



TOULOUSE, le 15 février 2013

Le Président

N/Réf. : JO13 038 01

Madame la Présidente,

Conformément à l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous notifie le rapport d'observations définitives sur la Communauté d'agglomération du Grand Montauban. La chambre a constaté qu'aucune réponse écrite ne lui a été transmise dans le délai prévu.

Il vous appartient de communiquer ce document à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion.

Conformément à la loi, cette communication doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la prochaine réunion de l'assemblée. Le rapport doit être joint à la convocation adressée à ses membres. Il donnera lieu à un débat lors de sa présentation.

Vous voudrez bien me tenir informé des conditions de cette communication par tout moyen à votre convenance, par exemple en m'adressant copie d'un extrait du procès-verbal des débats ou du relevé des délibérations.

Je vous rappelle que ces observations ne sont, selon les dispositions de l'article R. 241-18 du code précité, communicables aux tiers qu'à l'issue de la première réunion de l'assemblée délibérante suivant leur réception.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma considération très distinguée.

Jean MOTTES

Madame Brigitte BAREGES
Présidente de la Communauté d'agglomération du Grand Montauban
9 rue de l'hôtel de ville
BP 764
82013 MONTAUBAN



Chambre régionale des comptes
de Midi-Pyrénées

N/Réf. : JO12 348 01

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION DE LA

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU GRAND MONTAUBAN

DEPARTEMENT DE TARN-ET-GARONNE

Exercices 2005 et suivants

SYNTHESE DES OBSERVATIONS DEFINITIVES**COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU GRAND MONTAUBAN (CAGM)**

La communauté d'agglomération du Grand Montauban (CAGM), issue de la transformation en communauté d'agglomération, en 1999, de la communauté de communes de Montauban, compte depuis 2010 huit communes, dont la ville-centre de Montauban, avec une population au 1^{er} janvier 2011 de 70 570 habitants.

Son budget de fonctionnement est supérieur en 2010 à 31 M€. Elle emploie, en équivalent temps plein, plus de 300 agents.

1. Le cadre budgétaire et la fiabilité des comptes

La CAGM présente un budget principal et trois budgets annexes : un budget transport, un budget PLIE (Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi) et un budget pépinière d'entreprises.

Le budget transport est un service public industriel et commercial qui devrait être constitué au minimum sous forme de régie dotée de l'autonomie financière. Or tel n'est pas le cas, car il ne dispose pas de trésorerie indépendante. Un compte de liaison est en effet créé entre ce budget annexe et le budget principal. Une régularisation comptable est à réaliser pour respecter les articles L. 1412-1 et L. 2221-4 du CGCT

S'agissant des financements croisés entre la CAGM et la commune de Montauban, les travaux réalisés sous mandat par l'EPCI devraient être comptabilisés au compte 458 « opérations d'investissement sous mandat ».

Enfin les subventions transférables, reçues pour la réalisation d'immobilisations, doivent être comptabilisées au bilan.

Sous ces principales réserves, les comptes de la CAGM sont globalement bien tenus.

2. Une situation financière marquée par la progression des dépenses de personnel et d'investissement et l'augmentation de l'endettement

Les dépenses de fonctionnement progressent plus rapidement que les recettes de fonctionnement. La capacité d'autofinancement nette diminue fortement, d'autant que l'amortissement en capital de la dette triple sur la période.

L'encours de la dette passe en effet de 25 M€ en 2005 à 55 M€ en 2010 et la capacité de désendettement se dégrade de 3,8 années en 2005 à 9,8 années en 2010.

C'est le niveau des dépenses d'investissement qui est à l'origine de cette forte hausse du besoin de financement. Les dépenses d'investissement ont effectivement augmenté de 56 % entre 2005 et 2010, pour atteindre en 2010 un montant de 17 M€. Ce besoin de financement a ainsi été essentiellement couvert par la hausse de l'endettement de la collectivité.

S'agissant de la structure de la dette, deux emprunts contractés auprès de la banque DEXIA, dont l'un représente 11 % de l'encours de la dette, présentent un risque plus élevé qu'il importe de surveiller. Toutefois, le taux moyen de la dette, de 2,55 %, apparaît peu élevé.

S'agissant par ailleurs du « pacte financier » de 2007, celui-ci s'est effectué au « détriment » de la communauté, les collectivités membres de la CAGM ne lui ayant pas reversé les attributions de compensation négative, ce qui représente un manque à gagner de 1 M€ de 2003 à 2007.

Enfin, on notera qu'au vu des résultats de l'exercice 2011 la réforme de la taxe professionnelle n'apparaît pas défavorable à la CAGM.

3. La gestion des ressources humaines

Sous réserve de l'externalisation, en 2010, du service de collecte des déchets ménagers, les effectifs (322 ETP en 2010), ont crû de 23 % sur la période 2005-2009. En particulier, la progression des rémunérations des « non titulaires » appelle à une vigilance accrue.

4. La gestion du patrimoine immobilier

Les opérations complexes avec la SEMAEM nécessitent un suivi rigoureux des opérations d'intégration à l'actif de la communauté des travaux réalisés.

La comptabilisation des subventions d'équilibre versées à la SEMAEM dans le cadre de l'aménagement des ZAC Villebourbon-Sapiac et Quartiers Est, imputées à tort en dépenses d'investissement en lieu et place de dépenses de fonctionnement, devra faire l'objet d'une régularisation.

S O M M A I R E

1 - PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU GRAND MONTAUBAN	7
1.1 - Les données générales.....	7
1.1.1 - Bref historique	7
1.1.2 - Le conseil de communauté et l'organisation des services.....	7
1.1.3 - Les compétences de l'agglomération	8
2 - SITUATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE	9
2.1 - Le cadre budgétaire et le respect des autorisations budgétaires.....	9
2.2 - La fiabilité des résultats de l'exercice	10
2.2.1 - Le contrôle de l'imputation, de la liquidation et de la justification des opérations comptables	10
2.2.2 - Les financements croisés entre la commune de Montauban et l'agglomération.....	12
2.2.3 - L'impact des restes à recouvrer sur le résultat	13
2.3 - Examen de la sincérité du bilan	14
2.3.1 - Les opérations d'ordre.....	14
2.3.2 - Les cessions.....	15
2.3.3 - Les transferts d'actifs	15
2.3.4 - L'état de la dette	16
2.3.5 - Les subventions reçues.....	16
2.3.6 - Les provisions.....	16
2.4 - La comptabilisation des opérations avec la SEMEAM	17
3 - SITUATION FINANCIERE	19
3.1 - L'équilibre financier général.....	19
3.2 - L'évolution des dépenses de fonctionnement	20
3.3 - Les recettes de fonctionnement.....	22
3.3.1 - Les ressources fiscales.....	24
3.3.2 - Des ressources fiscales en forte hausse	24
3.3.3 - Les autres impôts et taxes.....	25
3.3.4 - Les recettes en baisse sur la période.....	25
3.3.5 - La réforme de la taxe professionnelle n'apparaît pas défavorable à la CAGM	26
3.4 - Le financement des investissements	29
3.4.1 - Les dépenses d'investissement.....	29
3.4.2 - Le financement propre disponible.....	29
3.4.3 - La couverture du besoin de financement.....	29
3.5 - L'impact des budgets annexes	30
3.5.1 - Présentation des budgets annexes.....	30
3.5.2 - L'impact des budgets annexes sur l'équilibre financier de la communauté d'agglomération	31
4 - L'INTEGRATION FINANCIERE ET LE PACTE FINANCIER DE 2007	31
4.1 - Généralités sur l'attribution de compensation et l'intégration fiscale	31
4.2 - L'attribution de compensation et le « pacte financier » de 2007	32
4.2.1 - La situation en 2005 et 2007 : le refus de verser au Grand Montauban les attributions de compensation (AC) négatives	32

4.2.2 -	Le pacte financier de 2007 : le choix de financer l'ensemble des compétences transférées par une hausse de la fiscalité ménages prélevée par l'EPCI.....	33
4.3 -	L'intégration de la commune de Bressols en 2010	35
4.4 -	le coefficient d'intégration fiscale et la DGF	36

5 - LA DETTE DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU GRAND MONTAUBAN37

5.1 -	Le poids de la dette	37
5.2 -	La structure de la dette	38
5.2.1 -	La répartition par type de taux	38
5.2.2 -	Les emprunts les plus risqués selon la matrice Gissler	39
5.2.3 -	La durée de la dette	41
5.3 -	Le recours aux conventions de crédit long terme multi-index.....	41
5.3.1 -	Le contrôle.....	41
5.3.2 -	Une convention type de crédit long terme multi index	41
5.3.3 -	Les tirages effectués	42

6 - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES43

6.1 -	L'évolution des effectifs	43
6.2 -	L'évolution des charges de personnel	45
6.3 -	La rémunération des agents titulaires.....	47
6.3.1 -	Rappel du cadre général	47
6.3.2 -	La régularité du régime institué par l'EPCI	47
6.3.3 -	L'application du régime indemnitaire par l'agglomération du Grand Montauban ..	48
6.4 -	L'absentéisme	48
6.4.1 -	Le dispositif de suivi de l'absentéisme.....	48
6.4.2 -	L'évolution de l'absentéisme sur la période de contrôle.....	49
6.4.3 -	L'absentéisme pour maladie ordinaire par services	51
6.4.4 -	Le coût de l'absentéisme	51

7 - LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DU GRAND MONTAUBAN53

7.1 -	L'organisation de la fonction patrimoine.....	53
7.1.1 -	La création de la DAJPA : Des initiatives utiles mais des attributions limitées	53
7.2 -	La connaissance comptable du patrimoine de l'agglomération	54
7.2.1 -	L'état de l'actif	54
7.2.2 -	Les opérations de mise à jour de l'actif sont globalement bien enregistrées	55
7.2.3 -	Certaines opération complexes avec la SEMAEM ont un impact sur le bon enregistrement comptable du patrimoine	56

8 - RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE.....60

8.1 -	Tenue des comptes	60
8.2 -	Avances de trésorerie à la SEMAEM	60
8.3 -	Stratégie financière	60
8.4 -	La dette de la communauté	60
8.5 -	La gestion des ressources humaines.....	61
8.6 -	La gestion du patrimoine.....	61

1 - PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU GRAND MONTAUBAN

1.1 - Les données générales

1.1.1 - Bref historique

La communauté d'agglomération du Grand Montauban est issue de la communauté de communes de Montauban, créée par arrêté préfectoral du 29 décembre 1997. Cette dernière a été transformée en communauté d'agglomération, d'abord appelée communauté d'agglomération du pays de Montauban des trois rivières (CMTR), par arrêté préfectoral du 21 décembre 1999. Depuis le 8 novembre 2010, l'appellation de l'EPCI est communauté d'agglomération du Grand Montauban (CAGM). Ce changement de nom ne s'est pas accompagné de changement de statut ou de définition des compétences de la communauté d'agglomération.

La CMTR présentait à l'origine le même périmètre que l'ancienne communauté de communes, composée de Montauban et de cinq autres petites communes (Lamothe Capdeville, Corbarrieu, Villemade, Saint-Nauphary et Montbeton). Ses compétences étaient en revanche considérablement plus étendues que celles dévolues à la communauté de communes initiale. Une première modification de périmètre a eu lieu fin 2002 avec l'entrée de la commune d'Albefeuille-Lagarde et le transfert de nouvelles compétences. Depuis 2010, la communauté d'agglomération a intégré la commune de Bressols, ce qui porte à huit le nombre des communes membres, comprenant la ville centre Montauban.

Le grand Montauban s'étend sur 238 Km² et la ville centre de Montauban représente 82 % de la population de l'agglomération qui compte 70 570 habitants au 1er janvier 2011¹.

1.1.2 - Le conseil de communauté et l'organisation des services

Selon les dispositions de l'article L. 5215-6 du code général des collectivités territoriales, le conseil communautaire de la communauté d'agglomération du Grand Montauban doit comprendre 50 membres. Le même article prévoit que, pendant une période provisoire avant le prochain renouvellement général du conseil communautaire, un nombre supérieur peut être fixé afin de permettre la désignation d'au moins un conseiller par commune en cas d'extension de la communauté.

