Alors qu'en 2019, 10 projets étaient suivis par le service TEPOS, pour une surface totale de 330 hectares, en 2022, 25 projets étaient suivis, pour une surface totale de 623 hectares.

Albret-Communauté souhaite atteindre une puissance solaire installée de 100 à 160 MWc d'ici à 2030 sur son territoire. Cet objectif apparaît réalisable, dans la mesure où le bilan 2022 indique que les projets en exploitation et en instruction totalisent une puissance de 98,1 MWc.

4.2.3 Un objectif de réduction des surfaces constructibles

Dans le but de répondre aux objectifs de réduction des surfaces constructibles du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Nouvelle-Aquitaine, approuvé par la préfète de région le 27 mars 2020, la CCAC s'est engagé à maîtriser l'utilisation de son foncier. La charte solaire d'Albret-Communauté prévoit que la totalité des surfaces constructibles à usage unique des centrales au sol, consacrée à l'atteinte de l'objectif d'autonomie énergétique, devra être inférieure à 320 hectares.

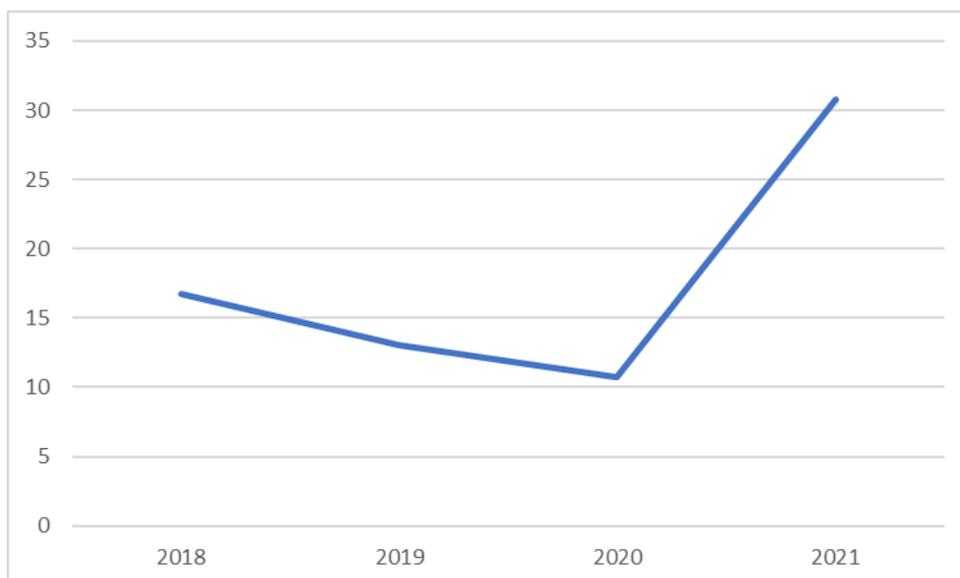
Dans le cadre de la mise en œuvre territorialisée de la politique de réduction de l'artificialisation des sols, l'article 206 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets soumet les EPCI dotés d'un plan local d'urbanisme à des obligations régulières de suivi et d'évaluation de l'atteinte des objectifs et du respect des règles de réduction de l'artificialisation.

À cet effet, il résulte des données de l'observatoire de l'artificialisation, qu'en 2021, 31 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) ont été consommés. Le bilan du 1^{er} janvier 2011 au 1^{er} janvier 2021 est de 2 150 hectares (toute artificialisation, y compris les panneaux photovoltaïques).

Toutefois, le cadre législatif et réglementaire a été modifié, afin de favoriser le développement du photovoltaïque, avec la publication de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables et du décret n° 2024-318 du 8 avril 2024 relatif au développement de l'agrivoltaïsme et aux conditions d'implantation des installations photovoltaïques sur des terrains agricoles, naturels ou forestiers.

Il revient à la CCAC d'opérer la conciliation des différents intérêts en présence dans ce cadre juridique renouvelé.

Graphique n° 1 : consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers en hectares



Source : CRC NA d'après les données de l'observatoire de l'artificialisation

4.2.4 Une faible utilisation du dispositif favorisant le covoiturage

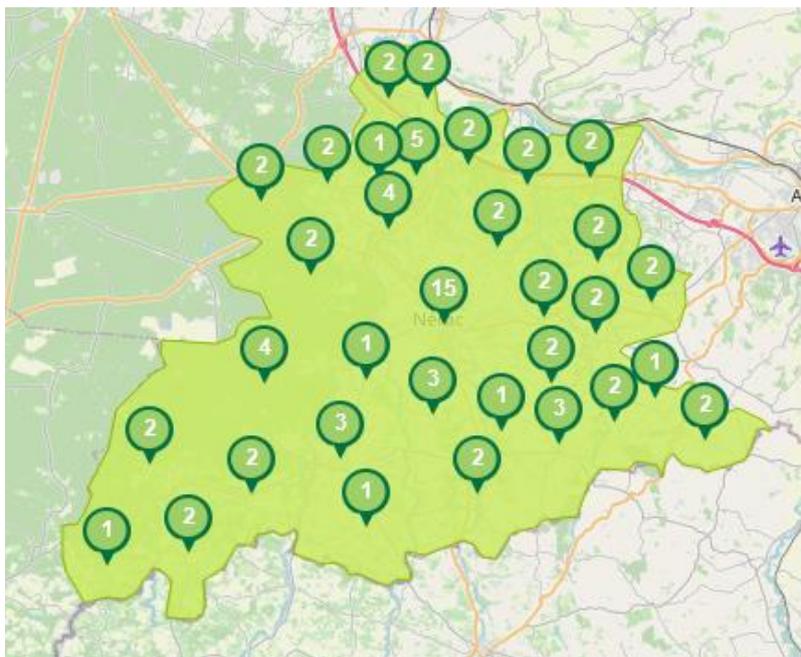
Les transports constituent le premier poste de consommation d'énergie sur le territoire de la communauté de communes, avec 46 % du total, ce qui s'explique notamment par le poids des déplacements pendulaires, avec 62 % des actifs qui travaillent hors de leur commune de résidence.

Par conséquent, la CCAP a souhaité développer le covoiturage sur son territoire. Elle a adhéré au dispositif « Rézo Pouce » le 11 juillet 2019. Ce dispositif répond à plusieurs objectifs : favoriser la mobilité des personnes, compléter l'offre de transport existante, créer de la solidarité et du lien social, structurer, organiser et sécuriser la pratique de l'autostop et, enfin, diminuer l'autosolisme.

Le coût étant de 17 000 € HT pour l'abonnement sur trois ans et 1,80 € HT facturé annuellement par administré inscrit à Rézo Pouce.

16 aires de covoiturage ont été aménagées, afin de faciliter le covoiturage au quotidien et 85 panneaux d'indication de destination installés sur le territoire.

Carte n° 2 : « Rézo Pouce » sur le territoire de la CCAC



Source : Leaflet / © OpenStreetMap contributors

Les passagers et conducteurs doivent préalablement s'inscrire gratuitement sur l'application ou en mairie. Ils reçoivent alors une carte de membre et un macaron. Pour les auto-stoppeurs, ils se rendent à un arrêt matérialisé avec un panneau de destination.

Le bilan relativement modeste de ce projet (cf. tableau ci-dessous) a été expliqué par la CCAC par la survenue de la pandémie de la covid-19, défavorable à l'autopartage. Toutefois, l'exercice 2022, postérieur à la crise sanitaire, reste également limité.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, la présidente de la société « Mobicoop » reconnaît le faible niveau du nombre des utilisateurs recensés et ajoute, dans sa réponse, qu'une part très importante du covoiturage serait réalisée en dehors de la plateforme numérique.

Compte tenu du faible succès du dispositif, Albret-Communauté a décidé de changer d'opérateur, pour un autre, déjà présent sur l'agglomération d'Agen et sur la Lomagne Gersoise, deux territoires limitrophes, et qui tous les deux, de bien meilleurs résultats.

Tableau n° 2 : bilan de Rézo Pouce de juillet 2019 et décembre 2022

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Nouveaux inscrits sur l'application</i>	3	36	25	35	nc
<i>Inscriptions cumulées totales</i>	3	39	64	99	156
<i>Nombre de trajets publiés</i>	0	38	0	23	nc

Source : CCAC (2019 à 2022) et Mobicoop pour 2023

5 LES RESSOURCES HUMAINES

5.1 La gestion des ressources humaines

Le service des ressources humaines emploie quatre agents, dont une directrice des ressources humaines, une assistante, une gestionnaire paie/carrière et un conseiller de prévention des risques professionnels, par ailleurs directeur du Lud'O Parc.

Les missions du service consistent en la gestion administrative de la carrière des agents, l'élaboration de la paie, le suivi budgétaire de la masse salariale, un suivi des demandes de formation, l'organisation et le suivi des instances consultatives. Le service participe également au suivi des préconisations du médecin de prévention lors des visites médicales et est chargé d'une mission de conseil et d'assistance auprès des services et des agents en matière de sécurité et de santé.

5.2 Le personnel

5.2.1 Les caractéristiques des agents

Au 20 septembre 2023, la collectivité comptabilisait 156 emplois ouverts budgétairement dont 145 étaient pourvus. 22 de ces emplois sont à temps non complet. Sur les effectifs pourvus, 88 agents étaient titulaires de la fonction publique territoriale, 57 des contractuels de droit public sur emploi permanent. Aucun contrat de droit privé ne figure dans le tableau des emplois à cette date.

Avec environ 60 % de fonctionnaires et 40 % de contractuels, la part des contractuels est en légère croissance par rapport aux données qui figurent dans la dernière synthèse disponible du rapport social unique (RSU), qui indique que sur les 134 agents employés par la collectivité au 31 décembre 2021, 65 % étaient des fonctionnaires.

La part des fonctionnaires parmi les agents est donc inférieure à la moyenne, qu'elle soit départementale (74 % des agents étaient fonctionnaires d'après les données recensées par le centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale de Lot-et-Garonne, pour l'année 2021) ou pour l'ensemble de la fonction publique territoriale (FPT) où ce taux dépasse les 75 %.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a expliqué cette situation par le fait que lors des périodes de déclarations de vacances d'emplois, de plus en plus de candidats sont des agents non titulaires de la fonction publique, et de ce fait la proportion des contractuels a augmenté. Il indique également qu'il faut tenir compte du fait que les missions de certains emplois spécifiques ne relèvent pas toujours de celles dévolues aux cadres d'emplois de la FPT.

Les effectifs de la CCAC sont répartis entre les filières technique (28 %), administrative (23 %), animation (18 %), médico-sociale (17 %) et culturelle (14 %), d'après les données du dernier RSU transmis.

5.2.2 Des effectifs supérieurs à la moyenne de la strate démographique

Les 145 emplois pourvus au 20 septembre 2023, correspondent à 126 équivalents temps plein travaillés (ETPT) et 130,4 équivalents temps plein rémunérés (ETPR). Les ETPR augmentent de 8,3 % entre fin 2019 et fin septembre 2023.

L'ETPT permet de valoriser les équivalents temps plein (ETP) en fonction de la date réelle d'arrivée et de départ de l'agent dans l'année. L'ETPR prend en considération la surrémunération éventuelle du temps partiel. Cette différence entre les effectifs physiques et les ETPT s'explique notamment par le nombre relativement important d'agents contractuels qui travaillent à temps non complet (22 en 2023, principalement dans la filière culturelle), ainsi que ceux qui travaillent à temps partiel. Le nombre d'agents travaillant à temps non complet ou à temps partiel est en hausse sensible sur la période sous revue. Un emploi à temps non complet (ou incomplet) est un emploi créé pour une durée de travail inférieure à la durée légale de travail. À la différence du temps partiel, ce n'est donc pas l'agent qui choisit le temps non complet, il s'agit d'une caractéristique de l'emploi qui s'impose à l'agent. La durée de travail d'un emploi à temps non complet ou incomplet ne peut être modifiée que par l'administration.