Le conseil communautaire du Grand Montauban compte 63 délégués. La dérogation prévue à l'article L.5215-6 du CGCT a donc été utilisée à l'occasion de l'intégration de la commune de Bressols.

L'élection de la présidente de la communauté est intervenue le 18 avril 2008. Douze vice-présidents ont été désignés, dont six sont des délégués de Montauban.

¹ Source Insee, somme des populations des communes membres

L'organisation des services est mutualisée entre la commune de Montauban et la communauté, qui ont un organigramme commun. Seul le secrétariat général de la CMTR et de ses satellites, directement rattaché au directeur général des services, est réservé à la préparation des séances du conseil communautaire. Il existe également un secrétariat général de la ville, en charge de la préparation et du suivi des instances de la commune.

1.1.3 - Les compétences de l'agglomération

1.1.3.1 - Les compétences transférées à la communauté d'agglomération

L'établissement public est doté, conformément aux dispositions de l'article L. 5216-5 du CGCT, de quatre compétences obligatoires et de trois compétences facultatives. Il exerce également des compétences optionnelles.

Le périmètre des compétences de la communauté d'agglomération n'a pratiquement pas évolué depuis 2002. En 2006 elle gère directement un fonds intercommunal de solidarité logement ; puis la compétence dans le domaine « équilibre social de l'habitat » passe de « participation au FSL » à « gestion d'un FSL communautaire »². En avril 2010, la compétence en matière de réseaux de télécommunication a été limitée aux zones d'aménagement concertées relevant de la communauté d'agglomération. Les compétences sont résumées dans le tableau suivant :

compétences obligatoires
Développement économique
-création et aménagement de zones d'activité d'intérêt communautaire -actions de développement économique d'intérêt communautaire
Aménagement de l'espace communautaire
-schéma directeur et schéma de secteur -créations et réalisations des ZAC d'intérêt communautaire -organisation des transports urbains au sens de la loi du 30/12/1982
Equilibre social de l'habitat
-PLH, logement d'IC, réserves foncières pour la mise en œuvre de cette politique, gestion du FSL communautaire, participations à des opérations d'amélioration du parc immobilier
Politique de la ville
-dispositifs contractuels (CUCS, PLIE, contrat éducatif local, CLSPD...), centre social comète pour la prévention de la délinquance
compétences optionnelles
voirie
-création aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire, nouveaux parcs de stationnement, parc Roosevelt, Occitan et ville nouvelle, certaines places de village
Protection net mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie
-lutte contre pollution de l'air et nuisances sonores, collecte et traitement des déchets ménagers, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie
Equipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire
école nationale de musique de Montauban et école de musique de Corbarieu
compétences facultatives
-tourisme d'IC (office de tourisme communautaire, pistes cyclables, terrains de camping..) -rivières et cours d'eau d'IC, déplacement d'IC -secteur personnes âgées d'IC (centre locale de coordination gériatrique CLIC) -équipements de loisir d'IC, secteur petite enfance d'IC

Source : CRC

² Le FSL accorde des aides financières aux personnes en difficulté pour leur permettre d'accéder à un logement ou de s'y maintenir (financement de cautions, d'impayés de loyers ou de charges..). Il était auparavant géré par le département.

1.1.3.2 - La définition de l'intérêt communautaire

L'intérêt communautaire a été précisé à plusieurs reprises, par délibérations du conseil communautaire du 11 octobre 2002, 2 décembre 2002, 23 mai 2003, 6 novembre 2003, 28 mai 2004, 30 septembre 2004 et 28 juillet 2005. Le 28 juillet 2006, le conseil de la communauté a décidé de confirmer la définition de l'intérêt communautaire et de la préciser dans un document unique, annexé à la délibération.

Pendant la période de contrôle, la définition de l'intérêt communautaire, reformulée dans un document unique en 2006, n'a donc subi aucune modification.

2 - SITUATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

2.1 - Le cadre budgétaire et le respect des autorisations budgétaires

La communauté d'agglomération du grand Montauban (CAGM) présente un budget principal et trois budgets annexes : un budget transport, un budget PLIE (Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi) et un budget pépinière d'entreprises. Ces trois budgets annexes ont été créés par les délibérations des 29 juin 2000, 25 janvier 2008 et 26 juin 2008. Le budget annexe PLIE a été supprimé par une délibération du 26 mars 2009.

Le budget transport est un service public industriel et commercial.

Les articles L. 1412-1 et L. 2221-4 du CGCT imposent pour les SPIC la création soit d'une régie ayant la personnalité morale et l'autonomie financière, soit d'une régie ayant au moins l'autonomie financière.

En effet, l'article L. 2224-1 du CGCT interdit le financement des SPIC par les budgets des collectivités.

Pour le respect de ce principe de non-subventionnement des SPIC, corollaire de leur autonomie financière, les dispositions des articles R. 2221-72 à R. 2221-94 du CGCT relatives aux régies dotées de la seule autonomie financière, chargées de l'exploitation d'un SPIC, n'imposent pas la création d'un compte de trésorerie propre à la régie, indépendant du compte de la communauté d'agglomération.

Cependant, la mutualisation de la trésorerie entre le budget principal et un budget annexe à caractère industriel et commercial est susceptible d'aboutir au subventionnement illicite d'un SPIC si les excédents de trésorerie du budget principal sont utilisés pour alimenter la trésorerie du SPIC, sans que les frais financiers que le SPIC aurait dû engager s'il avait mobilisé une ligne de trésorerie spécifique soient refacturés par le budget principal.

En l'espèce, le budget transport constitue une régie à autonomie financière, mais sans trésorerie propre, avec un compte de rattachement entre le budget principal et le budget annexe.

Cet état de fait induit une porosité financière entre l'activité ayant le caractère de SPIC et le budget principal.

Afin d'assurer le respect du principe d'autonomie financière des SPIC, il appartient à la communauté d'agglomération soit de mettre en place un compte de trésorerie autonome pour le budget annexe transport, soit, si un seul compte de trésorerie est souscrit par la collectivité, de faire supporter par le SPIC la part de frais financiers correspondant à l'avance de trésorerie faite le cas échéant par le budget principal.

La communauté d'agglomération a opté pour un vote uniquement au niveau du chapitre, incluant toutes les opérations d'investissement. Aucune opération d'investissement n'est ainsi budgétisée. De plus, aucun suivi par AP/CP n'a été mis en place.

Aucun dépassement de crédit n'a été constaté sur les exercices contrôlés (2005 à 2009), tant sur le budget principal que sur les budgets annexes.

2.2 - La fiabilité des résultats de l'exercice

2.2.1 - Le contrôle de l'imputation, de la liquidation et de la justification des opérations comptables

Les aides accordées aux entreprises (opérations de l'exercice 2009)

a) rappel des dispositions applicables

L'article L. 1511-3 du CGCT prévoit que « *le montant des aides que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent attribuer, seuls ou conjointement, sous forme de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés est calculé par référence aux conditions du marché, selon des règles de plafond et de zone déterminées par décret en Conseil d'Etat* ». Il précise également que ces aides donnent lieu à l'établissement d'une convention.

Les modalités d'attribution de ces aides dépendent du zonage prévu par le décret n°2007-1282 du 28 août 2007, qui distingue les zones d'aides à l'investissement des PME des zones d'aides à finalité régionale « AFR ». L'agglomération de Montauban se situe hors du zonage AFR. Les règles qui s'imposent à elle en matière d'aides à l'investissement sont celles des zones d'Aide à l'Investissement des PME. Les plafonds qui s'appliquent aux aides mentionnées à l'article L. 1511-3 du CGCT, dans les zones d'aide à l'investissement des PME, sont détaillés aux articles R. 1511-6 à R. 1511-9 du même code.

Les aides sont ainsi limitées à 20 % de l'investissement immobilier pour les entreprises moyennes (entre 50 et 250 salariés) et 30 % pour les petites, dans la limite de 200 000 € sur trois ans.

L'ordonnateur doit veiller à la bonne imputation de la dépense, et doit donc vérifier la nature de l'aide apportée à l'entreprise : aide à l'investissement (compte 204) ou au fonctionnement (compte 6574). Un rabais consenti sur une cession immobilière doit être notamment comptabilisé au compte 204.

S'agissant des pièces justificatives, le décret ne fait pas de différence entre une subvention d'équipement et de fonctionnement. La rubrique 72 « subventions et primes de toute nature », mentionne la délibération octroyant l'aide ainsi que la convention signée entre la collectivité et l'entreprise pour des sommes supérieures à 23 000 € (acte non transmissible au préfet). Le cas échéant, des justifications particulières doivent être apportées au comptable dès lors qu'elles sont nécessaires à la liquidation de l'aide³.

b) le contrôle effectué porte sur les aides aux entreprises délivrées au cours de l'exercice 2009

Aucune aide en fonctionnement n'a été comptabilisée. En revanche cinq aides à l'investissement ont été versées à des entreprises (compte 2042). Le contrôle a porté sur la justification de la dépense et son imputation, et le respect des seuils applicables aux aides versées :

Nom de la société	N° mandat	Montant de l'aide	Objet	Fondement juridique	Convention
SAS Abbaye des Capucins, quai de Verdun, Montauban	1047	100 000	extension d'un équipement hôtelier (estimation des travaux à 1million d'euros)	Aide versée dans le cadre du fonds communautaire d'intervention économique ;du contrat d'agglomération 2007-2013, délibération communautaire d'attribution en date du 18 décembre 2008	Signée le 29 janvier 2009, avec obligation pour la SAS de créer 5 emplois, garantis sur 5 ans.
SARL PAGA, rue des Primeurs, Montauban	1752	20 000	Implantation de son activité de production de pain et viennoiserie sur le territoire de Montauban (projet immobilier de 600 K€).	Aide immobilière versée dans le cadre du fonds communautaire d'intervention économique ; délibération communautaire d'attribution en date du 18 décembre 2008	Signée en janvier 2009 s'engage à créer 10 emplois, pérennes sur 5 ans.
SA Design Air, 630 avenue d'Italie Montauban	1753	16 595	Investissement immobilier estimé à 110K€ lié à la reprise d'une société sur le site de Montauban (diversification d'activité).	Aide immobilière versée dans le cadre du fonds communautaire d'intervention économique ;délibération communautaire d'attribution en date du 18 décembre 2008	Signée le 26 janvier 2009, s'engage à transférer les emplois de son ancien site de Villaudric sur Montauban dans les 3 ans et de les garantir pendant 5 ans.
Société COOPEX APIFRUIT, bd Chantilly, Montauban	2691	100 000	Agrandissement de son site industriel pour mise aux normes (accès à la grande distribution) : projet de 2 693K€	Aide versée dans le cadre du fonds communautaire d'intervention économique ; délibération communautaire d'attribution en date du 8 juin 2009	Signée le 13 juillet 2009 : création de 4 emplois dans les 3 ans, garantis 5 ans.

³ cf. Jugement de la CRC Picardie n°2000-169/021 du 6 juillet 2000 - Trésorerie Amiens municipale.

- Les pièces justificatives (délibérations et conventions) ont été présentées au comptable public pour chaque dossier.
- Les quatre aides répondent à la définition d'aides à l'immobilier et respectent les seuils imposées par décret.
- Les quatre aides entrent dans le cadre du régime général d'exemption par catégorie (RGEC) du marché commun, au titre des « aides à l'investissement et à l'emploi ».

Au final, le contrôle effectué sur les aides aux entreprises n'appelle pas d'observation particulière.

2.2.2 - Les financements croisés entre la commune de Montauban et l'agglomération

Le contrôle a concerné les enregistrements comptables au crédit du compte 1324, qui correspondent à des subventions d'investissement versées par des communes à l'agglomération (tableau ci-après) :

	2005	2008	2009
montant des opérations budgétaires au crédit du compte 1324	210 789	673 650	1 597 017

Les opérations comptabilisées en 2009 au compte 1324 sont de deux ordres :

- trois titres émis (n° 47,48 et 49) pour un montant total de 1 537 287 € à l'encontre de la commune de Montauban, suite à la convention de novembre 2004 signée entre la CMTR et la commune de Montauban pour la réalisation d'ouvrages de protection contre les crues ;
- un titre émis (n°96) d'un montant de 59 730 € à l'encontre de la commune de Montauban pour régulariser une subvention perçue par la commune en lieu et place de la communauté d'agglomération.

Le contrôle qui a porté sur la légalité des recettes enregistrées, sur leur justification et sur leur imputation comptable appelle les remarques suivantes :

a) Les ouvrages de protection contre les crues

Par convention de novembre 2004, la commune de Montauban a confié à la CAGM la réalisation de travaux sur les berges du Tarn, travaux relevant des attributions communales. Les collectivités ont, en application de l'article L. 5216-7-1 du CGCT, la faculté de confier à la communauté la création ou la gestion de certains équipements relevant de leurs attributions, par de telles conventions. En application de l'article L. 5211-56 du CGCT, de tels travaux sont retracés budgétairement et comptablement comme opération sous mandat, et donc être suivis au compte 458.

En matière de récupération de TVA, les opérations réalisées pour le compte de tiers donnent lieu à attribution au titre du FCTVA au profit de la collectivité mandante, soit la commune de Montauban dans ce cas précis.

La chambre note que ce sont en fait les comptes 23, pour les dépenses relatives aux berges, et 1324, pour les recettes provenant de la commune, qui ont été utilisés, ainsi que le prévoyait d'ailleurs la convention. Les mêmes comptes sont également mouvementés par la commune ce qui entraîne une double comptabilisation du même actif, dans les comptes de la commune et de l'agglomération. Cette comptabilisation crée aussi le risque d'une double récupération de la TVA. La collectivité a apporté toutefois à la chambre la justification de l'absence de récupération de la TVA sur la commune.

Ainsi, la comptabilisation des dépenses et des recettes afférents à cette convention auraient dû donner lieu à des mouvements en débit et crédit du compte 458 « opérations d'investissement sous mandat ».

b) La ré-imputation d'une subvention versée par l'Etat

Le titre n° 96 de 2009 d'un montant de 59 730 € correspond au reversement par la commune d'une partie d'une subvention reçue à tort de l'Etat, dans le cadre du FISAC (fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce). Cette aide devait revenir à la communauté d'agglomération. A l'appui du titre est joint un courrier de la préfète du département mentionnant cette erreur, et enjoignant les services de la communauté d'agglomération d'appeler ce montant auprès de la commune. Toutefois l'imputation au compte 1324 ne se justifie pas. Au vu de la nature de la recette, le titre aurait dû être émis à un compte de subvention reçue de l'Etat.

2.2.3 - L'impact des restes à recouvrer sur le résultat

2.2.3.1 - Les états de restes à recouvrer

Le montant des états de reste demeure marginal, tant sur le budget principal que sur les budgets annexes.

Montant au 31/12/2009 (en €)	BP	PLIE	PEPINIERE	TRANSPORT
4116	5 327,87	433,81	0,00	0,00
4146	0,00	0,00	0,00	0,00
46726	707,42	0,00	0,00	0,00

Source : CRC Midi-Pyrénées.

2.2.3.2 - Les admissions en non-valeur

Le montant des admissions en non valeur inscrit au BP est très faible chaque année. Un contrôle des opérations a été fait sur l'exercice 2009. Aucune observation n'est à formuler.

	2009	2008	2007	2006	2005
Montant du compte 654 au 31/12 (en €)	2 432,63	2 311,14	943,74	121,51	1 089,28

Source : CRC Midi-Pyrénées.

2.2.3.3 - Le contrôle des annulations et des réductions de titres

Le montant des annulations de titres a très peu d'impact sur les résultats du budget principal. Les opérations de 2009 ont fait l'objet d'un contrôle exhaustif.

	2009	2008	2007	2006	2005
Montant du compte 673 au 31/12 (en €)	3 198,24	13,75	2 194,69	1 377,76	374,98

Source : CRC Midi-Pyrénées.

En conclusion, aucune observation n'est à formuler sur le recouvrement des états de reste, les admissions en non-valeur et les annulations de titres.

2.3 - Examen de la sincérité du bilan

2.3.1 - Les opérations d'ordre

Les opérations d'ordre, qui par définition n'engendrent aucune opération de trésorerie doivent s'équilibrer.

	2005	2006	2007	2008	2009
	Amortissement des immobilisations				
D 6811 (OB)	1 301 934,58	856 967,62	1 069 429,30	1 223 587,85	1 611 608,47
C 28 (OB)	1 301 934,58	856 967,62	1 069 429,30	1 223 587,85	1 611 608,47
	Amortissement des subventions reçues				
D 139 (OB)	néant				
C 777 (OB)	néant				
	Provisions budgétaires				
D 6815 (OB)	-	-	164 262,00	300 000,00	158 801,25
C 15 (OB)	-	-	164 262,00	300 000,00	158 801,25
	Charges à répartir				
D 6812 (OB)	77 783,62	77 783,62	77 783,62	77 783,62	77 783,65
C 481 (OB)	77 783,62	77 783,62	77 783,62	77 783,62	77 783,65
	Intégration des travaux				
D 21 (ONB)	1 839 333,47	4 137 402,20	4 313 410,95	4 796 080,58	-
C 23 (ONB)	1 839 333,47	4 137 402,20	4 313 410,95	4 796 080,58	-
	Réforme de biens				
D 281 (ONB)	-	-	554 681,57	-	88 651,69
D 193 (ONB)	-	-	-	-	-
C 21 + C 20(ONB)	-	-	554 681,57	-	88 651,69
	Cession de biens				
675+676 (OB)	-	498 677,99	528 393,65	488 445,00	-
775+776 (OB)	233 280,00 (1)	265 397,99 (1)	528 393,65	488 445,00	-
D192 (OB)	-	-	126 655,65	-	-
C 776(OB)	-	-	126 655,65	-	-
C 192(OB)	-	-	-	-	-
D 676(OB)	-	-	-	-	-
D 675 (OB)	-	498 677,99	528 393,65	488 445,00	-
C 21 (OB)	-	498 677,99	528 393,65	488 445,00	-

Source : CRC Midi-Pyrénées

OB = Opération budgétaire/ONB = Opération non budgétaire

(1) : opération à cheval sur deux exercices (titre au 775 émis en fin d'année 2005).

L'examen des différentes écritures, relatives aux amortissements des immobilisations, des subventions, aux provisions, aux charges à répartir, aux intégrations de travaux, à la réforme des biens et à la cession des biens réalisé sur la période n'appelle aucune observation particulière.

2.3.2 - Les cessions

2.3.2.1 - Les dispositions applicables

Selon l'instruction comptable M 14, les opérations de cession d'actifs ne doivent pas interférer dans les résultats de la section de fonctionnement. Le produit d'une cession doit être neutralisé en fonctionnement pour être porté en investissement. Par un jeu d'écritures comptables, les plus ou moins-values sont constatées au compte 192, seul compte habilité à enregistrer les conséquences financières d'une cession d'actif.

Les comptes utilisés doivent être :

- le crédit du compte 21 et le débit du compte 675 pour constater la sortie du bien de l'actif (pour le montant de la valeur résiduelle du bien) ;
- le crédit du compte 775 pour enregistrer le produit de la vente ;
- le crédit du compte 776 et le débit du compte 192 pour constater la moins-value ;
- le crédit du compte 192 et le débit du compte 676 pour constater la plus-value.

De plus, la cession comptabilisée doit porter sur la valeur nette comptable du bien. Ainsi une reprise des amortissements jusqu'alors pratiqués doit être comptabilisée de manière non budgétaire (D21 C28). De même, les subventions reçues pour financer ce bien doivent être apurées.

2.3.2.2 - Le résultat du contrôle

Aucune observation n'est à formuler suite aux opérations de cessions. Elles sont équilibrées et respectent le schéma de l'instruction comptable. Les opérations de cession ayant eu lieu entre 2005 et 2009 s'appliquaient à des terrains, et ne justifiaient donc pas de reprise d'amortissement. Les opérations de 2010 l'ont été sur des biens amortissables et les opérations de reprise ont été correctement enregistrées.

2.3.3 - Les transferts d'actifs

La communauté d'agglomération comptabilise au 31 décembre 2009 une valeur totale de près de 153 M€ de biens reçus en affectation (soit les deux tiers de son actif immobilisé), suite aux transferts initiaux de biens et aux travaux entrepris sur ces derniers depuis ce transfert. Les réseaux de voirie représentent la majeure partie des biens mis à disposition.

Compte 2171	Terrains	6 252 643
Compte 2172	Aménagement de terrains	6 598
Compte 2173	Constructions	9 345 830
Compte 2175	Réseaux et installations de voirie	131 413 608
Compte 21782	Matériel de transport	5 461 109
Compte 21783	Matériel de bureautique	12 093
Compte 21784	Mobilier	28 491
Compte 21788	Autres	430 192

Source : CRC Midi-Pyrénées.

Les opérations de transfert se sont échelonnées sur plusieurs exercices à la demande du comptable entre 2002 et 2004. Les emprunts afférant à ces biens ont été transférés en 2003 pour un montant total de 14 346 427 €. En revanche, aucune subvention n'a été transférée à l'agglomération.

Certaines opérations sur ces comptes sont intervenues entre 2005 et 2006. Elles correspondent pour l'essentiel à des retours de biens au sein de la comptabilité communale, à l'exception de la RN 20 transférée du département à la commune en 2006, puis transférée en 2007 à la CMTR. Les principales opérations sont retracées ci-dessous :

2006		2007		2008		2009	
Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit
	304 067,93	33 230 000	95 109,66		304 547,38		364 089,45

Source : CRC Midi-Pyrénées.

Un contrôle exhaustif de ces opérations a été entrepris, afin de vérifier le caractère complet des opérations (avec notamment les reprises d'amortissement) et l'adéquation des opérations dans la comptabilité intercommunale et communale. Une différence apparaissait en 2008 : une sortie d'un véhicule avait été omise sur les comptes de l'agglomération pour 206 409,60 €. L'opération a été régularisée en 2011. Aucune autre observation n'est à relever.

2.3.4 - L'état de la dette

L'état de la dette est conforme au bilan. Le montant de l'endettement est de 54 M€ au 31 décembre 2009. La dette se répartit entre vingt quatre contrats de type classique et quatre emprunts de type revolving à hauteur d'un peu plus de 10 M€.

2.3.5 - Les subventions reçues

Aux termes de l'instruction M14, les subventions d'équipement servant à réaliser des immobilisations qui seront amorties doivent faire l'objet chaque année d'une reprise à la section de fonctionnement et disparaître ainsi du bilan.

Sur les subventions d'investissement inscrites au bilan au 31 décembre 2009, seules 1,5 M€ sur un montant total de plus de 52,6 M€ ont été comptabilisées en tant que subventions transférables. Ces dernières se définissent comme telles, dès lors qu'elles ont été versées pour financer un investissement en particulier. Cette absence de subventions transférables au bilan peut s'expliquer par le faible montant des immeubles de rapport dans l'actif de l'intercommunalité.

2.3.6 - Les provisions

La CMTR a délibéré le 15 décembre 2006 afin d'opter pour les provisions semi-budgétaires.

Un montant de 482 448,25 € était comptabilisé au 31 décembre 2009 en provision pour garantie d'emprunt. Depuis 2007 un montant global de provision est budgétisé, le calcul n'a pas été transmis à la chambre et aucune délibération n'est intervenue pour entériner ce principe prudentiel. Or toute provision doit être décidée par l'assemblée délibérante tant dans son objet que dans son montant, afin de faire l'objet d'une réévaluation chaque année.

En €	2007	2008	2009	Total
Crédit budgétaire au compte 15172	164 262	159 385	158 801,25	482 448,25

Une provision pour litige de 300 000 € a été comptabilisée en 2008, puis reprise au cours de l'exercice 2009. Il s'agit d'un contentieux avec la société Aixor qui n'avait pas respecté totalement la convention de localisation industrielle qu'elle avait signée. Ce litige a été soldé par un protocole transactionnel ayant abouti au versement d'une indemnité de 720 000 € à la communauté.