Tableau n° 3 : évolution du nombre d'agents de la CCAC

	<i>ETP rémunéré</i>	<i>ETP Travaillé</i>	<i>Effectifs physiques</i>
<i>31/12/2019</i>	<i>120,48</i>	<i>119,10</i>	<i>126</i>
<i>31/12/2020</i>	<i>117,70</i>	<i>116,96</i>	<i>127</i>
<i>31/12/2021</i>	<i>133,55</i>	<i>129,61</i>	<i>140</i>
<i>31/12/2022</i>	<i>123,56</i>	<i>119,37</i>	<i>137</i>
<i>20/09/2023</i>	<i>130,40</i>	<i>125,97</i>	<i>145</i>

Source : CCAC

Lors de chaque prévision de recrutement les postes budgétaires sont créés sur les grades et statuts pertinents. Dès lors que la procédure de recrutement a abouti, une mise à jour du tableau est présentée, avec suppression des postes non pourvus, par le conseil communautaire.

Les dernières données disponibles issues de la direction générale des collectivités locales permettent de comparer le taux d'administration de la CCAC avec les EPCI de la même strate démographique. Ainsi, en 2020, les EPCI avec une population qui se situait entre 15 000 et 29 999 habitants, employaient en moyenne 85 agents. Avec ses 128 agents employés à la même période, le taux d'administration de la CCAC apparaît nettement supérieur à la moyenne. Toutefois, il convient de relativiser ces chiffres, dans la mesure où, avec ses 26 000 habitants, l'EPCI se trouve dans la partie haute de cette strate démographique.

L'ordonnateur a précisé qu'un territoire au périmètre large oblige la CCAC à démultiplier les effectifs d'entretien de la voirie ou d'animation notamment.

5.2.3 Un suivi des effectifs non fiabilisé et non homogène

La chambre constate que les chiffres des effectifs de la CCAC divergent selon la source des données. L'EPCI a indiqué à l'équipe de contrôle les éléments suivants : « [l]’annexe concernant l’état du personnel a été renseignée correctement dans le logiciel [...] mais les informations concernant les agents non titulaires n’ont pas été reprises dans la maquette officielle. Nous avons alerté l’éditeur à plusieurs reprises mais aucun correctif n’a été apporté à cette annexe ».

Dans sa réponse au rapport d’observations provisoires de la chambre, l’ordonnateur indique que l’absence d’information dans l’état du personnel était conjoncturelle et due à la nouvelle maquette du compte financier unique. La chambre observe toutefois, que la circonstance que l’éditeur n’a pas pu fournir une version corrective, n’exonère pas l’ordonnateur de sa responsabilité de suivre par ailleurs ses effectifs. La collectivité a fait le choix de recourir à un nouveau prestataire de logiciel commun aux services finances et ressources humaines, opérationnel depuis décembre 2023. Il doit permettre une extraction des données plus fiabilisée.

Tableau n° 4 : comparaison des effectifs renseignés dans les différents documents communiqués

Date	Nombre d’emplois à temps plein transmis à la demande de la CRC	Nombre d’emplois à temps plein selon le compte administratif et CFU - ETPT pourvus	Effectifs physiques, chiffres transmis à la demande de la CRC	Effectifs physiques selon le RSU
31/12/2019	119.10 ETPT	133 ETPT	126 effectifs physiques	122 effectifs physiques
31/12/2020	116.96 ETPT	134 ETPT	127 effectifs physiques	128 effectifs physiques
31/12/2021	129.61 ETPT	139 ETPT	140 effectifs physiques	134 effectifs physiques

Sources : tableau CRC NA, à partir des bilans sociaux, comptes administratifs et compte financier unique (CFU)

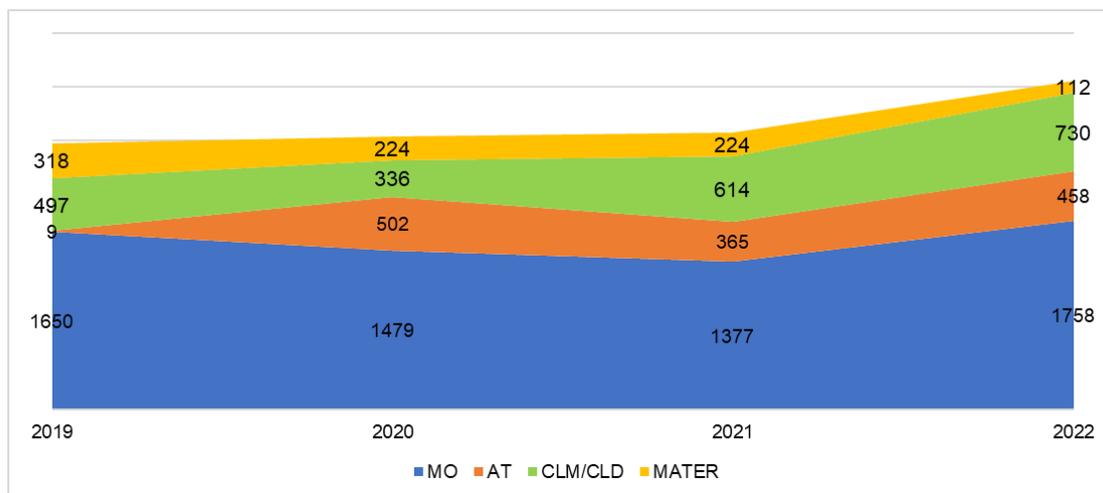
La chambre invite donc l’EPCI à veiller à la complétude et à la cohérence des données renseignées dans les prochains documents de suivi des effectifs.

Recommandation n° 2 : fiabiliser les données sur les effectifs à temps plein rémunérés [*mise en œuvre partielle*].

5.2.4 Un absentéisme en hausse

Sur la période sous revue, on constate une augmentation de l’absentéisme. Comme le précise la CCAC, en 2021 et 2022, le nombre de jours d’absence pour maladie ordinaire (MO) a augmenté du fait de l’arrêt de travail de manière continue d’agents sur une période supérieure à six mois, et pour lesquels leurs pathologies ne pouvaient relever d’un placement en congé longue maladie (CLM) ou congé longue durée (CLD). Les absences pour accident de travail (AT) augmentent sensiblement en 2020.

Graphique n° 2 : l'évolution de l'absentéisme



Source : CCAC

La CCAC a précisé que le suivi régulier des visites médicales auprès de la médecine du travail est effectué par le service ressources humaines. Les agents affectés sur le service voirie sont convoqués chaque année et en ce qui concerne les agents affectés dans les autres services, la périodicité est de deux ans.

La communauté indique également organiser des ateliers en partenariat avec la mutuelle nationale territoriale, portant notamment sur les risques routiers et les troubles musculosquelettiques. L'EPCI met en œuvre des actions concrètes en matière de prévention. Il mentionne les interventions d'un conseiller de prévention chargé du suivi des accidents de travail et des préconisations émises par la médecine du travail notamment des aménagements de postes de travail, de fournitures des équipements de protection individuelle (EPI) et d'outils ergonomiques. Une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et des conditions de travail a eu lieu.

5.3 Le dialogue social

5.3.1 La mise en place des nouvelles instances issues de la loi de transformation de la fonction publique

5.3.1.1 La mise en œuvre des nouvelles instances n'a pas suscité de difficultés majeures

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a eu pour effet de modifier de nombreuses dispositions portant sur le dialogue social. Son entrée en vigueur est échelonnée selon les mesures en application du titre VI de la loi.

Cette loi a réorganisé les instances représentatives du personnel, notamment en fusionnant, en vue du renouvellement général des instances dans la fonction publique lors des élections professionnelles de décembre 2022, les comités techniques (CT) et les comités

d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) en une instance unique, le comité social territorial (CST).

Compte tenu de l'effectif de la collectivité, les commissions administratives paritaires (CAP) relèvent de la compétence du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale de Lot-et-Garonne (CDG 47).

Un certain nombre d'indicateurs ont été transmis et figurent en annexe du présent rapport.

En ce qui concerne l'organisation des élections professionnelles, la CCAC a indiqué qu'aucune organisation syndicale n'a présenté de liste lors des élections professionnelles de 2018, et qu'un tirage au sort des représentants du personnel avait de ce fait été effectué, afin de désigner les membres devant siéger au comité technique local et au CHSCT local.

Depuis les élections de 2022, une liste syndicale a été élue pour siéger au sein du CST de la collectivité. Depuis l'installation du CST, deux réunions ont eu lieu avec les représentants du personnel issus de cette liste syndicale.

5.3.1.2 Des gains de temps ont été observés dans le traitement de certaines situations administratives

La CCAC a indiqué que compte tenu du délai de saisine de la CAP placée auprès du CDG 47, un gain de temps a été observé dans le traitement de certaines situations administratives, du fait de la modification des compétences des CAP (disponibilité, détachement, etc.), mais les dossiers de saisine avant réforme étant peu nombreux, cela n'a pas eu d'impact conséquent sur la charge de travail des agents du service des ressources humaines (RH). La communauté de communes n'a procédé à aucune création d'emploi consacrée au dialogue social.

En matière disciplinaire au sein de la CCAC, seules des sanctions du 1^{er} groupe de type avertissement et blâme ont été appliquées. De ce fait, aucune saisine n'a été effectuée auprès de la CAP du CDG 47.

5.3.2 Les moyens mis à disposition des syndicats

Albret-Communauté a précisé que, depuis l'installation du CST local en 2023, une organisation syndicale a transmis un courrier de déclaration d'un bureau syndical, en son sein. Par la suite, le contingent annuel global d'autorisations spéciales d'absence, prévue à l'article 14 du décret n° 85-397 du 3 avril 1985 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale, a été fixé à 210 en application d'un arrêté du 16 mai 2023. Les représentants du personnel doivent transmettre leurs convocations au service RH, afin qu'une saisie dans le logiciel d'absence soit effectuée (à ce jour une demande).

Les représentants du personnel siégeant au sein du CST local ont participé à la formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et des conditions de travail, en septembre 2023, dispensée par un intervenant du centre de gestion de la fonction publique territoriale (CDG47).

5.3.3 L'impact des nouveaux outils du dialogue social sur la dynamique et le contenu du dialogue social

5.3.3.1 Les lignes directrices de gestion

Les lignes directrices de gestion en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels ont été introduites par l'article 30 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique puis codifié aux articles L. 413-1 à L. 413-7 du code général de la fonction publique depuis l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 et entrés en vigueur le 1^{er} mars 2022.

Les lignes directrices de gestion (LDG) relèvent du droit dit « souple ». Même s'il s'agit de « droit souple », leur caractère légal et obligatoire doit être souligné. Elles ont pour fonction d'informer et d'orienter en matière de gestion des ressources humaines. Chaque administration doit édicter ses propres LDG, qui vont déterminer la stratégie pluriannuelle des ressources humaines et fixer les orientations générales en matière de promotion.

Les lignes directrices de gestion de la CCAC ont été fixées par arrêté du 1^{er} avril 2021 pour une durée de six ans. La communauté a indiqué que ces lignes directrices « *ont davantage permis la continuation des politiques préexistantes* ». Or, conformément à l'article 3 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires, « *Les lignes directrices de gestion sont établies pour une durée pluriannuelle qui ne peut excéder cinq années. Elles peuvent faire l'objet, en tout ou partie, d'une révision en cours de période selon la même procédure* ».

Les lignes directrices prévoient des actions à mettre en place avec des échéances et un ordre de priorité déterminé.

Ces lignes directrices prévoient la réalisation d'un bilan annuel. Un rapport de suivi des LDG devait être proposé aux membres du CST avant la fin de l'année 2023.

5.3.3.2 Le rapport social unique

Depuis le 1^{er} janvier 2021, un rapport social unique (RSU) doit être établi annuellement en application du décret n° 2020-1493 du 30 novembre 2020. Celui-ci vient remplacer le « bilan social », qui s'opérait tous les deux ans. Le RSU est présenté aux membres du CST, afin qu'un débat soit engagé sur l'évolution des politiques RH de l'EPCI.

La CCAC a indiqué que la première présentation du RSU aux organisations syndicales devait avoir lieu en fin d'année 2023.

6 PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES ET FIABILITÉ DES COMPTES

6.1 La préparation et le vote des budgets

6.1.1 L'architecture budgétaire

Au 31 décembre 2022, l'activité de la communauté de communes est retracée dans le budget principal et dans trois budgets annexes régis selon les nomenclatures comptables M4 pour le budget annexe « photovoltaïque » et M57 pour les budgets annexes « atelier relais Sabathe CCAC » et « ZA² CCVA ».

En début de période, les budgets annexes ont été regroupés par nature d'activité. Les 15 zones d'activités qui disposaient chacune de leur propre budget annexe sont désormais suivies dans un seul budget annexe. Par ailleurs, le budget annexe des ateliers relais, dont le contrat de location-vente était arrivé à terme, a été clôturé.

La communauté de communes a adopté la nomenclature M57 depuis l'exercice 2022. Le changement de nomenclature sur la période de contrôle n'a pas eu d'impact significatif sur la présentation des comptes ou le suivi de l'évolution des recettes et dépenses dans le présent rapport.

6.1.2 Les taux d'exécution et la fiabilité des prévisions en regard

Sur la période examinée, 19,2 % de crédits ouverts en dépenses réelles d'investissement ont été annulés. Cela porte principalement sur les opérations d'équipement.

Tableau n° 5 : taux d'exécution des dépenses réelles d'investissement (en €)

	Crédits ouverts	Exécution budgétaire	RAR	Annulations	Taux d'annulation	Taux d'exécution
2019	5 050 696	2 257 002	1 411 725	1 381 969	27,36 %	44,69 %
2020	4 996 128	3 290 523	917 571	788 035	15,77 %	65,86 %
2021	6 042 838	2 906 059	1 560 472	1 576 306	26,09 %	48,09 %
2022	6 611 594	4 459 584	1 530 610	621 400	9,40 %	67,45 %
Somme	22 701 256	12 913 168	ns	4 367 710	19,24 %	56,88 %

Source : extrait des comptes administratifs et compte financier unique

Les crédits ouverts lors du vote du budget primitif puis des décisions modificatives ne sont exécutés lors du même exercice qu'à hauteur de 56,9 %. Il est néanmoins constaté une amélioration en fin de période avec 9,4 % d'annulations et un taux d'exécution de 67,5 %.

² Zone d'activité.

Tableau n° 6 : présentation consolidée du budget principal et des budgets annexes (en €)

Section	Prévisions	Réalisations	Restes À Réaliser au 31/12	Crédits Sans Emploi
Investissement				
Dépenses	6 916 955,00	4 717 174,16	1 530 610,00	669 170,84
Recettes	7 331 362,00	3 592 238,91	1 941 657,00	1 797 466,09
Fonctionnement				
Dépenses	18 215 104,00	16 340 195,58	0,00	1 874 908,42
Recettes	18 215 104,00	19 493 644,10	0,00	-1 278 540,10
Total général des dépenses	25 132 059,00	21 057 369,74	1 530 610,00	2 544 079,26
Total général des recettes	25 546 466,00	23 085 883,01	1 941 657,00	518 925,99

Source : compte financier unique 2022

En dépenses de fonctionnement, les annulations des crédits budgétisés sont de 7,4 % sur la période de contrôle. Elles ont atteint le niveau le plus élevé en 2020 (13,3 %) et portent sur la baisse des charges de gestion courante (0,6 M€) liée au ralentissement de l'activité pendant la crise sanitaire et les charges exceptionnelles (0,6 M€).

En ce qui concerne le budget annexe « ZA CCVA », les annulations des crédits ouverts en section de fonctionnement³ ont été de 75,1 % en dépenses et 92,3 % en recettes. Dans sa réponse, l'ordonnateur a justifié ces annulations par le report ou l'annulation de réservation de terrains après inscription de la recette au budget primitif. Ces importantes annulations traduisent l'absence de lisibilité dans les travaux d'aménagement des sites et la difficulté de commercialisation des parcelles.

Interrogé sur la question du taux d'exécution des prévisions budgétaires, l'ordonnateur a transmis trois exemples pour justifier les raisons qui ont pu conduire à décaler certains projets, votés au budget principal, dans le temps :

- « Voirie bourg de Thouars : BP 2023 340 K€ / réalisé 55 K€ : les crédits sont inscrits pour la demande de financement mais les travaux ont été décalés d'un an, ceci est dû au choix du maître d'œuvre et au lancement des marchés ;
- Voirie Andiran : Les crédits ont été inscrits au budget mais la DETR⁴ a été refusée, les crédits ont été réinscrits ;
- Voirie Sos : crédits inscrits au BP 2023 373 K€ / réalisé 2 K€ et restent engagés (=reports 2024) 371 K€ : décalage entre l'inscription des crédits nécessaires pour la demande de financement et le lancement du marché ».

Ces exemples démontrent que certaines prévisions peinent à se réaliser ou sont décalées dans le temps. Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que les reports ou annulations des prévisions des investissements sont dues au décalage de perception des financements. Ainsi, « en ce qui concerne les recettes d'investissement, certains

³ Le fonctionnement des budgets gérant les zones d'activité repose sur une comptabilité de stock qui par définition n'affecte que la partie « fonctionnement ». La section d'investissement ne retrace que les emprunts contractés et les annuités mandatées.

⁴ Dotation d'équipement des territoires ruraux.

programmes connaissent un décalage entre la prévision de la subvention inscrite au budget et sa notification, ce qui a pour conséquence un décalage de début d'exécution. De plus pour les subventions européennes (FEADER), le principe de cofinancement nécessite de percevoir des subventions d'autres financeurs et explique aussi un possible décalage ».

Toutefois, eu égard à la moyenne des réalisations budgétaires des dépenses, un plan pluriannuel d'investissement plus précis pourrait conduire à ce que l'exécution des dépenses d'équipement soit plus proche des prévisions budgétaires votées.

Recommandation n° 3 : améliorer la qualité des prévisions budgétaires en matière d'investissements en s'appuyant sur une programmation prévisionnelle pluriannuelle plus complète *[mise en œuvre partielle]*.

6.2 Les outils de pilotage et de contrôle

L'exercice de la fonction financière de la CCAC s'organise au sein du service « affaires financières » composé d'une directrice et de deux assistants de gestion en comptabilité.

Les différents services sont gestionnaires de crédits et disposent d'un accès en consultation au logiciel comptable depuis la préparation budgétaire jusqu'à l'attestation du service fait.

Actuellement, les différentes demandes et propositions des services (préparation budgétaire, devis à valider, bons de commande à établir, demandes de virement de crédits, attestation du service fait) se font par envoi de support matériel au service financier. Le déploiement d'un nouveau logiciel permettra la dématérialisation d'une partie du circuit de la dépense. Le logiciel, en phase de déploiement depuis septembre 2023, doit être utilisé dès décembre 2023.

Cette dématérialisation du circuit de la dépense est indispensable à la traçabilité des différentes actions et acteurs. Elle devrait également permettre la sécurisation du circuit de la dépense, par la création d'un recueil de gestion des habilitations. En parallèle, le service devrait mettre en place un recueil des procédures pour accompagner cette dématérialisation.

Par ailleurs, la communauté de communes a adopté, par une délibération du 23 mars 2022, un règlement budgétaire et financier. Ce dernier apporte la définition, notamment, des processus de prévision et exécution budgétaires. Cependant, le dispositif de contrôle interne n'y figure pas. Ce dernier est mentionné dans la convention triennale entre la communauté et la direction départementale des finances publiques a été signée le 24 février 2020 et reconduite le 1^{er} février 2023 pour une durée d'un an. Elle prévoit que « *l'ordonnateur et le comptable s'assurent, par les contrôles de supervision de la qualité et de la complétude des titres et mandats émis* ».

Le règlement budgétaire et financier, qui constitue un outil unique et commun de pilotage budgétaire, comptable et financier adopté par le conseil communautaire, doit notamment permettre de :

- décrire le cadre de la gestion budgétaire et comptable et leurs procédures ainsi que ses procédures internes ;

- faire connaître ce cadre et ces procédures avec exactitude aux agents afin qu'ils soient suivis et respectés le plus précisément possible ;
- créer un référentiel commun et une culture de gestion que les directions et les services de l'organisme s'approprient ;
- rappeler les normes et respecter le principe de permanence des méthodes ;
- améliorer les prévisions budgétaires et la programmation des investissements.

Le règlement budgétaire et financier de la CCAC décrit le cadre de gestion budgétaire et comptable. Il doit cependant être complété par la formalisation des procédures à faire connaître aux agents de la collectivité.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que le nouveau logiciel métier est utilisé par tous les gestionnaires de crédits depuis fin 2023. Toutes les personnes concernées ont suivi une formation en présentiel, dispensée par l'éditeur, sur les différentes procédures dématérialisées (saisie des bons de commande, attestation du service fait, préparation budgétaire et demandes de virements de crédits).

L'ordonnateur est donc appelé, en parallèle de la dématérialisation des procédures permise avec le déploiement du nouveau logiciel, à formaliser le guide des procédures.

6.3 La fiabilité du bilan et le compte de résultat

6.3.1 Des immobilisations non recensées par l'ordonnateur depuis 14 ans

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification. Ce dernier tient l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés. Le comptable est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan : à ce titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance générale des comptes et au bilan. L'inventaire comptable et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre.

Pour la CCAC, l'ordonnateur a mentionné que « *hormis l'inventaire comptable des immobilisations enregistrées lors de l'exécution budgétaire (avec envois réguliers au Trésorier de flux comptables pour mise à jour de l'actif), aucun inventaire exhaustif n'a été réalisé depuis 2009* ». La transmission des opérations d'acquisition, de production ou de sortie des immobilisations ne peuvent se substituer au recensement périodique des immobilisations.

L'ordonnateur a néanmoins ajouté qu'« *un travail de mise à jour de l'actif est engagé avec la DGFIP, qui devra entre autres ajuster l'inventaire physique des biens appartenant à la CCAC avec l'état tenu par le comptable* ».

Le comptable public, quant à lui, a précisé que si les travaux sont toujours en cours, « *la collaboration entre l'ordonnateur et le comptable permet de faire progresser l'ajustement des opérations* ».

La mise à niveau de l'actif immobilisé et la mise en concordance de l'état de l'actif du comptable avec l'inventaire de l'ordonnateur figurent dans l'axe *I -Renforcer la qualité comptable et la fiabilité des comptes* de leur engagement partenarial pour la période 2020-2022. Force est de constater que si les travaux d'ajustement sont en cours, ils n'ont pas encore abouti.

La valeur des immobilisations recensées dans l'état de l'actif 2022 totalise une somme brute de 60 M€ et nette de 58 M€. Eu égard à l'importance de l'actif de la communauté de communes, la chambre recommande à la CCAC d'établir l'inventaire physique de ses immobilisations et de se rapprocher du comptable pour mettre ces inventaires en concordance avec l'état de l'actif. Cette démarche vise à ce que la communauté de communes dispose *in fine* d'une connaissance précise et fiable de son patrimoine.

Recommandation n° 4 : établir l'inventaire des immobilisations et se rapprocher du comptable pour mettre à jour et en concordance les états de l'actif et les inventaires établis [*mise en œuvre partielle*].

6.3.2 Des rattachements de produits et charges en amélioration mais qu'il convient de compléter

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice est effectué en application du principe d'indépendance des exercices et vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent. Le rattachement ne vise que la seule section de fonctionnement, la section d'investissement faisant apparaître des restes à réaliser.

La procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré qui n'ont pu être comptabilisés en raison, pour les dépenses notamment, de la non-réception de la pièce justificative. Le rattachement prend donc deux formes :

- les charges et produits comptabilisés d'avance qui se rattachent à l'exercice suivant et non à l'exercice au cours duquel ils ont été décaissés ou encaissés ;
- les charges à payer et produits à recevoir qui sont rattachés au résultat de l'exercice, pour leur montant estimé, alors que la facture correspondante n'a pas été reçue ou que le titre n'a pas encore été émis.