Comme exposé ci-dessus aucune délibération ne précise l'objet et le calcul du montant de la provision. Seule l'inscription au budget a été votée. Sous cette réserve, dans l'ensemble, le bilan de la communauté d'agglomération du Grand Montauban est bien tenu.

2.4 - La comptabilisation des opérations avec la SEMEAM

- Les avances de trésorerie (compte 274)

Deux types d'avance de trésorerie aux SEM sont autorisés : l'article L 1522-5 du CGCT ouvre la possibilité pour les collectivités actionnaires de SEM de faire un apport en compte courant, l'article L 1523-2 du CGCT autorise une collectivité à faire une avance, dès lors que la SEM avec laquelle a signé une concession d'aménagement connaît un besoin de trésorerie temporaire.

Pour ces deux types d'avance une convention mentionnant les conditions d'octroi, de remboursement et des modalités de prêt est exigée. Ces avances sont comptabilisées au compte de prêt 274.

En ce qui concerne l'apport en compte courant, la durée du prêt ne peut être supérieur à deux ans, renouvelable une fois.

En ce qui concerne les avances faites dans le cadre d'une concession d'aménagement, le compte rendu financier visé à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme doit mettre en évidence des besoins réels de trésorerie générés par l'opération.

L'état de l'actif fait apparaître 7 263 691 € de prêts versés à la SEMAEM au 31 décembre 2009, versés dans le cadre de deux des conventions d'aménagement :

	2006	2007	2008	Total (€)
Convention d'aménagement de la ZAC Quartier Est	1 308 522	2 765 083	986 430	5 060 035
Convention aménagement ZAC Bas Pays	2 203 656			2 203 656

La rubrique 71 « prêt et avances » du décret des pièces justificatives impose la présence d'une délibération, d'une convention le cas échéant et d'un tableau d'amortissement du prêt.

- La ZAC Quartier Est

En ce qui concerne l'avance consentie à la SEMAEM dans le cadre de la convention d'aménagement de la ZAC Quartier Est, deux délibérations successives (30 juin 2006 et 30 juillet 2007) ont avalisé deux conventions de prêt (10 juillet 2006 et 03 août 2007).

La première convention fixe le montant de l'avance à 2 873 605 €, avec un premier versement de 1 308 522 € en 2006 et un second de 1 565 083 € en 2007. La seconde convention consent, pour ce même projet, un montant supplémentaire de 2 186 400 €, versé en deux fois : 1 200 000 € en 2007 et 986 430 € en 2008. Ces deux conventions portent le montant total de l'avance consentie pour la ZAC Quartier Est à 5 060 035 €. D'après la communauté, un nouveau contrat a été préféré à un avenant du fait de changement de statut et de nom de l'ancienne SEMAEM devenue SPLA.

Les conditions financières des deux conventions sont identiques : les prêts sont consentis sans rémunération, et le délai de remboursement est analogue (1er janvier 2012). Les versements d'avances ont toutes été préalablement justifiés par des bilans prévisionnels de trésorerie attestant par ce fait des besoins réels de la SEMAEM. Le contrôle n'appelle pas d'observation particulière.

- La ZAC Bas Pays

Le second prêt a été consenti par convention d'avance signée le 10 juillet 2006 entre la CMTR et la SEMAEM. Le montant total correspond aux 2 203 656 € versés en deux fois en juillet et octobre de cette même année. En ce qui concerne la justification d'une telle avance, le CRAC de 2005 présente un plan prévisionnel de trésorerie qui fait clairement apparaître un besoin de financement à hauteur de ce montant.

En revanche, la convention prévoyait une rémunération de cette avance (article 4). Les conditions financières inscrites à la fois dans la délibération du 30 juin 2006 et dans la convention de prêt restent toutefois vagues (« application du taux du marché financier en vigueur »), et aucun tableau d'amortissement n'a été annexé à la convention. Aucun titre n'a été émis à ce jour pour recouvrer les frais financiers à l'encontre de la SEMAEM.

Interrogée sur ce point, la communauté atteste de son souhait d'appliquer un taux in fine. Or cette caractéristique financière du prêt n'apparaît pas explicitement dans la convention. De plus, la date butoir fixée pour le remboursement en intégralité de l'avance est le 31 décembre 2009. A ce jour, aucun versement même partiel n'a été fait par la SEMAEM.

Une telle situation invitait à une régularisation, soit par l'exigence du remboursement de cette avance avec rémunération, soit par la conclusion d'une nouvelle convention de prêt, définissant clairement ses conditions financières (taux, tableau d'amortissement).

Cette régularisation est intervenue par deux délibérations du 24 novembre 2011, qui précisent que les avances sont remboursables au taux Eonia.

3 - SITUATION FINANCIERE

3.1 - L'équilibre financier général

L'évolution de la capacité d'autofinancement de la communauté d'agglomération du Grand Montauban, de son besoin de financement d'investissement, ainsi que de sa capacité de désendettement pour la période 2005-2010, est retracée dans le tableau ci-dessous :

En €	2005	2006	2007	2008	2009	2010
total des recettes réelles et mixtes de fonctionnement	25 065 028	24 755 226	24 754 736	27 422 593	28 351 392	31 579 892
total des dépenses réelles et mixtes de fonctionnement	18 530 627	19 759 988	21 308 478	22 339 105	22 993 351	25 598 059
CAF brute	6 534 401	4 995 239	3 446 258	5 083 488	5 358 042	5 981 833
amortissement en capital de la dette	1 263 245	1 405 458	1 622 617	2 017 012	2 891 328	3 463 165
CAF nette	5 271 156	3 589 781	1 823 641	3 066 476	2 466 714	2 518 669
recettes d'investissement hors emprunt	3 185 530	5 745 088	5 449 890	6 061 972	10 724 663	6 064 636
total disponible pour investissement	8 456 686	9 334 868	7 273 531	9 128 448	13 191 378	8 583 304
dépenses totales d'investissement (hors emprunt)	10 883 429	17 538 006	17 889 304	22 564 363	18 604 679	17 021 688
Besoin de financement après remboursement de la dette	2 426 743	8 203 138	10 615 773	13 435 916	5 413 301	8 438 383
Encours de la dette au 31/12	25 033 575	27 790 259	31 084 801	40 322 833	50 305 821	58 451 329
ratio dette/CAF	3,8	5,6	9,0	7,9	9,4	9,8

Sur la période 2005-2010, la communauté d'agglomération connaît globalement une hausse importante de ses dépenses de fonctionnement (+38 %), plus rapide que celle des recettes de fonctionnement, qui augmentent de 26 % sur la période.

Il s'ensuit une diminution importante de la CAF brute, qui baisse de 8 % entre 2005 et 2010. La CAF nette, connaît par voie de conséquence une baisse, accélérée par l'augmentation de l'amortissement en capital de la dette qui triple pratiquement sur la période. La CAF nette s'élève en 2010 à 2,5 M€.

L'encours de la dette de l'agglomération a plus que doublé entre 2005 et 2010. Ce phénomène, ainsi que la baisse de la CAF brute constatée depuis 2005, a entraîné une forte dégradation de la capacité de désendettement, passée de 3,8 années en 2005 à 9,8 années en 2010.

C'est le niveau des dépenses d'investissement qui est à l'origine de cette forte hausse du besoin de financement. Les dépenses d'investissement ont effectivement augmenté de 56 % entre 2005 et 2010, avec la montée en puissance de l'activité communautaire, pour atteindre en 2010 un montant de 17 M€. Ce besoin de financement a ainsi été essentiellement couvert par la hausse de l'endettement de la collectivité.

3.2 - L'évolution des dépenses de fonctionnement

L'évolution des dépenses sur les six dernières années est présentée ci-dessous. Elle est ici présentée en € courants, pour apprécier l'évolution en montants (avant d'analyser l'évolution des dépenses de fonctionnement en volume) :

budget principal, montant en €	2005	2006	2007	2008	2009	2010	évo 2005/2010 (en %)
Charges de personnel	10 096 639	10 565 969	11 182 273	11 573 692	12 057 469	11 605 075	15
Charges à caractère général	3 938 843	4 085 445	4 213 305	4 345 230	5 018 078	6 882 362	75
Subventions	1 078 328	1 134 731	1 340 178	1 097 767	1 517 362	1 343 559	25
Autres charges	1 823 625	1 862 327	2 058 382	2 365 576	2 563 509	2 776 676	52
Charges de gestion	16 937 435	17 648 473	18 794 137	19 382 264	21 156 418	22 607 671	33
Charges financières	224 111	44 272	90 326	150 946	54 949	52 425	-77
Intérêts des emprunts	882 511	1 096 683	1 480 973	1 875 697	1 463 455	1 372 717	56
Charges exceptionnelles	486 569	970 560	943 042	930 197	318 528	1 565 246	222
Total des dépenses réelles de fonctionnement (hors atténuations de produits)	18 530 627	19 759 988	21 308 478	22 339 105	22 993 351	25 598 059	38
opérations d'ordre de transfert entre sections	1 917 972	1 433 429	1 839 869	2 249 201	1 848 193	3 537 208	84
Total des dépenses de fonctionnement (hors atténuations de produits)	20 448 599	21 193 417	23 148 347	24 588 306	24 841 544	29 135 266	42
atténuations de produits	7 728 073	7 728 073	10 019 080	10 019 080	10 019 080	10 934 628	41

Source CRC : à partir des données du logiciel d'analyse financière des CRC DELPHI

Les charges réelles de fonctionnement se stabilisent en fin de période à 25,6 M€. Ainsi qu'il a été dit, la progression en montant est de 38 % sur la période. Cette hausse est imputable à l'augmentation sur la période de l'ensemble des postes de charge. Seules les charges financières et les charges exceptionnelles connaissent une baisse sur la période. Est notée la forte baisse des charges financières (-77 %), le montant étant plus élevé en 2005 en raison des frais associés à un contrat de reprofilage de la dette existante concernant 11 % de l'encours de l'agglomération.

La hausse des intérêts d'emprunt sur la période s'explique logiquement par la hausse importante de l'encours de la dette, une évolution défavorable de l'un des contrats d'emprunt sur 2006 et 2007 et par une quasi absence d'extinction de dette compte tenu de la « jeunesse » de la communauté. La baisse des intérêts d'emprunt amorcée en 2009 et 2010 s'explique notamment par le bénéfice d'une baisse des taux sur les derniers exercices.