Pour la communauté de communes, les comptes de gestion enregistrent au compte 408 -fournisseurs, factures non parvenues- un montant de 26 000 € en 2019, 85 000 € en 2020 et 0,2 M€ en 2021. L'évolution continue du montant des rattachements des charges sur la période traduit une prise en compte du principe d'indépendance des exercices. Ces montants demeurent toutefois inférieurs aux dépenses à rattacher.

En effet, les grands livres comptables relatifs à la période examinée font état des montants à rattacher de 0,14 M€ en 2019 (contre 26 000 € rattachés), de 0,19 M€ en 2020 (contre 85 000 € rattachés) et 0,3 M€ en 2021 contre 0,2 M€ rattachés. La chambre encourage l'ordonnateur à poursuivre l'amélioration de la qualité des rattachements des charges à l'exercice.

6.3.3 Les provisions

En matière de provisions pour risques et charges, il est observé en 2019 l'annulation de deux provisions constituées en 2017 et 2018 pour un total de 0,4 M€. La régularisation de ces écritures a majoré le résultat de fonctionnement 2021 à hauteur du montant annulé.

Interrogée sur cette question, la CCAC a précisé que l'ensemble de « *ces écritures découlent d'échanges avec la Trésorerie afin de régulariser des écritures antérieures à la fusion* ». Une délibération du 10 novembre 2021 a procédé aux régularisations nécessaires.

Par ailleurs, le budget principal de la CCAC retrace dans ses comptes des provisions pour risques et charges constituées en 2020 pour un montant de 135 000 €, repris intégralement en 2021. En dehors de cette prévision (soldée en 2021) aucune provision n'a été constituée par l'EPCI durant la durée du contrôle.

Interrogée sur ce point, la CCAC a précisé que l'ensemble de « *ces écritures découlent d'échanges avec la Trésorerie afin de régulariser des écritures antérieures à la fusion* ». Une délibération du 10 novembre 2021 a procédé aux régularisations nécessaires.

En ce qui concerne les provisions pour dépréciation des créances, aucune provision n'a été constituée sur la période de contrôle.

Les créances contentieuses sont relativement faibles et les admissions en non-valeur presque inexistantes. L'état des restes à recouvrer au 31 décembre 2022 contient un faible montant de créances antérieures à 2021 (4 777 €) qu'il convient néanmoins de régulariser. L'absence de provisions pour dépréciation de créance peut être considérée comme justifiée.

6.3.4 Un regroupement des régies

Fin 2023, la CCAC disposait de quatre régies d'avances et de recettes et deux régies de recettes :

- aire d'accueil des gens du voyage ;
- école de musique et de danse et spectacles ;
- centre aqualudique le Lud'O Parc ;
- perception de la taxe de séjour ;
- prêt de vélos à assistance électrique ;
- petite enfance et enfance jeunesse (PEEJ).

La régie « PEEJ » a regroupé depuis 2021 la gestion confiée à neuf régies d'avances et de recettes (centres de loisirs, maisons des jeunes, accueils de loisirs, halte-garderie). Les anciennes régies ont été clôturées et sont dorénavant gérées en sous régies.

La régie de recettes « perception de la taxe séjour » n'a pas été contrôlée sur la période examinée alors que les montants encaissés en 2022 et 2023 sont respectivement de 0,074 M€ et 0,062 M€.

Le procès-verbal de vérification de la régie « aire d'accueil des gens du voyage » établi le 13 mars 2023 par le comptable constate la non restitution des clés du coffre par l'ancien régisseur suppléant et un déficit de 860,90 €. Le comptable recommandait alors de limiter l'avance consentie de 1 000 € à 500 €, de limiter l'encaisse à 1 500 € au lieu de 2 400 € et de changer le barillet du coffre et fixer trimestriellement la périodicité des versements. L'ordonnateur et le comptable public ont précisé, que concernant la régie « aire d'accueil des gens du voyage », la décision n° DEC-067-2023 du 17 avril 2023 modifie les montants de l'avance consentie et de l'encaisse et les fixe respectivement à 500 € et 1500 € et fixe également la périodicité des versements au trimestre. Le coffre a été changé.

Le comptable, à l'issue de la vérification de la régie « PEEJ » du 6 octobre 2022, recommandait, eu égard à l'importance des montants encaissés, d'augmenter le montant maximum d'encaisse. Un arrêté du 28 février 2024 a porté l'encaisse maximum à 25 000 € dont 1 500 € en espèces.

L'ordonnateur est appelé à procéder à des contrôles des régies. En effet, en application de l'article R. 1617-17 du CGCT, les régies sont soumises au contrôle, d'une part, de l'ordonnateur et, d'autre part, du comptable public assignataire selon une périodicité correspondant à un contrôle des régies à risque tous les deux ans et tous les six ans pour les autres⁵.

6.4 Une situation financière saine : Albret-communauté dégage un excédent sur sa gestion courante

La situation financière de la communauté de communes, en évolution sur la période examinée, ne présente pas de fragilité. La capacité de l'EPCI à dégager un excédent sur sa gestion courante lui permet de cumuler une épargne nette disponible de 3,5 M€ sur la période contrôlée qui, une fois additionnée aux recettes d'investissement, représente 76 % des dépenses d'investissement (opérations d'équipement, subvention d'investissement accordées et participations financières) réalisées sur la même période.

⁵ Instructions n° 2012-12-7596 du 28 janvier 2013 relative à la sécurisation des régies et des dépenses du secteur public local et n° 2013-05-1118 du 5 juin 2013 relative aux consignes actualisées de contrôle des régies de recettes.

Tableau n° 7 : l'évolution des principaux indicateurs financiers

en €	2019	2020	2021	2022	2023*	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	9 354 097	12 328 034	12 009 989	12 916 830	14 460 429	11,5 %
+ Fiscalité reversée	316 510	-2 774 202	-2 822 620	-2 870 082	-2 847 074	
= Fiscalité totale (nette)	9 670 607	9 553 832	9 187 369	10 046 749	11 613 355	4,7 %
+ Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels*)	663 012	513 411	823 480	1 058 600	825 378	5,6 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 078 912	2 571 541	3 109 940	3 141 287	2 746 926	7,2 %
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	158 985	159 438	
= Produits de gestion (A)	12 412 531	12 638 784	13 120 789	14 405 620	15 345 097	5,4 %
Charges à caractère général	2 531 747	2 544 063	2 791 347	2 930 217	2 889 726	3,4 %
+ Charges de personnel	4 513 836	4 752 148	4 990 484	5 200 011	5 475 938	4,9 %
+ Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles*)	506 914	601 288	414 975	443 462	558 884	2,5 %
+ Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles*)	2 964 810	3 131 482	3 535 418	3 878 523	4 208 994	9,2 %
= Charges de gestion (B)	10 517 308	11 028 981	11 732 224	12 452 213	13 133 542	5,7 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 895 223	1 609 803	1 388 565	1 953 408	2 211 555	3,9 %
+/- Résultat financier	-102 336	-97 110	-81 272	-71 045	-92 134	-2,6 %
+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs	-739 562	15 580	-3 119	25 746	3 978	
= CAF brute	1 053 325	1 528 273	1 304 175	1 908 109	2 123 399	19,2 %

* Les données 2023 sont à ce stade provisoires, en attendant la production du compte de gestion 2023.

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion

6.5 Un budget principal au poids prépondérant

Les recettes réelles de fonctionnement du budget principal constituent 98,3 % des recettes réelles de fonctionnement consolidées, celles du budget annexe « ZA CCVA » représentent 1,5 % et celles du budget annexe (BA) « photovoltaïque » 0,2 %. Ce dernier montant peut apparaître faible, eu égard à l'importance accordée par la CCAC au développement des énergies renouvelables sur son territoire et la création de la SEM Albret. Il s'explique néanmoins par le fait que ce budget annexe concerne uniquement la vente de l'énergie produite par un site (en produits) et la maintenance des panneaux (en charges).

Par ailleurs, les recettes réelles de fonctionnement du budget annexe « atelier relais », composé de loyers, sont de 6 K€ en moyenne annuelle contre 16 M€ de recettes consolidées.

La part des budgets annexes dans les agrégats financiers consolidés étant relativement marginale, l'analyse financière du présent rapport ne portera sur ces derniers que lorsqu'ils interfèrent dans la situation financière du budget principal⁶.

⁶ C'est notamment le cas s'agissant du besoin en fonds de roulement du budget principal.

6.6 Un passage en fiscalité professionnelle unique au 1^{er} janvier 2020

La communauté de communes est passée en fiscalité professionnelle unique (FPU) au 1^{er} janvier 2020, par délibération du conseil communautaire n° DE-161-2019 du 26 décembre 2019.

Ce passage s'est traduit par la perception directe de la fiscalité économique du territoire. Ainsi, la CCAC se substitue à ses communes membres pour la gestion et la perception de plusieurs recettes :

- la cotisation foncière des entreprises (CFE) ;
- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
- la dotation de compensation pour suppression de la part salaire intégrée dans l'enveloppe DGF ;
- la taxe additionnelle au foncier non-bâti ;
- la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)
- certaines composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) ;
- les compensations fiscales attachées à ces taxes.

Ainsi, les ressources fiscales sont passées de 9,4 M€ en 2019 à 12,3 M€ en 2020, avec un niveau équivalent enregistré en 2021 et 2022.

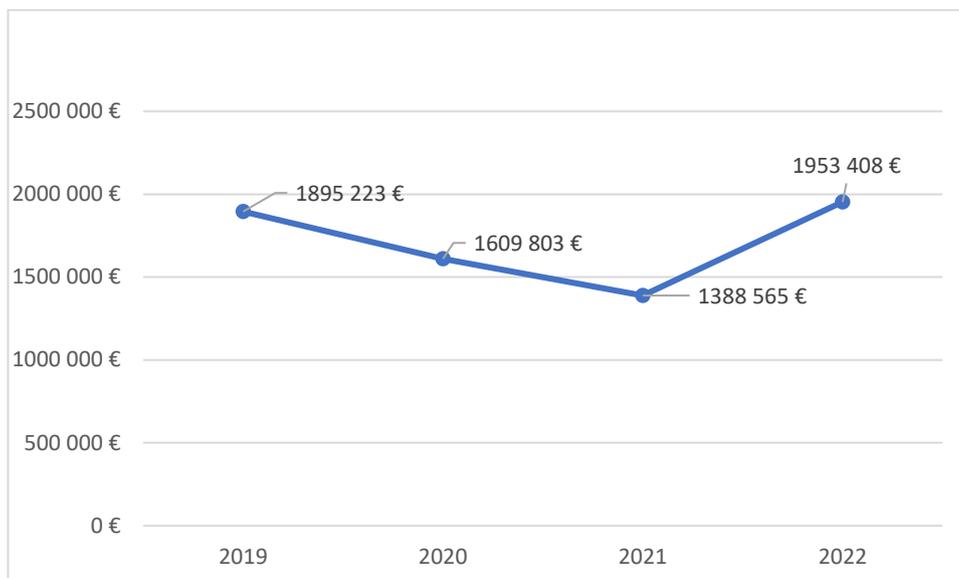
La CCAC reverse aux communes une compensation sous forme d'attribution de compensation (AC).

Les dispositions du III de l'article 1609 nonies C prévoient un dispositif obligatoire d'unification progressive des taux de CFE sur l'ensemble du territoire intercommunal. Par délibération n° DE-015-2020 du 11 mars 2020, le conseil communautaire a décidé d'appliquer une intégration fiscale progressive des taux de CFE sur une durée de six ans. Le taux de CFE étant fixé à 31,8 % (taux moyen pondéré 2019).

Comme le note la CCAC, la mise en place de la FPU doit permettre « à terme de supprimer les écarts de taux existants (sans modifier les bases évaluées au niveau de la commune), d'atténuer la concurrence entre les communes vis-à-vis de l'accueil des entreprises, de mutualiser les risques économiques (pertes de bases de ressources suite à une diminution d'activité, une fermeture d'entreprise, etc.), d'accompagner une politique économique intercommunale en unifiant le taux de la cotisation foncière et les différentes aides (exonérations, bâtiments, terrain-promotion, etc.) ».

6.7 Une épargne disponible croissante malgré une baisse en 2021

L'excédent brut d'exploitation, qui permet de déterminer les ressources dégagées du fonctionnement courant de l'entité, a connu une évolution contrastée pendant la période examinée. Il est passé de 1,9 M€ en 2019 puis a baissé successivement en 2020 et en 2021 avant d'atteindre 2 M€ en 2022.

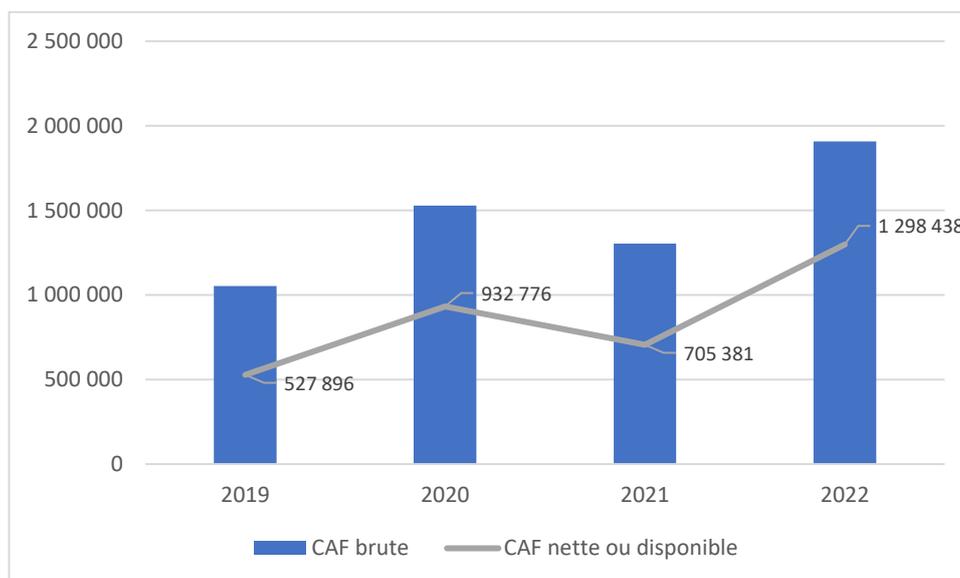
Graphique n° 3 : l'évolution de l'excédent brut d'exploitation

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion

La baisse de l'excédent brut d'exploitation constatée en 2020 et en 2021 est due à une augmentation des charges de fonctionnement (+ 1,2 M€) à un rythme plus important que celui des produits de fonctionnement (+ 0,7 M€) entre 2019 et 2021.

Comme le précise la CCAC, en fonctionnement, les dépenses réelles sont en augmentation de 0,8 M€ entre 2020 et 2021, pour une augmentation des recettes réelles de 0,6 M€, qui sont effectivement un peu moins dynamiques (solde de - 0,23 M€). Cela s'explique, selon elle, par plusieurs raisons : reprise d'un fonctionnement normal des services en 2021 après la crise du covid-19, création du service habitat, faible revalorisation des bases fiscales en 2021 (+ 0,2 %).

La capacité d'autofinancement brute du budget principal, qui représente l'excédent résultant de la section de fonctionnement utilisable pour financer les opérations d'investissement, a été de 1,4 M€ en moyenne annuelle sur la période examinée (en augmentation de 3,1 % en moyenne annuelle). L'épargne brute disponible est passée de 1 M€ en 2019 à 1,9 M€ en 2022.

Graphique n° 4 : l'évolution de l'épargne disponible

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion

En 2019, la capacité d'autofinancement de la communauté de communes enregistre son niveau le plus bas de la période examinée consécutivement à l'enregistrement d'une charge exceptionnelle pour annulation de titres pour un total de 0,7 M€. La charge exceptionnelle enregistrée en 2019 porte sur trois titres annulés dont deux ont été émis en 2010 pour respectivement 250 000 € et 109 000 € et un titre émis en 2016 pour un montant de 380 000 €.

6.7.1 Une dette maîtrisée et un recours à l'emprunt qui couvre 30 % des dépenses d'investissement

Au 31 décembre 2022, l'encours de la dette du budget principal ainsi que celle des budgets annexes est de 4,62 M€. Le montant de la dette atteint environ 175 € par habitant. Il s'agit donc d'un montant sensiblement inférieur à la moyenne des intercommunalités qui ont entre 15 000 et 29 999 habitants (environ 400 €⁷ par habitant).

Si son taux moyen est de 2,04 %, celui du budget photovoltaïque atteint toutefois 5,68 %. La dette est uniquement à taux fixe. Le coût de ces emprunts est connu et peu sensible aux variations des marchés, ce qui rend l'évolution de la dette très prévisible dans le contexte de hausse des taux d'intérêts. Les intérêts de la dette représentent moins de 1 % des dépenses réelles de fonctionnement.

Le principal prêteur, la Banque postale, représente à lui seul la moitié du volume des financements.

⁷ Observatoire des finances et de la gestion publique locales, étude *Cap sur les finances des communes et intercommunalités en 2022*, novembre 2023.

Le rapport d'orientations budgétaires 2023, présenté le 8 février 2023, précise que le plan pluriannuel d'investissement « établi sur la période 2022-2026 de 20,4 M€ implique un nécessaire recours à l'emprunt à hauteur de 3,9 M€ (y compris les 765 K€ contractés en 2022) ». Le profil d'extinction de la dette d'Albret-Communauté permet la souscription de nouveaux emprunts.

Les emprunts contractés sur la période examinée ont permis le financement d'opérations d'équipement de la communauté de communes à hauteur de 30 %. Le surplus dégagé par le financement propre (qui représente 76 % des dépenses d'investissement) et les emprunts contractés ont permis la reconstitution du fonds de roulement de l'EPCI à hauteur de 0,3 M€ sur la période.

En ce qui concerne les opérations d'équipement (cf. annexe n° 2), elles ont été de 9,3 M€ sur la période examinée. Ces dépenses sont très légèrement en dessous de celles des collectivités de la même strate (298 € contre 303 € par habitant pour la strate nationale).

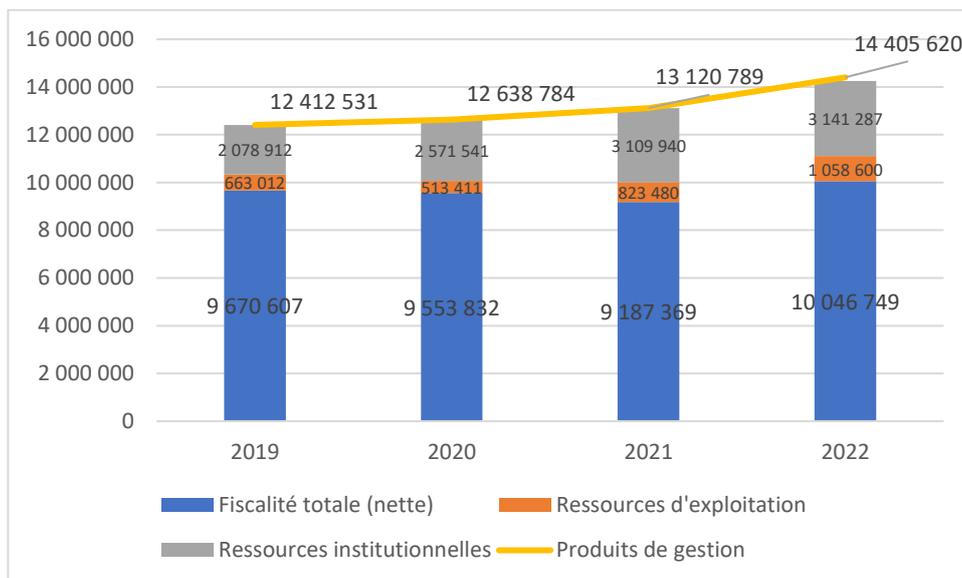
Les dépenses d'investissement réalisées sur la période ont porté principalement sur la voirie. Les comptes de gestion de 2019 à 2022 montrent que les opérations liées à la voirie représentent la moitié des dépenses d'investissement suivi des dépenses concernant l'aire d'accueil des gens de voyages pour un total de 1,1 M€ en 2019 et 2020 et enfin les travaux d'aménagement et d'extension de « l'ALSH de Barbaste » (0,6 M€ en 2022).

6.7.2 Les produits de fonctionnement

Les produits de fonctionnement courant correspondant aux produits liés au cycle d'exploitation ont une progression de 16,1 % entre 2019 et 2022, plus accentuée sur le dernier exercice (+ 9,8 % entre 2021 et 2022). Ces produits se composent de ressources fiscales nettes (73,3 %), des dotations et participations (20,7 %) et de recettes issues de prestations de services (5,8 %).

La part des recettes fiscales est prédominante. Elle se situe au-dessus de la moyenne de la strate régionale (+ 19,2 %) et nationale (+ 25 %). S'additionne aux impôts fonciers et économiques, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, qui se situe également à un niveau supérieur à celui des EPCI de la même strate régionale (+ 92 %) et nationale (+ 100 %).

Il convient toutefois de nuancer cette référence à la moyenne de la strate puisque l'hétérogénéité des compétences exercées a un effet sur la fiscalité nette.

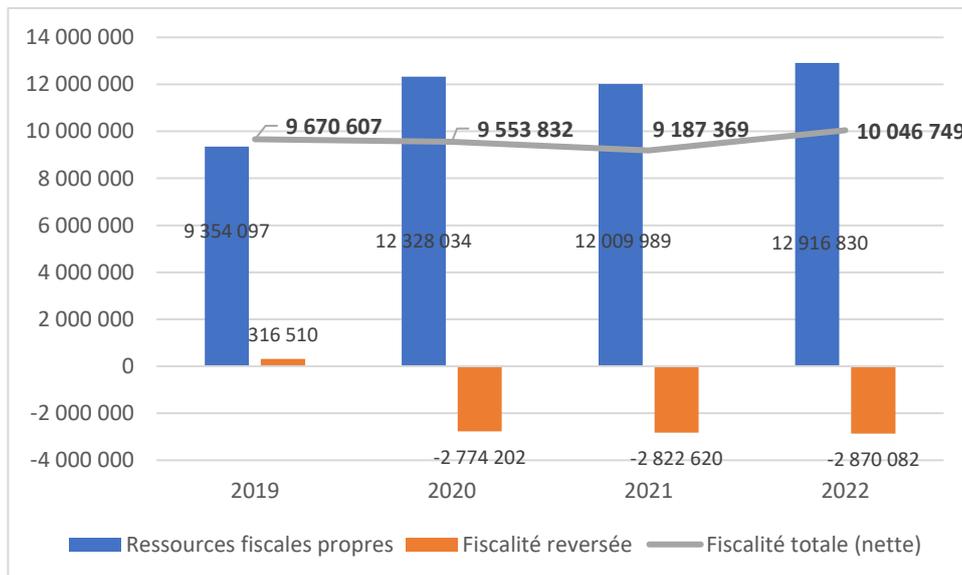
Graphique n° 5 : la structure et l'évolution des produits de gestion

Source : d'après les comptes de gestion du budget principal

La part prédominante des recettes fiscales dans les produits de gestion est notamment accentuée par le niveau des recettes de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), qui constituent 30 % recettes fiscales nettes après restitutions.

6.7.2.1 Les recettes fiscales

Les recettes fiscales nettes de la communauté de communes perçues en 2022 sont quasi identiques à celles encaissées en début de période (+ 3,9 %), même si elles ont enregistré une légère baisse en 2020 et 2021.

Graphique n° 6 : l'évolution de la fiscalité nette (après reversements des attributions de compensation)

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion du budget principal

Malgré l'absence de changement des taux d'imposition votés par le conseil intercommunautaire, les recettes fiscales nettes après restitutions enregistrent une légère baisse successive en 2020 et 2021 (- 1,2 % puis - 3,8 %), avant une augmentation en 2022 (+ 9,4 %). L'augmentation observée en 2022 est due en partie au dynamisme de la fraction taxe sur la valeur ajoutée (TVA) versée aux EPCI en compensation de la taxe d'habitation et à l'augmentation de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

En ce qui concerne la structure des recettes fiscales de la communauté de communes, les produits de la TEOM en représentent 30 % et enregistrent une augmentation dynamique sur la période de contrôle (+ 36,2 % entre 2019 et 2022).