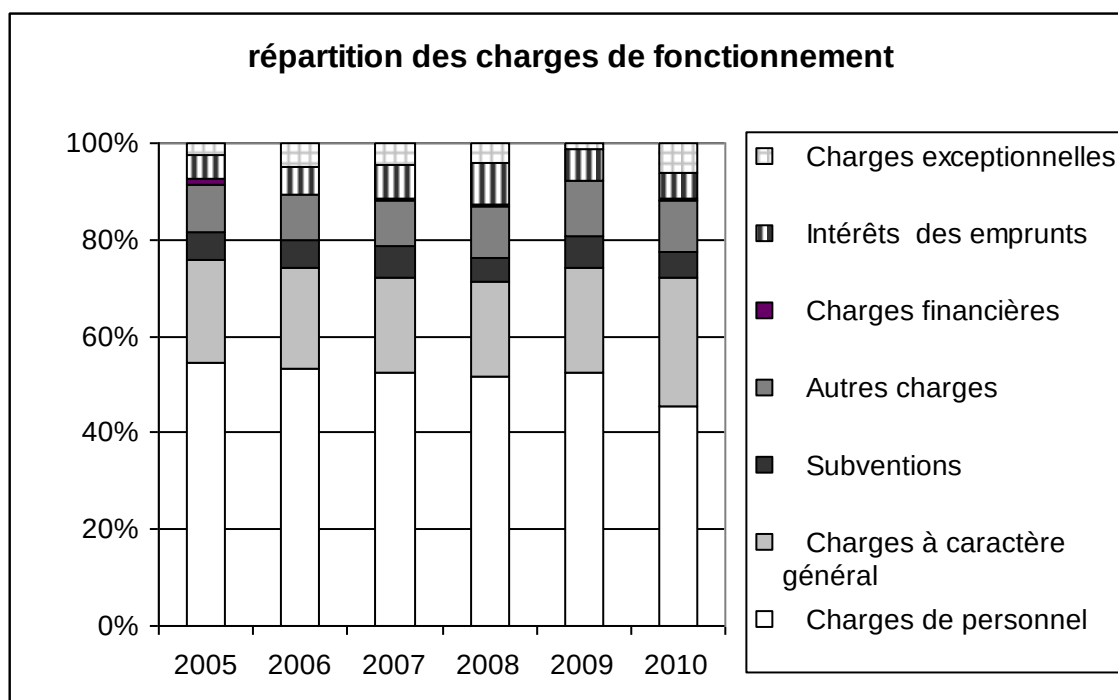
Cette tendance haussière se retrouve dans les dépenses de fonctionnement en volume, calculées en € constants, et retracée dans le tableau ci-dessous :

budget principal, montant en €	2005	2006	2007	2008	2009	2010	évo 2005/2010 (en %)
coefficient € constants	1,078	1,06	1,045	1,016	1,015	1	
Charges de personnel	10 884 177	11 199 927	11 685 475	11 758 871	12 238 331	11 605 075	7
Charges à caractère général	4 246 072	4 330 572	4 402 903	4 414 754	5 093 349	6 882 362	62
Subventions	1 162 438	1 202 815	1 400 486	1 115 331	1 540 123	1 343 559	16
Autres charges	1 965 868	1 974 067	2 151 009	2 403 425	2 601 962	2 776 676	41
Charges de gestion	18 258 555	18 707 381	19 639 873	19 692 381	21 473 765	22 607 671	24
Charges financières	241 592	46 928	94 391	153 361	55 774	52 425	-78
Intérêts des emprunts	951 347	1 162 484	1 547 617	1 905 709	1 485 407	1 372 717	44
Charges exceptionnelles	524 522	1 028 793	985 479	945 080	323 306	1 565 246	198
Total des dépenses réelles de fonctionnement (hors atténuations de produits)	19 976 016	20 945 587	22 267 360	22 696 530	23 338 251	25 598 059	28
opérations d'ordre de transfert entre sections	2 067 574	1 519 435	1 922 663	2 285 188	1 875 916	3 537 208	71
Total des dépenses de fonctionnement	22 043 590	22 465 022	24 190 023	24 981 719	25 214 167	29 135 266	32

Source : CRC à partir des données DELPHI

Les dépenses de personnels représentent le premier poste de charges de fonctionnement, et un peu moins de la moitié du total des dépenses réelles de fonctionnement (45 %). Elles sont suivies par les charges à caractère général qui s'élèvent à un quart environ du total des charges de gestion (27 %). Le poids de ces deux postes reste assez constant dans le total des dépenses réelles de fonctionnement, autour de 75 %.

Il apparaît, dans le graphique ci-après illustrant la répartition des charges de fonctionnement, que la part des différents postes de charges de fonctionnement dans le total des dépenses de fonctionnement est relativement stable sur la période. Le poids des charges de personnels diminue légèrement, au profit des charges à caractère général.



Source CRC : à partir des données DELPHI

L'ensemble des charges dites incompressibles (charges de personnel et charges d'intérêts) ramené aux produits de gestion donne le coefficient de rigidité des dépenses. Le coefficient de rigidité des charges de structure permet de mesurer le poids des charges incompressibles, à court et moyen terme, et d'apprécier les marges de manœuvre budgétaire dont dispose la collectivité pour réduire l'ensemble de ses charges et dégager les fonds nécessaires au remboursement des emprunts ou à l'engagement de nouveaux investissements.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
charges de personnel	10 096 639	10 565 969	11 182 273	11 573 692	12 057 469	11 605 075
charges d'intérêts	936 345	1 144 937	1 523 921	1 877 573	1 463 455	1 372 717
produits de gestion	24 090 068	24 303 335	24 135 664	26 844 381	28 136 871	30 414 527
coefficient de rigidité des charges	45,7 %	48 %	52,6 %	50 %	48 %	43 %

Source : CRC d'après données DELPHI

L'agglomération du Grand Montauban consacre en 2010, 43 % des ses produits de gestion au financement des dépenses de personnel et au paiement des intérêts d'emprunt. L'évolution du coefficient de rigidité des dépenses apparaît maîtrisée. Il apparaît donc que le Grand Montauban dispose d'une certaine marge de manœuvre pour améliorer sa capacité de financement, en faisant un effort sur la baisse des dépenses qui ne sont pas incompressibles, et qui représentent plus de la moitié des dépenses de fonctionnement de l'EPCI.

3.3 - Les recettes de fonctionnement

Les recettes de fonctionnement sont passées, avant déduction du reversement de fiscalité sous la forme de l'attribution de compensation, de 32 M€ à 40,4 M€ entre 2005 et 2010, ce qui représente une hausse de 26 % sur la période. Au sein des différentes sources de revenus de la communauté, c'est le poste « contributions directes » qui a connu la plus forte augmentation avec une hausse de 46 %. Au final, les ressources disponibles pour le financement des compétences de

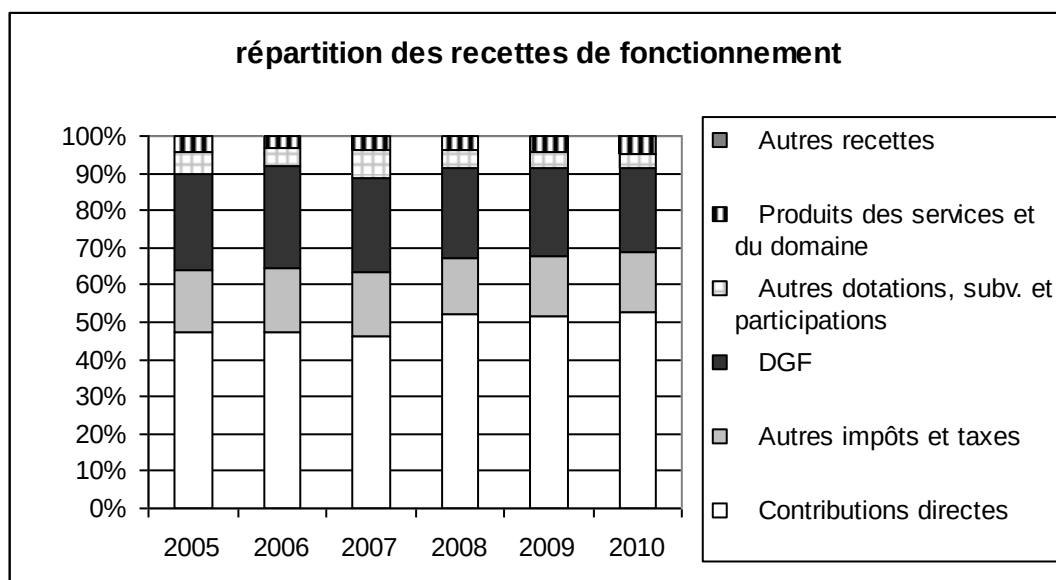
l'agglomération n'augmentent « que » de 26 %, le reversement de fiscalité ayant augmenté de 30 % à partir de 2007 pour s'établir désormais à 10 019 080 € (cf. infra, le pacte financier).

L'évolution des recettes de fonctionnement de la CAGM est retracée dans le tableau ci-dessous :

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	évo 2005/2010 (en %)
Contributions directes	15 003 903	15 281 352	15 755 975	19 150 243	19 770 366	21 876 712	46
Autres impôts et taxes (1)	5 382 722	5 532 503	5 827 967	5 568 300	6 172 178	6 557 598	22
DGF	8 171 141	8 734 278	8 796 411	8 907 908	8 914 162	9 299 180	14
Autres dotations, subv. et participations	1 860 328	1 368 231	2 466 071	1 827 673	1 629 409	1 576 576	-15
Produits des services et du domaine	1 371 755	1 104 600	1 242 256	1 399 902	1 645 655	2 012 192	47
Autres recettes	28 292	10 344	66 064	9 435	24 181	26 898	-5
attribution de compensation	- 7 728 073	- 7 728 073	-10 019 080	-10 019 080	-10 019 080	-10 934 628	
Produits de gestion	24 090 068	24 303 335	24 135 664	26 844 381	28 136 871	30 414 527	26

Source : CRC à partir des données DELPHI. (1) TEOM, impôts et taxes liés aux activités de service, autres reversement de fiscalité

La répartition des recettes de fonctionnement (le reversement de fiscalité n'apparaît pas dans le graphique) est stable sur la période comme le montre le graphique suivant. Les ressources fiscales représentent un peu plus de 60 % des recettes de fonctionnement de l'agglomération, et la dotation globale de fonctionnement environ 20 %. Les 20 % restants sont constitués des autres dotations, subventions et participations, des produits des services et du domaine et des « autres recettes » qui représentent 0,06 % des recettes de fonctionnement de l'EPCI.



Source : CRC à partir des données DELPHI

3.3.1 - Les ressources fiscales

Le régime fiscal de la communauté d'agglomération repose à la fois sur la taxe professionnelle unique instaurée en 2000 et sur une fiscalité additionnelle à la taxe d'habitation et aux taxes foncières.

3.3.2 - Des ressources fiscales en forte hausse

Le total de ces recettes fiscales perçues par l'agglomération a augmenté de 42 % entre 2005 et 2010. Cette évolution ne s'est pas faite à périmètre constant puisque la commune de Bressols a intégré la communauté d'agglomération en 2010.

Toutefois, jusqu'en 2009, cette augmentation des recettes fiscales perçues est due à l'augmentation des bases de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation et de la taxe sur le foncier bâti. Elle s'explique aussi, à compter de 2008, par la hausse du taux intercommunal sur la taxe d'habitation, la taxe sur le foncier bâti, et la taxe sur le foncier non bâti, qui passent respectivement de 0,2 %, 0,45 % et 1,61 % à 1,43 %, 3,21 % et 11,48 %.

Le taux de la taxe professionnelle est resté stable à 18,02 %. Cette hausse des taux intercommunaux correspond à la mise en œuvre du pacte financier (cf. infra).

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Evo 2005/2010 (en %)
Bases							
Taxe d'habitation	54 941 522	57 242 381	60 238 073	62 888 954	65 694 726	70 724 755	29
Foncier bâti	53 773 444	56 037 825	58 430 503	60 394 485	63 692 204	68 708 238	28
Foncier non bâti	853 405	713 307	711 137	723 793	751 062	800 475	-6
Taxe professionnelle	80 675 931	80 163 007	83 953 766	84 602 074	88 392 501		
compensation relais 2010 (base théorique)						101 588 000	26
Taux (en %)							
Taxe d'habitation	0,20 %	0,20 %	0,20 %	1,43 %	1,43 %	1,43 %	615
Foncier bâti	0,45 %	0,45 %	0,45 %	3,21 %	3,21 %	3,21 %	613
Foncier non bâti	1,61 %	1,61 %	1,61 %	11,48 %	11,48 %	11,48 %	613
Taxe professionnelle	18,02 %	18,02 %	18,02 %	18,02 %	18,02 %		
compensation relais 2010						17,52 %	-3
Produit							
Taxe d'habitation	109 878	114 479	120 470	899 306	939 428	1 008 765	818
Foncier bâti	241 975	252 165	262 931	1 938 657	2 044 513	2 198 401	809
Foncier non bâti	13 740	11 484	11 449	83 091	86 222	92 425	573
Taxe professionnelle	14 537 803	14 445 374	15 128 469	15 245 294	15 928 329		
compensation relais 2010						17 798 218	22
Total	14 903 395	14 823 502	15 523 319	18 166 348	18 998 492	21 097 809	42
Evolution du produit							
Variation du produit fiscal		-0,54 %	4,72 %	17,00 %	4,60 %	11,00 %	
Effet base		-0,54 %	4,72 %	5,00 %	4,60 %	11,00 %	
Effet taux				12,00 %			

Source : CRC à partir des données DELPHI et des états fiscaux 1259 (en €)

3.3.3 - Les autres impôts et taxes

Le poste « autres impôts et taxes » a été étudié afin d'obtenir un panorama complet des ressources fiscales de la communauté et d'expliquer la hausse de ce poste, de 22 % entre 2005 et 2010.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	évo 2005/2010 (en %)
taxe d'enlèvement des ordures ménagères	5 331 260	5 478 025	5 777 166	5 479 453	6 089 351	6 481 956	22
impôts et taxes liés aux activités de service, taxes de séjour	45 364	54 578	50 801	88 847	82 827	75 642	67
autres reversements de fiscalité	6 098						SO
Total "autres impôts et taxes"	5 382 722	5 532 503	5 827 967	5 568 300	6 172 178	6 557 598	22

Source : CRC à partir des comptes administratifs (en €)

Il est noté que le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères a crû de 22 % sur la période, consécutivement à la croissance physique des bases (nombre de constructions neuves), et à la revalorisation forfaitaire des bases en loi de finances. En 2010, la progression s'explique principalement par l'intégration de la commune de Bressols.