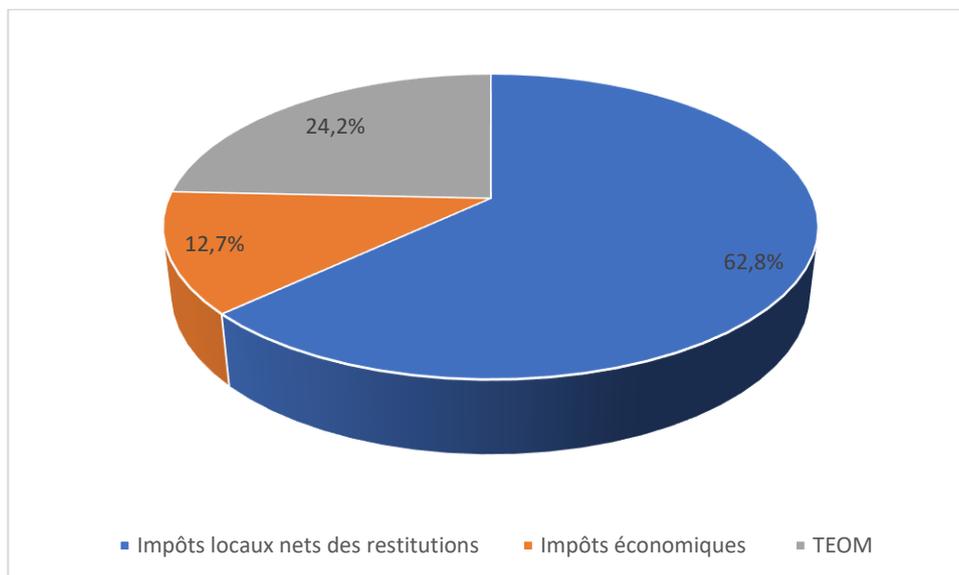
Les produits de la taxe sont appelés sur la base des participations délibérées par le conseil syndical du SMICTOM. Ces participations ont été fixées à 3,6 M€ en 2023 contre 2,5 M€ en 2019.

Le passage en FPU en cours de la période de contrôle n'a pas eu d'effet sur la fluctuation de la fiscalité nette. En effet, les attributions de compensation ont pour fonction d'assurer la neutralité budgétaire des transferts des charges et des produits entre l'EPCI et ses communes membres. Les attributions de compensation sont assez stables (+ 0,1 M€ entre 2020 et 2022). Sur cette faible fluctuation, l'ordonnateur a précisé qu'il s'agit de :

- « la mise à disposition de l'archiviste/DPD : 50 % de son salaire est réparti sur les communes de façon proportionnelle à leur population ;
- participation aux frais de transport des sorties scolaires : il a été décidé par délibération du 20 décembre 2020 de consacrer une enveloppe de 20 k€ sur le budget de la communauté de communes pour participer financièrement à hauteur de 50 % aux transports scolaires des écoles. Ne sont pas pris en compte les transports de fin d'année et les transports hors département ;

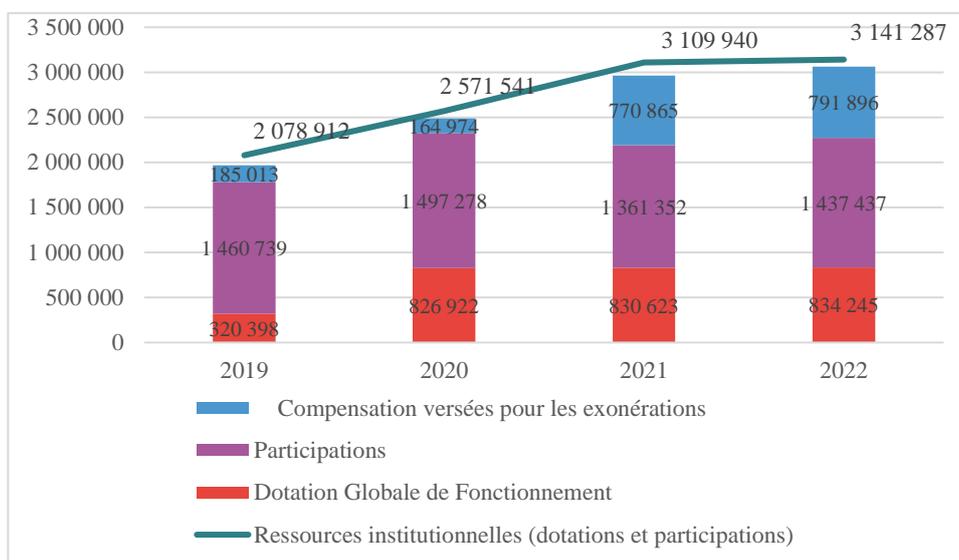
- *les travaux de voirie effectués par la communauté de communes sur le territoire des communes peuvent être financés par une réduction des attributions de compensation. »*

Graphique n° 7 : la structure des recettes fiscales avant reversements (en moyenne annuelle)



Source : CRC NA d'après les comptes de gestion du budget principal (moyenne calculée de 2020 à 2022 ; période FPU)

Comparativement à la moyenne de la strate démographique, les recettes fiscales perçues par l'EPCI sont de 240 € par habitant contre 193 € pour la moyenne régionale et 182 € pour la moyenne nationale en 2022. De même, les recettes de la TEOM sont de 130 € par habitant en 2022 contre 68 € pour la moyenne régionale et 63 € pour la moyenne nationale, soit + 91 %.

6.7.2.2 Les ressources institutionnelles et les ressources d'exploitation**Graphique n° 8 : la structure et l'évolution des ressources institutionnelles**

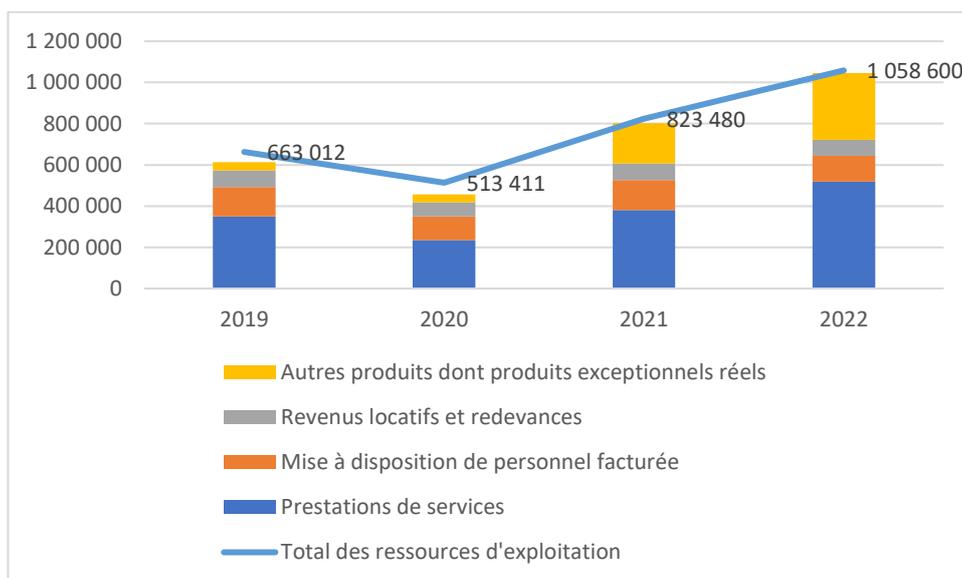
Source : CRC NA d'après les comptes de gestion du budget principal

Représentant 22,2 % des ressources de l'EPCI, les ressources institutionnelles sont en augmentation depuis 2020 de 12,7 %. Cette progression est due, en 2020, à l'augmentation de la DGF, à la suite du passage de l'EPCI en FPU (+ 0,5 M€), alors qu'en 2021, l'augmentation est portée par les dotations de compensation versées à l'EPCI pour les exonérations de CFE, CVAE et réduction pour création d'entreprise (RCE) pour + 0,6 M€.

Les participations constituent 52,8 % des ressources institutionnelles. Elles se sont établies à 1,4 M€ par an en moyenne et ont enregistré leur niveau le plus bas en 2021, en raison de la baisse des versements de la caisse d'allocations familiales et de la mutualité sociale agricole, liés à la compétence « enfance-jeunesse ».

Avec une moyenne annuelle de 0,8 M€, les ressources d'exploitation représentent 5,8 % des produits de fonctionnement de la communauté de communes. Elles ont enregistré une augmentation significative à partir de 2021 et ont enregistré leur niveau le plus haut en 2022 (1,1 M€).

Graphique n° 9 : la structure et l'évolution des recettes d'exploitation



Source : d'après les comptes de gestion du budget principal

Les recettes d'exploitation comprennent :

- les encaissements des régies « PEEJ », « Lud'O Parc » et « l'école de musique ». Ces encaissements ont enregistré leur niveau le plus faible en 2020 (- 33 % par rapport à 2019) à la suite des fermetures des services durant la crise sanitaire. En 2022, l'activité des services a retrouvé un niveau élevé (+ 35,9 % par rapport à 2021) avec une hausse importante de la fréquentation du « Lud'O Parc » (+ 80 % par rapport à 2021) ;
- les produits exceptionnels qui ont été assez faibles en 2019 et 2020 (39 000 € en moyenne annuelle) ont fortement augmenté en 2022 (323 000 €) à la suite de l'encaissement d'une indemnité transactionnelle dans un contentieux « Lud'O Parc » opposant l'EPCI à une autre entité sur la période examinée ;
- les facturations des mises à disposition du personnel intercommunal aux communes pour accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) périscolaire et les redevances locatives sont assez stables sur la période examinée.

6.7.3 les charges de gestion

Tableau n° 8 : les charges de gestion

	2019	2020	2021	2022
Charges à caractère général	2 531 747	2 544 063	2 791 347	2 930 217
Charges de personnel	4 513 836	4 752 148	4 990 484	5 200 011
Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles*)	506 914	601 288	414 975	443 462
Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles*)	2 964 810	3 131 482	3 535 418	3 878 523
Charges de gestion	10 517 308	11 028 981	11 732 224	12 452 213

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion du budget principal

Composées des charges de personnel (42,5 %), des autres charges de gestion (33,8 %) et des charges à caractère général (23,6 %), les charges de gestion de l'EPCI ont enregistré une croissance continue similaire à celle observée pour les produits de gestion (+ 5 % en moyenne annuelle).

6.7.3.1 Les charges de personnel

Les charges totales de personnel (rémunérations, charges sociales et taxes) de l'EPCI sont passées de 4,5 M€ en 2019 à 5,2 M€ en 2022, soit une augmentation de 18,1 %.

La rémunération du personnel a crû de 25,6 % sur la période contrôlée. Celle des titulaires en représentait 71,6 % en 2019 contre 62,8 % en 2022. C'est donc la part des agents non titulaires, ayant une augmentation significative (+ 57,5 % de 2019 à 2022), qui explique l'augmentation globale.

La CCAC a répondu qu'en « deux années 2022 et 2023 et en continuité sur 2024, les augmentations dues au smic, les revalorisations indiciaires et la valeur du point en 2022 et celle prévue 2024, la masse salariale pour la collectivité va dépasser les 380 K€ d'augmentation. En aucun cas il ne s'agit d'augmentation des effectifs, à l'exception des personnels dans certains secteurs d'activité pour lesquels l'État ou la région financent les postes à 80 ou 100 % ». Il a par ailleurs indiqué que l'étendue du territoire « oblige la CCAC à démultiplier les effectifs d'entretien de la voirie, et/ou d'animation notamment ».

Tableau n° 9 : l'évolution de la typologie des statuts dans la rémunération du personnel

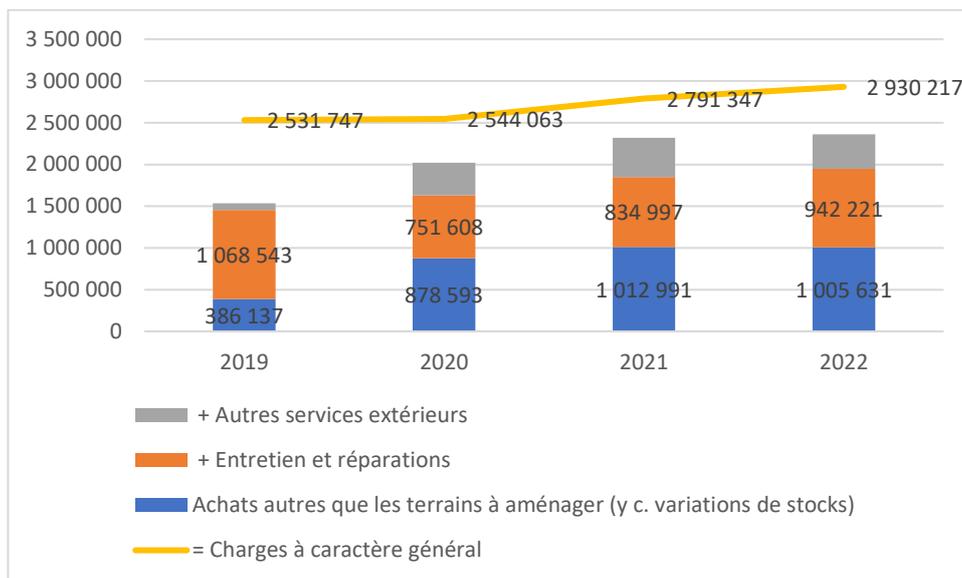
	2019	2020	2021	2022
Rémunérations du personnel titulaire (a)	2 177 733	2 400 745	2 455 356	2 319 380
<i>en % des rémunérations du personnel</i>	71,6 %	73,4 %	69,4 %	62,8 %
Rémunérations du personnel non titulaire (b)	816 214	840 497	1 060 118	1 285 634
<i>en % des rémunérations du personnel</i>	26,8 %	25,7 %	30,0 %	34,8 %
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b)	3 042 496	3 271 802	3 537 475	3 692 354
- Atténuations de charges	205 831	180 571	171 807	130 423
= Rémunérations du personnel	2 836 665	3 091 230	3 365 668	3 561 932

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion du budget principal

Comparativement aux autres EPCI, les charges de personnel de la CCAC sont de 193 € par habitant contre 145 € ; soit un écart de + 33 % par rapport à la strate démographique correspondante au niveau national et + 25 % par rapport à celle au niveau régional.

6.7.3.2 Les charges à caractère général

Stables entre 2019 et 2020, les charges à caractère général sont passées de 2,5 M€ en 2020 à 2,9 M€ en 2022. Cette augmentation a porté principalement sur les « frais d'entretien et de réparations », le coût de l'énergie et des fluides. Le niveau de l'inflation constaté en 2022, justifie l'augmentation observée au chapitre.

Graphique n° 10 : la structure et l'évolution des charges à caractère général

Source : CRC NA d'après les comptes de gestion du budget principal

Avec une évolution globale de 15,7 % des charges à caractère général sur la période contrôlée, le poste achats de fluides, énergies et alimentation est celui qui a enregistré la plus importante augmentation (+ 160,4 %), pour s'établir à 1 M€ en 2022.

6.7.3.3 Les charges exceptionnelles

Les charges exceptionnelles ont atteint un montant important en 2019 (0,7 M€). Cette charge a fortement affecté l'épargne disponible, qui a enregistré son niveau le plus faible de la période sur l'exercice.

Il s'agit de l'annulation de trois titres intervenus en 2019 ; deux ont été émis en 2010 pour respectivement 250 000 € et 109 000 € et un titre en 2016 pour un montant de 380 000 €.

Les mandats d'annulation de titres, produits aux comptes de gestion, ne comportent pas de pièces justificatives ni de précisions sur les raisons de ces annulations. L'ordonnateur a mentionné qu'il s'agissait de titres portant sur des douzièmes des impôts locaux émis avant la fusion.

Les échanges de courriels, entre la comptable publique de la trésorerie de Nérac et le directeur général des services de la communauté de communes, datant de 2018, font ressortir les raisons d'annulation. Il s'agit, en effet, pour :

- le titre 429 émis le 22 novembre 2016, pour un montant de 386 245 €, des recettes de taxes foncières et d'habitation ;
- le titre 1 émis le 13 septembre 2010 pour un montant de 250 000 € d'un fonds de concours de 2010 et faisant l'objet d'une convention Lud'O Parc avec des conditions suspensives de ventes de parcelles. Ventes non réalisées justifiant la demande d'annulation de titre ;

- le titre 213, émis le 23 août 2010 pour un montant de 108 884 €, pour un excédent « *moulin des tours* ».

Les raisons d'annulation des titres ne semblent pas répondre au motif d'erreur matérielle. En effet, l'annulation des recettes des exercices précédents doit être justifiée par la production des pièces énoncées à la nomenclature réglementaire des pièces justificatives⁸, à savoir un état précisant, pour chaque titre, l'erreur commise. Les pièces produites ne permettent pas d'établir, pour les titres 1 et 213 émis en 2010, qu'il s'agit d'erreur matérielle (double émission, erreur sur le montant, erreur sur le débiteur, etc.).

Par ailleurs, l'antériorité des titres au sein de la comptabilité de l'EPCI, pour un total de 0,7 M€, soulève des questions sur la qualité du suivi des produits comptabilisés.

⁸ Rubrique 142 de l'article D. 1617-19 du CGCT et son annexe 1 tels qu'issus du décret n° 2003-301 du 2 avril 2003.

ANNEXES

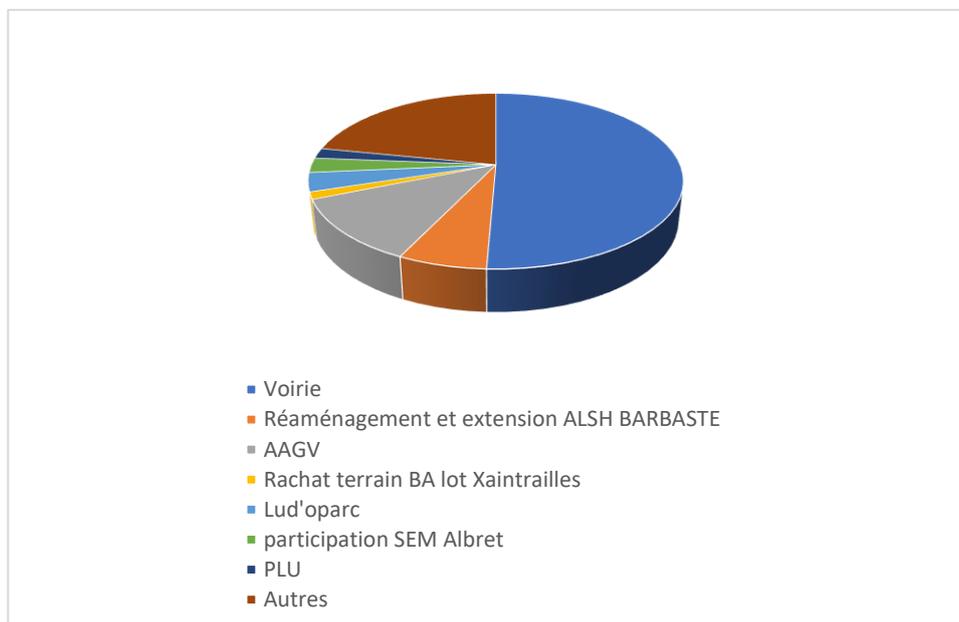
Annexe n° 1. Composition et démographie de la CCAC.....	50
Annexe n° 2. La nature des dépenses d'équipement réalisées entre 2019 et 2022	51
Annexe n° 3. Compétences de la CCAC.....	52
Annexe n° 4. Les représentants du personnel	55
Annexe n° 5. Évolution des instances consacrées au dialogue social	56
Annexe n° 6. Crédit de temps syndical (article 12 du décret du 3 avril 1985) utilisable sous forme de décharge de service ou de crédit d'heures.....	57
Annexe n° 7. Crédit de temps syndical utilisé	58
Annexe n° 8. Nombre de jours de formation des représentants de la collectivité.....	59
Annexe n° 9. Moyens accordés aux organisations syndicales	60
Annexe n° 10. Subventions versées aux organisations syndicales	61
Annexe n° 11. Nombre de jours de grève	62
Annexe n° 12. Glossaire – Définition des termes spécialisés	63
Annexe n° 13. Liste des abréviations	64

Annexe n° 1. Composition et démographie de la CCAC

<i>Nom de la commune</i>	Population légale	
	Nombre	Part en %
<i>Andiran</i>	249	1 %
<i>Barbaste</i>	1 571	6 %
<i>Bruch</i>	746	3 %
<i>Buzet sur Baïse</i>	1 284	5 %
<i>Calignac</i>	481	2 %
<i>Espiens</i>	371	1 %
<i>Feugarolles</i>	1 025	4 %
<i>Fieux</i>	361	1 %
<i>Francescas</i>	749	3 %
<i>Fréchou</i>	231	1 %
<i>Lamontjoie</i>	597	2 %
<i>Lannes</i>	374	1 %
<i>Lasserre</i>	95	0 %
<i>Lavardac</i>	2 336	9 %
<i>Mézin</i>	1 489	6 %
<i>Moncaut</i>	605	2 %
<i>Moncrabeau</i>	753	3 %
<i>Montagnac-sur-Auvignon</i>	655	2 %
<i>Montesquieu</i>	779	3 %
<i>Montgaillard-en-Albret</i>	183	1 %
<i>Nérac</i>	7 365	27 %
<i>Nomdieu</i>	254	1 %
<i>Pompiéy</i>	207	1 %
<i>Poudenas</i>	214	1 %
<i>Réaup-Lisse</i>	616	2 %
<i>Saint-Pé-Saint-Simon</i>	194	1 %
<i>Saint-Vincent-de-Lamontjoie</i>	238	1 %
<i>Sainte-Maure-de-Peyriac</i>	321	1 %
<i>Saumont</i>	266	1 %
<i>Sos</i>	659	2 %
<i>Thouars-sur-Garonne</i>	225	1 %
<i>Vianne</i>	1 004	4 %
<i>Xaintrailles</i>	399	1 %

Source : CRC NA d'après les données transmises par la CCAC

Annexe n° 2. La nature des dépenses d'équipement réalisées entre 2019 et 2022



Source : CRC NA d'après les comptes de gestion du budget principal

Annexe n° 3. Compétences de la CCAC

Aménagement de l'espace :

Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire.

Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur.

Modification et révision des PLU communaux, élaboration du PLUi.

Charte intercommunale d'aménagement et de développement.

Mise en place et gestion d'un système d'information géographique.

Développement économique et tourisme

Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 du CGCT.

Création, aménagement, entretien et gestion des zones d'activité industrielle et 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 de tourisme, notamment :

- animation et promotion économique et touristique du territoire, délégué à un office de tourisme communautaire (EPIC) ;
- investissement et fonctionnement du site LUD'O PARC ;
- activités ferroviaires d'ordre touristique ou de fret ;
- entretien des chemins de randonnée inscrits au PDIPR ;
- mise en place d'un réseau de communication haut débit ;
- très haut débit : compétence aménagement numérique telle que définie à l'article L. 1425-1 du CGCT ;
- soutien à l'installation et au maintien de professionnels de santé et notamment aux maisons médicales dans les conditions définies par l'article L.1511-8 du CGCT.

Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI)

Notamment la gestion et aménagement des bassins versants de la Gélise, Baïse et de l'Auvignon.

Aires d'accueil des gens du voyage

Réalisation des propositions du schéma départemental d'accueil des gens du voyage pour le territoire communautaire.

Création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

Déchets ménagers et assimilés

La collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés et la gestion des déchetteries déclarées d'intérêt communautaire, ont fait l'objet d'un transfert au syndicat mixte pour la collecte et le traitement des ordures ménagères Lot-Garonne-Baïse.