Le produit des impôts et taxes liés aux activités de séjour et taxes de séjour, a augmenté de 67 % en raison de l'accroissement de l'offre hôtelière (ouvertures d'hôtels B&B et première classe, Crown Plaza en 2006). Ce dernier produit ne représente toutefois que 0,3 % des produits fiscaux.

3.3.4 - Les recettes en baisse sur la période

Les « autres recettes » et les « autres dotations subventions et participations » sont les seules ressources d'exploitation qui apparaissent en diminution sur la période, respectivement de 5 % et de 15 % mais elles ne constituent que 5,2 % des recettes de fonctionnement de la communauté.

Le tableau ci-dessous révèle l'évolution des différentes composantes de la rubrique « autres dotations, subventions et participations », le poste autres recettes étant négligeable. La baisse provient de la diminution de la compensation de taxe professionnelle, de la fin de la dotation spécifique aux emplois jeunes et des dotations, subventions ou participation « d'autres organismes ».

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	évo 2005/2010 (en %)
Etat	1 008 684	554 649	1 312 456	1 004 010	947 268	1 073 456	6
emplois jeunes	161 952	9 289					-100
région	7 124	1 829	45 761	13 309	9 996	747	-90
département		85 263	207 418	112 271	177 789	66 451	SO
commune							SO
groupements de collectivités		1 500					SO
budget communautaire fonds structurels		19 449	45 219	18 539			SO
autres organismes	73 986	22 994	185 717	109 246	76 922	38 717	-48
Etat compensation TP	608 052	670 745	666 917	567 646	414 320	394 546	-35
Etat compensation exonérations taxes foncières	30	2 513	2 584	2 653	3 114	2 660	8767
Total dotations, subventions et participations	1 859 828	1 368 231	2 466 071	1 827 673	1 629 409	1 576 576	-15
revenus des immeubles	1 835	10 344	10 968	9 435	24 181	26 898	1366
remboursements sur charges de sécurité sociale et prévoyance	20 213						-100
autres produits de gestion courante	22 048	10 344	10 968	9 435	24 181	26 898	22

Source : CRC à partir des données DELPHI

Le revenu des immeubles de la communauté s'est accru. Il correspond à la création et à la location d'un magasin multiservices dans le quartier du Fau, mis en service en 2005 pour un loyer en 2009 de 8 781€, à la location de bâtiments modulaires à la poste dans le cadre d'un relogement temporaire liés à des travaux de rénovation, à la création de jardin familiaux, ainsi qu'à la location de salles au centre social, au conservatoire et au centre de loisirs du Ramierou.

3.3.5 - La réforme de la taxe professionnelle n'apparaît pas défavorable à la CAGM

3.3.5.1 - Rappel de la réforme et de ses conséquences pour la communauté d'agglomération du Grand Montauban

La loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 a prévu la suppression de la taxe professionnelle et la réforme de la fiscalité directe locale. Le dispositif prévoit, en remplacement de la taxe professionnelle, l'instauration de deux nouveaux impôts :

- la contribution économique territoriale (CET), qui comporte deux parties. La cotisation financière des entreprises (CFE proche de l'ancienne part foncière de la taxe professionnelle) d'une part et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)

d'autre part, au taux uniformément fixé à 1,5 % de la valeur ajoutée des entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 152 500€.

- les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER) avec sept composantes.

Pour les collectivités, et afin de neutraliser l'impact de la suppression de la taxe professionnelle, le dispositif prévoit, en plus de la création des impôts nouveaux mentionnés et s'agissant des communes uniquement :

- la création d'une taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti.
- le transfert de la part départementale de la taxe d'habitation au bloc communal
- le versement, le cas échéant, d'une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)

Pour une commune isolée ne faisant pas partie d'un EPCI, le bilan du dispositif, s'agissant de la fiscalité directe locale, est résumé dans le tableau ci-dessous :

fiscalité directe locale avant la réforme	fiscalité locale après la réforme
taxe sur foncier bâti (TFPB)	TFPB
taxe sur le foncier non bâti (TFNB)	TFNB
taxe d'habitation (TH)	taxe additionnelle à la TFNB
taxe professionnelle (TP)	TH avec transfert de la part départementale
	CFE
	26,5 % de la CVAE
	un pourcentage des IFER différent selon les composantes concernées

Source : Formation sur l'effet de la suppression de la TP sur les finances locales

La situation est un peu plus complexe pour un EPCI à fiscalité mixte, ce qui est le cas pour la communauté d'agglomération du Grand Montauban :

fiscalité directe locale avant la réforme	fiscalité locale après la réforme	mode de transfert de la ressource
TFPB intercommunale	TFPB intercommunale	d'office
taxe sur le foncier non bâti (TFNB) intercommunale	TFNB intercommunale	d'office
	taxe additionnelle à la TFNB	Option => sur délibérations concordantes de l'EPCI et des communes membres
taxe d'habitation (TH) intercommunale	TH intercommunale	d'office
taxe professionnelle (TP)	CFE intercommunale	d'office
	une fraction des 26,5 % du CVAE	d'office (tx relais CFE 2010/ moyenne des tx relais CFE 2010 des communes membres)
	un pourcentage des IFER différent selon les composantes concernées	Option => si délibérations concordantes de l'EPCI et des communes membres

Source : Formation sur l'effet de la suppression de la TP sur les finances locales

Enfin, sur délibérations concordantes entre l'EPCI et les communes membres, l'EPCI à fiscalité additionnelle peut opter pour le régime de la CFE et de la CVAE uniques.

3.3.5.2 - La mise en œuvre de la réforme en 2010

En 2010, les collectivités locales n'ont pas perçu directement le produit des nouvelles impositions et des transferts de fiscalité. Les nouveaux impôts ont été perçus par l'Etat, qui a versé aux collectivités une compensation relais. Cette compensation relais est égale au plus élevé des deux montants suivants :

- le produit de TP en 2009
- le produit des bases prévisionnelles de TP en 2010 multiplié par le taux de 2009, dans la limite du taux de TP de 2008 majoré de 1 %

Pour 2010, dès lors que l'intercommunalité intégrait la commune de Bressols et que les bases prévisionnelles de TP augmentaient en conséquence, c'est le deuxième mode de calcul qui a été retenu. Le montant de la compensation relais s'est élevé en 2010 à 17 798 218 €.

3.3.5.3 - Les débuts de la mise en place en 2011

a - Les mécanismes de compensation

La communauté d'agglomération ne perçoit pas de dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle. En effet, pour les communes et EPCI à fiscalité propre, la dotation est accordée si les recettes fiscales sont inférieures d'au moins 50 000 € à celles de la TP. En l'espèce, il apparaît que les recettes fiscales après réforme sont très supérieures aux recettes avant réforme, du fait essentiellement du niveau élevé de la taxe d'habitation du département transférée à la collectivité. L'agglomération ne perçoit donc pas de DC RTP.

En revanche, elle est contributrice au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), qui est un mécanisme de compensation entre les collectivités « perdantes » et les collectivités « gagnantes » de la réforme. Pour le Grand Montauban, il ressort de l'annexe E à l'état 1259 de notification des taux d'imposition des taxes directes locales pour 2011, que l'EPCI est « gagnant » de la réforme.

Le total de la fiscalité directe locale s'élève à 18 395 975 € avant réforme, et à 19 782 740 € après la réforme. La différence, de 1 386 765 €, est prélevée sur la nouvelle fiscalité de Montauban au profit du FNGIR. Ce montant est figé au niveau indiqué, et se déduira chaque année des ressources de Montauban, au profit de collectivités « perdantes » de la réforme.

b - les taux voté de 2011

Taux voté pour la CFE : 32,56 % pour un plafond de 50,44 %

Taux CVAE (non voté) : taux national, donc pas de modulation locale

Taux de la TH : 10,67 % ; de la TFB : 3,27 % ; de la TFNB : 16,39 %.

3.4 - Le financement des investissements

3.4.1 - Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'équipement de l'EPCI ont fortement augmenté entre 2005 et 2009, de 65 % pour les dépenses réelles d'équipement. L'effort d'équipement est particulièrement soutenu en 2008, année au cours de laquelle les dépenses réelles d'équipement ont atteint plus de 30,2 M€.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses d'équipement (réel)	16 031 089	19 825 683	24 631 799	30 190 557	26 215 319	26 427 511
Dépenses d'équipement (ordre)	19 930		55 096	18 968		253 755
total dépenses d'équipement	16 051 019	19 825 683	24 686 895	30 209 525	26 215 319	26 681 266

Source : CRC d'après données des comptes administratifs (y compris restes à réaliser)

L'agglomération de Montauban n'a pas voté de chapitres d'opération. En l'absence d'une telle présentation, l'identification des principales opérations de fonctionnement financées par la communauté est rendue plus difficile.

3.4.2 - Le financement propre disponible

Les ressources propres de la collectivité viennent s'ajouter à la capacité d'autofinancement disponible pour constituer son financement propre disponible qui permettra d'investir, en y ajoutant éventuellement le recours à l'emprunt.

Le FCTVA et les subventions représentent 31 % du financement propre disponible en 2005, près de 84 % en 2009 et 56 % en 2010. Les produits de cession contribuent peu au maintien du niveau de financement propre disponible.

Les ressources propres augmentent globalement de 90 % sur la période et permettent le maintien d'un niveau conséquent de financement propre disponible alors même que la capacité d'autofinancement disponible dégagée par la section d'exploitation est en forte baisse sur la période.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Capacité d'autofinancement disponible	5 271 156	3 589 781	1 823 641	3 066 477	2 466 715	2 518 669
FCTVA et subventions	2 960 909	5 782 386	5 048 152	5 317 796	11 047 306	4 814 054
Prod. des cessions et remb. créances	6962	500 956	401 737	500 956		1 279 147
Autres recettes	217 659					
ICNE		-538 254		255 731	-322 643	-28 566
Ressources propres	3 185 530	5 745 088	5 449 890	6 061 971	10 724 663	6 064 636
Financement propre disponible (b)	8 456 686	9 334 868	7 273 531	9 128 448	13 191 378	8 583 304

Source : CRC à partir des données DELPHI (en €)

3.4.3 - La couverture du besoin de financement

Le financement propre disponible, conséquent, représente entre 40 et 78 % des dépenses d'investissement entre 2005 et 2009. En 2010, il représente 50 % des dépenses d'investissement. Le

besoin de financement augmente en conséquence du fait de la très forte progression des dépenses d'investissement, il est couvert par les nouveaux emprunts et par la baisse du fonds de roulement.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses totales d'inv. (hors emp.)	10 883 429	17 538 006	17 889 304	22 564 363	18 604 679	17 021 688
Financement propre disponible	8 456 686	9 334 868	7 273 531	9 128 448	13 191 378	8 583 304
%fi propre/dépenses d'inv	78 %	53 %	41 %	40 %	71 %	50 %
Besoin ou capa. de fin après rbst Dette	2 426 743	8 203 138	10 615 773	13 435 916	5 413 301	8 438 383
Emprunts nouveaux de l'année	4 019 930	4 700 000	10 860 649	12 000 000	7 500 000	7 000 000
Variation du fonds de roulement	1 593 186	-3 503 138	244 876	-1 435 916	2 086 699	-1 438 383

Source : CRC à partir des données DELPHI (en €)

Le poids de la dette est en forte augmentation : l'encours de la dette qui est de 55 M€ s'élève à 735 €/habitant.

Il n'existe pas de statistiques disponibles par strate, en ce qui concerne les communautés d'agglomération. Les statistiques disponibles produites par la DGCL font état d'un endettement moyen par habitant moyen de 296 € pour les communautés d'agglomération et de 876 € par habitant pour les communautés urbaines en 2008⁴.

3.5 - L'impact des budgets annexes

3.5.1 - Présentation des budgets annexes

L'agglomération de Montauban présente en 2009 trois budgets annexes :

- le budget annexe transport, qui ne fait apparaître en dépenses que la subvention d'exploitation au délégataire et en recettes, le versement transport et différentes subventions. Il ne comporte que des recettes et des dépenses de fonctionnement ;
- le budget annexe « plan local d'insertion pour l'emploi - PLIE ». Il présente essentiellement des dépenses et des recettes de fonctionnement, pour des montants modestes. Les dépenses de fonctionnement sont presque intégralement constituées par des dépenses de personnel qui correspondent aux personnes qui animaient le dispositif. Le budget annexe présente également des dépenses et des recettes d'investissement, pour des montants très faibles, de l'ordre de quelques milliers d'€ ;
- le budget annexe « pépinière d'entreprise » présente également des dépenses et des recettes de fonctionnement, essentiellement constituées par des dépenses de personnel. La section d'investissement n'enregistre que des opérations d'un montant modeste, et aucune opération en 2009.

Le tableau ci-dessous retrace les résultats des trois budgets annexes des exercices 2005 à 2009, ainsi que les résultats de clôture pour ces mêmes exercices.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
BA transport						
résultat de l'exercice	216 146,73	-189 524,56	46 375,59	19 779,86	263 302,72	108 692,52
résultat de clôture	226 121,94	36 597,38	21 772,97	41 552,83	304 855,25	413 547,77
BA PLIE						

⁴ Site de la DGCL. Statistiques, finances des groupements de communes à fiscalité propre en 2008

résultat de l'exercice				-207497,35	207497,35	
résultat de clôture				-207497,35	0	
BA pépinière d'entreprises						
résultat de l'exercice				4737,12	-6838,3	24 976,04
résultat de clôture				4737,12	2101,18	22 874,86

Source : CRC à partir des comptes de gestion (en €)

Il apparaît que les budgets annexes dégagent un résultat de clôture positif qui n'affecte pas les finances de la communauté d'agglomération.

3.5.2 - L'impact des budgets annexes sur l'équilibre financier de la communauté d'agglomération

L'impact des budgets annexes est globalement positif en ce qui concerne l'équilibre de la section de fonctionnement. La consolidation des comptes de la communauté et des budgets annexes entraîne une hausse de la capacité d'autofinancement brute et de la CAF nette de l'agglomération.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Produits de gestion	24 090 068	27 687 004	27 832 495	30 636 288	32 307 472	34 329 492
Charges de gestion	16 937 435	21 176 604	22 484 897	23 415 696	24 890 464	26 827 432
Excédent brut de fonctionnement	7 152 633	6 510 399	5 347 598	7 220 592	7 417 008	7 502 060
Résultat de fonctionnement	5 154 683	3 932 163	2 119 959	3 091 735	4 267 542	3 586 690
Capacité d'autofinancement brute	6 534 401	4 866 914	3 431 434	4 852 491	5 815 735	6 084 006
Amort. du capital de la dette	1 263 245	1 405 458	1 622 617	2 017 012	2 891 328	3 463 165
Capacité d'autofinancement disponible	5 271 156	3 461 456	1 808 817	2 835 479	2 924 407	2 620 841

Source : CRC d'après données DELPHI (en €)

Dans l'ensemble, la situation financière des budgets annexes n'entraîne pas une dégradation des finances de la communauté. L'impact des budgets annexes sur la capacité d'autofinancement nette est légèrement négatif sur les exercices 2006, 2007 et 2008, en particulier en raison des écritures relatives au PLIE pour ce dernier exercice. L'effet positif en 2009 est lié aux excédents importants des BA PLIE et transports. Aucun encours de dette ne figure dans les budgets annexes.

4 - L'INTEGRATION FINANCIERE ET LE PACTE FINANCIER DE 2007

4.1 - Généralités sur l'attribution de compensation et l'intégration fiscale

Afin que les communes ayant adhéré à un EPCI à TPU ne se trouvent pas pénalisées, la loi a prévu que l'EPCI leur reverse la part de TP qu'elles percevaient jusque là, après déduction des charges transférées à l'EPCI, et qu'elles n'ont plus à supporter. Ces reversements (avec le cas échéant la dotation de solidarité et la dotation de solidarité intercommunautaire) de fiscalité apparaissent au compte 739, en dépenses de fonctionnement, dans la comptabilité de l'EPCI, et ils sont déduits de la fiscalité perçue par l'EPCI. Ces reversements s'ajoutent au produit fiscal des communes.

La détermination des charges transférées incombe, conformément aux dispositions de l'article 1609 nonies C du code des impôts, à une commission d'évaluation des charges, où chaque conseil municipal des communes membres de l'EPCI dispose d'au moins un représentant. L'évaluation définitive est arrêtée, sur rapport de la commission, par délibérations concordantes de la majorité qualifiée des conseils municipaux. Le montant des charges est évalué d'après le coût réel apparaissant dans les budgets communaux lors de l'exercice précédent les transferts de compétences. Sont déduites du coût les recettes de fonctionnement et les taxes afférentes à ces charges.

Les charges non liées à un équipement sont transférées dans ces conditions, celles liées à un équipement sont calculées sur la base d'un coût moyen annualisé de l'ensemble des dépenses afférentes au bien. Le coût net des charges transférées est obtenu en retranchant le produit de l'équipement (location salle, etc.) ce qui diminue d'autant l'attribution de compensation.

Pour les EPCI à fiscalité additionnelle ayant opté pour la TPU, l'attribution est égale au produit de la TP perçu par la commune l'année précédant la TPU, éventuellement majoré de certaines compensations, et diminué du produit de la TH, de la TFB et de la TFNB perçus dans la commune par l'EPCI cette même année. Ce montant est diminué des compensations perçues par l'EPCI dans la commune au titre des exonérations de TFB et de TH.

4.2 - L'attribution de compensation et le « pacte financier » de 2007

4.2.1 - La situation en 2005 et 2007 : le refus de verser au Grand Montauban les attributions de compensation (AC) négatives

Depuis 2004, le montant de l'attribution de compensation, calculé à partir du montant de la fiscalité versée à l'agglomération et de l'évaluation des charges transférées, aboutit à la situation résumée dans le tableau suivant :

	fiscalité transférée	(-) charges transférées	AC à verser	AC à recevoir
Albefeuille	12 664	45 565	32 901	
Corbarieu	- 24 643	10 696	35 339	
Lamothe	- 24 994	16 041	41 035	
Montauban	9 938 204	2 210 132		7 728 072
Montbeton	- 30 178	39 231	69 409	
Saint-Nauphary	- 20 350	4251	24 601	
Villemade	11 398	12 137	739	
Total	9 862 101	2 338 323		7 523 778

Source : CRC à partir des délibérations et de l'étude « Ressources consultants » (en €)

Il ressort de ce tableau que toutes les communes à l'exception de Montauban ont une attribution de compensation négative. Le montant des charges transférées étant supérieur à celui des ressources transférées, elles doivent logiquement verser à l'agglomération le différentiel permettant de financer la compétence transférée.

Il est également noté que quatre communes ont des ressources transférées « négatives ». Cette situation apparaît lorsqu'un EPCI à fiscalité additionnelle est transformé en EPCI à taxe professionnelle unique. Les communes membres perdent le produit de la TP communale et gagnent

à nouveau le produit de la fiscalité ménage. Dans certains cas, les communes membres peuvent, du simple fait de ce changement de régime, être redevables d'une attribution de compensation « fiscale » négative, avant même de prendre en compte le montant des charges transférées.

Dans la situation décrite ci-dessus, l'existence d'attributions de compensations négatives implique que ce n'est pas, à l'exception de Montauban, la communauté d'agglomération qui doit verser une compensation aux communes membres, mais bien les communes qui doivent aider la communauté à financer les compétences transférées, dont le montant est supérieur aux ressources transférées.

Dans la pratique, les communes n'ont pas versé l'attribution de compensation négative à la collectivité. Il s'agit pour l'EPCI concerné d'un manque à gagner de plus de 200 000 €⁵ par an, qui perdure depuis 2003. Sur la période 2003-2007, ce sont ainsi 1 M€ qui n'ont pas été perçus par l'agglomération du Grand Montauban pour financer ses compétences.

Le versement de l'attribution de compensation négative pour les communes membres d'un EPCI représente pourtant pour ces dernières une dépense obligatoire. En effet, en application des dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, dans sa rédaction alors en vigueur :

- « (...) Lorsque l'attribution de compensation est négative, l'établissement public de coopération intercommunale peut demander à la commune d'effectuer, à due concurrence, un versement à son profit.
- Les attributions de compensation fixées conformément aux 2°, 3°, 4°, 5° ou, le cas échéant, au 1° bis constituent une dépense obligatoire pour l'établissement public de coopération intercommunale ou, le cas échéant, les communes membres. (...)
- Lorsqu'il est fait application à un établissement public de coopération intercommunale doté d'une fiscalité propre des dispositions du présent article, l'attribution de compensation versée chaque année aux communes membres est égale à (...) Lorsque l'attribution de compensation est négative, la commune est tenue d'effectuer un versement à due concurrence à l'établissement public de coopération intercommunale (...) ».

Les communes qui étaient tenues de verser une attribution de compensation négative ont donc bénéficié de la prise en charge par l'agglomération des charges transférées sans contribuer au même niveau, et ont financé d'autres services publics avec le différentiel de ressources. Le refus des communes de rembourser le montant dû, en 2007, illustre cette idée.

4.2.2 - Le pacte financier de 2007 : le choix de financer l'ensemble des compétences transférées par une hausse de la fiscalité ménages prélevée par l'EPCI

L'apurement de la dette des communes débitrices vis-à-vis de l'agglomération du Grand Montauban n'ayant pu être obtenu, différentes solutions ont été envisagées afin de régler le problème des AC négatives. Les options ont été envisagées par un cabinet de conseil mandaté à cet effet.

⁵ 204 024 € exactement

a) Dans un premier temps, a été envisagée une hausse de la fiscalité mixte pour prendre en charge les AC négatives non versées pour un montant de 200 000 €. La difficulté présentée par cette solution est d'imposer une hausse uniforme de la fiscalité « ménages » sur l'ensemble du territoire intercommunal, et ainsi de faire financer par toutes les communes le refus de certaines de financer intégralement les compétences transférées. Cette solution n'a pas été retenue.

b) La solution retenue consiste à substituer à la retenue pour charges transférées une croissance à due concurrence du produit de la fiscalité mixte (TH, TFB, TFNB). De manière schématique, l'agglomération conserve les charges transférées (2 338 323 € du tableau ci-dessus) et rend aux communes (y compris Montauban) les ressources transférées, dès lors qu'aucun accord n'est possible sur l'attribution de compensation. Pour financer les charges conservées, l'agglomération augmente la fiscalité additionnelle aux trois taxes « ménages ». Le montage retenu est décrit dans le tableau ci-dessous :

	fiscalité transférée	versement de fiscalité transférée =nouvelle AC
Albefeuille	12 664	12 664
Corbarieu	- 24 643	0
Lamothe	- 24 994	0
Montauban	9 938 204	9 938 204
Montbeton	- 30 178	0
Saint-Nauphary	- 20 350	0
Villemade	11 398	11 398
Total	9 862 101	9 962 266

Source : CRC à partir du pacte financier (en €)

Produit fiscalité mixte	2007	2008	différence
Taxe d'habitation	120 470	899 306	778 836
Foncier bâti	262 931	1 938 657	1 675 726
Foncier non bâti	11 449	83 091	71 642
total	394 850	2 921 054	2 526 203

Source : CRC (en €)

Il est noté que, s'agissant des communes de Corbarieu, Lamothe, Montbeton et Saint-Nauphary, qui sont théoriquement bénéficiaires du passage à la TPU, elles ne versent toujours pas le différentiel et bénéficient donc d'une bonification, même avec ce dispositif. L'augmentation de la fiscalité mixte est supérieure au montant des charges transférées stricto sensu. La différence permet notamment de prendre en charge les majorations pour frais de gestion ci-après exposée.

En effet, s'ajoute à l'AC ainsi calculée, une « majoration pour frais de gestion ». Elle correspond au remboursement par la communauté d'agglomération de conventions de mise à disposition de personnel qui comportaient illégalement, selon la direction des finances, une partie du temps des secrétaires de mairie. Les montants sont les suivants :

	majoration frais de gestion	AC totale
--	--------------------------------	-----------

Albefeuille	5 748	18 412
Corbarieu	10 089	10 089
Lamothe	8 362	8 362
Montauban	0	9 938 204
Montbeton	15 388	15 388
Saint-Nauphary	8 548	8 548
Villemade	8679	20 077
Total	56 814 €	10 019 080 €

Source : Pacte financier

Cette disposition supplémentaire n'est pas pour simplifier un mode de calcul de l'attribution de compensation qui n'est plus très lisible :

- l'attribution de compensation ne compense plus rien, il s'agit d'un reversement de fiscalité pur et simple aux communes membres ;
- il implique le financement de compétences existantes, déjà transférées, par une hausse de la fiscalité des ménages, même si les taux communaux sont censés être réduits à due concurrence ;
- l'attribution de compensation entérine le fait que les collectivités ne paieront pas leur dette vis-à-vis de l'EPCI.

Au surplus, il apparaît qu'en pratique, à compter de 2008, seule la commune de Montauban a consenti à diminuer les taux de TH, TFB et TFNB, les autres communes renonçant à baisser leurs taux. C'est donc le contribuable qui a supporté le financement de compétences déjà transférées à la communauté d'agglomération sur une grande partie du territoire intercommunal.

Enfin, c'est la communauté d'agglomération qui a supporté seule, pour l'année 2007, le financement du pacte financier, dès lors qu'en année pré-électorale, aucune commune n'a souhaité avaliser une augmentation des taux de la fiscalité « ménages », l'attribution de compensation étant toutefois versée selon les nouvelles règles.

4.3 - L'intégration de la commune de Bressols en 2010

Le calcul de l'attribution de compensation pour la commune de Bressols s'est fait de manière plus classique, conformément aux dispositions de l'article 1609 nonies C du CGI.

Dans ces conditions, la commune ne bénéficie plus du produit de la taxe professionnelle et des éventuelles compensations y afférentes. Ce produit est prélevé par l'agglomération qui ne restitue à commune que la part de TP qui excède le montant des charges transférées sous forme d'attribution de compensation. Ces propos sont illustrés par le tableau ci-après :

	MONTANT
Produit TP 2009	838 791
+ dotation de compensation 2009	197 054
+ compensation recettes 2009	4 093
= produit TP élargi 2009	1 039 938
- charges nettes transférées	265 639
AC théorique	774 299

Source : note « ressources consultants » pour le CLECT

La méthode d'évaluation des charges transférées n'appelle pas d'observation particulière. Le montant des dépenses ayant été évalué à partir des comptes administratifs de 2009, avec une moyenne sur la période 2007-2009 lorsque les fluctuations apparaissaient trop importantes. Le montant des dépenses de voiries a été calculé sur une période de 12 années. Il est à noter qu'en ce qui concerne la compétence ordures ménagères, le montant net de la charge transférée, c'est-à-dire après déduction des ressources générées par le service (en l'espèce la TEOM), est négatif. Cela revient à augmenter d'autant l'attribution de compensation, ce qui est une situation conforme aux dispositions législatives et réglementaires.

Se pose toutefois la question de l'héritage du pacte financier de 2007 et de ses conséquences sur la commune de Bressols. Effectivement, ainsi qu'il a été vu plus avant, les taux de la fiscalité « ménages » ont été augmentés pour financer les compétences transférées. Ce taux appliqué à la commune de Bressols ne permettrait pas de financer intégralement les compétences transférées. La ressource prélevée par la fiscalité « ménages » de l'agglomération sur le territoire de Bressols est donc reversée à la commune dans l'attribution de compensation, pour un montant de 141 249 €.

Au final, l'attribution de compensation versée à la commune de Bressols s'élève à 774 299 € + 141 249 € soit un total de 915 548 €. Pour cette collectivité, la conséquence du pacte financier est donc l'inverse de ce qui a été décidé pour les autres communes. L'agglomération renonce au produit de la fiscalité additionnelle sur le TH, la TFB et la TFNB, et perçoit le produit de la TP et la TEOM, avec laquelle elle finance les compétences transférées.

4.4 - le coefficient d'intégration fiscale et la DGF

Le coefficient d'intégration fiscale est le rapport entre les impôts prélevés par l'EPCI et la totalité des impôts prélevés par l'EPCI et par les communes membres. Un coefficient d'intégration fiscale de 0,5 indique que pour un euro versé par les contribuables, 50 centimes sont à destination de l'EPCI à fiscalité propre.

Le coefficient d'intégration fiscale est stable sur la période, en l'absence de nouvelles charges transférées. En effet, plus l'attribution de compensation est faible, et plus le coefficient d'intégration fiscal est élevé. Il s'établit autours de 34 %.

(en %)	2005	2006	2007	2008	2009
Ratios sur l'intercommunalité					
Part de la fiscalité redistribuée	51,49	50,57	63,59	52,32	ND
Fiscalité redistribuée / Total DF	27,62	27,15	30,64	29,32	ND
Coefficient de redistribution	27,62	27,15	30,64	29,32	
CIF	35,7	33,8	33,3	34	34,2

Source : CRC à partir des données DELPHI

L'importance du montant de DGF 2005 par rapport au montant de 2004 (environ 3 M€) est due à l'intégration de la dotation de compensation des EPCI qui correspond à l'ancienne compensation « part salaires » de la taxe professionnelle. Le DGF est obtenue en multipliant le nombre d'habitants par une valeur de point et par le CIF. Un CIF élevé permet donc d'obtenir une DGF plus importante. L'évolution de la DGF sur la période est retracée dans le tableau ci-dessous et n'appelle pas d'observation particulière.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	évo 2005/2010
DGF	8 171 141	8 734 278	8 796 411	8 907 908	8 914 162	9 299 180	14 %

Source CRC : à partir de données DELPHI et Bercy Colloc (en €)

5 - LA DETTE DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU GRAND MONTAUBAN

5.1 - Le poids de la dette

La dette est intégralement supportée par le budget principal. L'encours a augmenté de 120 % entre le 1^{er} janvier 2005 et le 1^{er} janvier 2010. Au 1^{er} janvier 2010 il représente 54,9 M€ alors qu'il s'élevait à 25,03 M€ en 2005.

(en €)	2005	2006	2007	2008	2009	2010
encours de la dette au 01/01	25 033 575	27 790 259	31 084 801	40 322 833	50 305 821	54 914 493
emprunt nouveaux	4 019 930	4 700 000	10 860 649	12 000 000	7 500 000	7 000 000
annuité en intérêts	882 511	1 096 683	1 480 973	1 875 697	1 463 455	1 425 142
annuité en capital	1 263 245	1 405 458	1 622 617	2 017 012	2 891 328	3 463 165
annuité totale	2 145 756	2 502 141	3 103 590	3 892 709	4 354 783	4 888 307

Source : CRC à partir des comptes administratifs

Sur l'ensemble de période, la réalisation régulière d'emprunts nouveaux a conduit à un doublement de l'annuité totale de la dette de 2005 à 2010. Elle s'élève à plus de 4,8 M€ en 2010 contre 2,1 M€ en 2005. L'amortissement en capital a augmenté de presque 174 % sur la période. Le remboursement des intérêts de la dette, qui représente en 2010 plus de 1,4 M€ (contre 0,9 M€ en 2005), a augmenté sur la même période de 61 %. Les charges d'intérêt représentaient en 2005 41 % du total de l'annuité de la dette. Leur poids a diminué dans le total de l'annuité, il est de 29 % en 2009.

Le poids de l'encours de la dette au regard de la surface financière de la collectivité peut se mesurer par le taux d'endettement⁶. Le taux d'endettement est passé de 100 % en 2005 à 174 % en 2010. La contrepartie de cette progression est une hausse de l'annuité totale de la dette. Le taux de charge de la dette⁷ est ainsi passé de 8,5 % en 2005 à 15,5 % en 2010.

Ces chiffres permettent de noter l'augmentation du poids de la dette dans les comptes de la communauté d'agglomération. Les comparaisons restent limitées compte tenu de l'absence de statistiques disponibles par strate s'agissant des EPCI. Des moyennes calculées à partir des « comptes de l'intercommunalité et des établissements publics locaux- synthèse nationale 2008 »

⁶ Taux d'endettement ou indicateur volumétrique de la dette : encours de la dette/recettes réelles de fonctionnement.

⁷ Taux de charge de la dette : annuité rapportée aux recettes réelles de fonctionnement

font état d'un taux d'endettement de 51 % pour les communautés d'agglomération et de 96 % pour les communautés urbaines, le taux de charge de la dette étant respectivement de 7 % et de 11,7 %.

5.2 - La structure de la dette

5.2.1 - La répartition par type de taux

L'encours de la dette est constitué au 31 décembre 2010 de 32 emprunts contractés auprès de huit organismes bancaires. La Caisse d'épargne, CALYON et Dexia représentent 80 % de la dette en capital à l'origine. Un emprunt bonifié de 2 661 000 € a été souscrit auprès de la Caisse des dépôts et consignations afin de financer une opération de rénovation urbaine menée dans le cadre de l'ANRU.

L'annexe A.2.4 du compte administratif, relative à la répartition des emprunts par type de taux prévoit :

- les emprunts à taux fixe sur la durée du contrat ;
- les emprunts à taux indexé sur la durée du contrat, en précisant si le taux est préfixe ou post fixé, et s'il est garanti par un cap ou un tunnel ;
- les emprunts à plusieurs tranches de taux, dont le passage d'un type d'indice à un autre est prédéterminé dans le contrat ;
- les emprunts avec options, dont la banque ou la communauté a la possibilité de modifier le contrat en cours ou de changer le mode de calcul du capital.

Au 31 décembre 2010, la répartition entre ces différentes catégories est retracée dans le tableau ci-dessous :

	montant initial de l'emprunt	capital restant du au 31 décembre	pourcentage par type de taux selon le CRD
emprunts à taux fixes	16 674 935	12 645 745	21,64
emprunts à taux indexé	5 835 301	5 064 720	8,67
emprunts à plusieurs tranches de taux	13 506 024	11 264 183	19,27
emprunts avec options	35 541 594	29 476 681	50,43
Total	71 557 854	58 451 329	100

Source : CRC à partir des états de la dette

Il apparaît que certains emprunts sont enregistrés dans la catégorie des emprunts à taux fixe de façon inadéquate. En effet, au moins trois lignes de crédit (Crédit foncier pour 3 M€, CRCA CALYON pour 2 M€ et 1,5 M€) correspondent en fait à des tirages sur des emprunts à option dont le taux chois est susceptible d'être modifié. Corrigé de ces différents tirages, le pourcentage d'emprunts à taux fixe passe de 21,64 % à 11,63 %.

Au final, les emprunts à taux non-fixe représentent 88,37 % de l'encours de la dette. Les produits à barrière représentent 19,27 % de la dette.

La charte dite « Gissler »⁸ permet de classer les emprunts selon le niveau de risque de taux qu'ils présentent. Les emprunts sont classés en fonction du mode calcul du taux d'intérêt selon deux critères, la structure du taux d'une part (fixe, variable, avec SWAP, avec coefficient multiplicateur) et d'