Assainissement des eaux usées

L'assainissement collectif et non collectif a été transféré au syndicat départemental d'adduction d'eau potable et de l'assainissement du Lot-et-Garonne Eau47.

Eau

La production, le transport et le stockage de l'eau ont été transférés à Eau 47.

Protection et mise en valeur de l'environnement

Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.

Voirie

Création, aménagement et entretien de la voirie déclarée d'intérêt communautaire.

Logement et cadre de vie

Opération d'amélioration de l'habitat (OPAH).

Action sociale d'intérêt communautaire

Petite enfance, enfance et jeunesse : création, aménagement et gestion d'établissement et de services d'accueil collectifs (relais d'assistantes maternelles, crèches, micro-crèches, halte garderies, accueils de loisirs sans hébergement, accueil de loisirs périscolaires, maison des jeunes) déclarés d'intérêt communautaire. Prestations de service en matière périscolaire. École de musique et de danse déclarée d'intérêt communautaire.

Maisons de services au public

Création et gestion de Maisons de services au public et définition des obligations de service public y afférentes.

Droit des sols

Instruction des autorisations des droits de sols en application de l'article R. 423-15 du code de l'urbanisme.

Accessibilité

Élaboration du plan intercommunal de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE).

Interventions d'urgence sur voirie en cas de phénomènes météorologiques exceptionnels

Interventions d'urgence sur la voirie des communes membres en conséquence de phénomènes météorologiques exceptionnels :

- Neige : déneigement sur la base de priorités définies dans un plan intercommunal ;
- Tempête : dégagement et nettoyage des voies sur la base de priorités définies dans un plan intercommunal ;
- Inondations : dégagement et nettoyage des voies des communes touchées, mise en place de signalisations.

Soutien à la vie locale

Amélioration de la vie quotidienne : aide au fonctionnement des associations ; aide au développement des emplois de proximité et de services ; aide au maintien à domicile des personnes âgées. Réalisation et appui en faveur de projets éducatifs, culturels et sportifs.

Procédures contractuelles

Mise en place, gestion et suivi de procédures contractuelles (Programme européen LEADER, contrat territorial unique, opération collective de modernisation de l'artisanat et du commerce, opération programmée d'amélioration de l'habitat, plan climat énergie territorial...).

Services au public

Aide à l'insertion professionnelle et lutte contre l'exclusion.

Interventions dans les domaines de l'emploi et de la formation professionnelle.

Versement de cotisations et de subventions aux structures d'aide à l'insertion et de lutte contre l'exclusion.

Organisation de la mobilité

Autorité organisatrice de la mobilité locale sur le périmètre d'Albret-Communauté.

Annexe n° 4. Les représentants du personnel

<i>Nombre de représentants</i>	<i>De décembre 2018 à décembre 2022</i>		<i>Après décembre 2022</i>
	<i>Absence d'organisation syndicale - tirage au sort</i>		
<i>Titulaires/suppléants</i>	<i>CT</i>	<i>CHSCT</i>	<i>CST</i>
<i>Titulaires</i>	5	5	4
<i>Suppléants</i>	5	5	4

Source : CRC NA d'après les données transmises par la CCAC

Annexe n° 5. Évolution des instances consacrées au dialogue social

<i>Nombre de réunions des instances au cours de l'année</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Comité technique</i>	2	4	3	6	3	
<i>Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail</i>		2	2	0	2	
<i>Comité social territorial</i>						3

Source : CRC NA d'après les données transmises par la CCAC

**Annexe n° 6. Crédit de temps syndical (article 12 du décret du 3 avril 1985)
utilisable sous forme de décharge de service ou de crédit d'heures**

<i>Volume annuel du contingent notifié (en ETP)</i>	2018 -2022		2023	
	Décharge d'activité	Crédit d'heures	Décharge d'activité	Crédit d'heures
<i>CFDT</i>	0	0	0	210
<i>Total</i>	0	0	0	210

Source : CRC NA d'après les données transmises par la CCAC

Annexe n° 7. Crédit de temps syndical utilisé

<i>Volume de crédit de temps syndical effectivement utilisé (en ETP)</i>	2018 - 2021		2022	
	Décharge d'activité	Crédit d'heures	Décharge d'activité	Crédit d'heures
<i>CFDT</i>	0	0	0	7
<i>Total</i>	0	0	0	7

Source : CRC NA d'après les données transmises par la CCAC

Annexe n° 8. Nombre de jours de formation des représentants de la collectivité

	Décembre 2018 - décembre 2022	Depuis décembre 2022
<i>Nombre de jours de congé pour formation Comité technique</i>	0	0
<i>Nombre de jours de congé pour formation Commission administrative paritaire A</i>	0	0
<i>Nombre de jours de congé pour formation Commission administrative paritaire B</i>	0	0
<i>Nombre de jours de congé pour formation Commission administrative paritaire C</i>	0	0
<i>Nombre de jours de congé pour formation Commission consultative paritaire</i>	0	0
<i>Nombre de jours de congé pour formation Comité social territorial</i>	0	35
<i>Nombre de jours de congé pour formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de condition de travail (FSSCT)</i>	0	0
<i>Nombre de bénéficiaires</i>	0	7

Source : CRC NA d'après les données transmises par la CCAC

Annexe n° 9. Moyens accordés aux organisations syndicales

<i>Locaux mis à disposition des organisations syndicales</i>	Décembre 2018 - décembre 2022	Depuis décembre 2022
<i>Surface</i>		à la demande

<i>Équipements mis à disposition des organisations syndicales (OUI/NON)</i>	Décembre 2018 - décembre 2022	Depuis décembre 2022
<i>Matériel bureautique</i>	non	à la demande
<i>Reprographie</i>	non	oui
<i>Téléphonie</i>	non	à la demande
<i>Affranchissement</i>	non	à la demande
<i>Accès aux listes de diffusion</i>	non	à la demande
<i>Véhicules</i>	non	non
<i>Salles de réunion mises à disposition</i>	non	à la demande
<i>Autres à préciser</i>	non	

Source : CRC NA d'après les données transmises par la CCAC

Annexe n° 10. Subventions versées aux organisations syndicales

	2018 - 2022
<i>subventions versées</i>	<i>Néant</i>

Source : CRC NA d'après les données transmises par la CCAC

Annexe n° 11. Nombre de jours de grève

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Nombre de jours de grève</i>	5	3	0	0	0
<i>dont nombre de jours de grève avec mot d'ordre national</i>	5	3	0	0	0
<i>dont nombre de jours de grève avec mot d'ordre local</i>	0	0	0	0	0

Source : CRC NA d'après les données transmises par la CCAC

Annexe n° 12. Glossaire – Définition des termes spécialisés

Besoin en fonds de roulement (BFR)

Le besoin en fonds de roulement correspond au besoin de liquidités engendré par l'activité de la collectivité et se mesure par différence entre les besoins immédiats qu'il est nécessaire de financer pour alimenter le cycle d'exploitation (stocks et créances = actif circulant) et le crédit obtenu auprès des fournisseurs et autres tiers (dettes fournisseurs, dettes fiscales et sociales, avances reçues = passif circulant).

Capacité d'autofinancement (CAF)

La capacité d'autofinancement (ou insuffisance d'autofinancement - IAF) représente les ressources brutes restant à la disposition de la collectivité à l'issue de l'exercice comptable destinées à financer ses besoins de financement. Elle doit permettre en premier lieu de rembourser les emprunts puis, avec le solde, de contribuer au financement des investissements. Elle permet d'éviter les prélèvements sur fonds de roulement. Le taux de CAF mesure le poids de l'autofinancement (amortissements et provisions, nets des reprises) dans les produits courants d'exploitation.

Effectifs (ETP, ETPR, ETPT)

Le décompte des emplois peut s'effectuer de différentes manières. Les effectifs physiques désignent des personnes physiques occupant un poste de travail à une date donnée. L'équivalent temps plein (ETP) prend en considération la quotité de travail, mais pas la durée d'activité. Il s'agit donc des effectifs physiques de l'établissement, corrigés de la quotité de temps travaillée. L'équivalent temps plein travaillé annuel (ETPT) permet d'inclure dans le décompte la durée de la période de travail des agents sur l'année civile. Les personnes travaillant à temps complet du 1er janvier au 31 décembre comptent pour 1, et les personnes travaillant à temps complet mais sur une période définie dans l'année comptent pour 1 X la durée de leur présence réelle sur l'année civile. Quant à l'équivalent temps plein rémunéré (ETPR), il s'agit de l'ETP qui prend en considération la sur rémunération éventuelle du temps partiel.

Indicateur de concentration d'emploi

L'indicateur de concentration d'emploi est égal au nombre d'emplois dans la zone pour 100 actifs ayant un emploi résidant dans la zone.

M4

Instruction budgétaire et comptable applicable aux services publics industriels et commerciaux (SPIC).

M14

Instruction budgétaire et comptable applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif.

M57

Le référentiel budgétaire et comptable M57 sera obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2024 pour toutes les collectivités locales et leurs établissements publics administratifs. À cet horizon, les instructions budgétaires et comptables M14, M52, M61, M71, M831 et M832 seront supprimées. Les budgets SPIC ne sont pas concernés et conservent leur propre nomenclature (M4).

MWc

Le watt-crête est la valeur qui permet d'indiquer la puissance maximale qu'un panneau solaire peut produire dans des conditions idéales.

Résultat net comptable

Solde final entre tous les produits et les charges de l'exercice.

Annexe n° 13. Liste des abréviations

ADEME : agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ALSH : accueil de loisirs sans hébergement
AT : accident de travail
BA : budget annexe
BFR : besoin en fonds de roulement
BP : budget principal
CAA : cour administrative d'appel
CAF : capacité d'autofinancement
CAP : commission administrative paritaire
CC : communauté de communes
CCAC : communauté de communes Albret-Communauté
CDG 47 : centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale de Lot-et-Garonne
CE : Conseil d'État
CFE : cotisation foncière des entreprises
CGCT : code général des collectivités territoriales
CGI : code général des impôts
CHSCT : comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CJF : code des juridictions financières
CLECT : commission locale d'évaluation des charges transférées
CLD : congé longue durée
CLM : congé longue maladie
CRC NA : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine
CRTE : contrat de relance et de transition écologique
CST : comité social territorial
CU : certificat d'urbanisme
CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DETR : dotation d'équipement des territoires ruraux
DGCL : direction générale des collectivités locales
DGF : dotation globale de fonctionnement
DUERP : document unique d'évaluation des risques professionnels
€ : euro
EPCI : établissement public de coopération intercommunale
EPI : équipement de protection individuelle
ETP : équivalent temps plein
ETPR : équivalent temps plein rémunérés (
ETPT : équivalent temps plein travaillé
FPT : fonction publique territoriale
FPU : fiscalité professionnelle unique

GPEC : gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

h : heures

IFER : imposition forfaitaire des entreprises de réseaux

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

LDG : lignes directrices de gestion

M€ : millions d'euros

MO : maladie ordinaire

NAF : naturels, agricoles et forestiers

NC : non communiqué

NS : non significatif

PADD : projet d'aménagement et de développement durable

PEEJ : petite enfance et enfance jeunesse

PLH : programme local de l'habitat

RCE : réduction pour création d'entreprise

RGPD : règlement général sur la protection des données

RH : ressources humaines

ROB : rapport d'orientation budgétaire

RSU : rapport social unique

RTT : réduction du temps de travail

SARE : service d'accompagnement à la rénovation énergétique

SEM : société d'économie mixte

SCoT : schéma de cohérence territoriale

SMICTOM : syndicat mixte intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères

SPIC : service public industriel et commercial

SRADDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

TA : tribunal administratif

TASCOM : taxe sur les surfaces commerciales

TEOM : taxe d'enlèvement des ordures ménagères

TEPOS : territoire à énergie positive

TFPB : taxe foncière sur les propriétés bâties

TFPNB : taxe foncière sur les propriétés non bâties

TH : taxe d'habitation

TVA : taxe sur la valeur ajoutée

ZA : zone d'activité

Chambre régionale
des comptes
Nouvelle-Aquitaine



Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3 place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 BORDEAUX CEDEX

adresse mél : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr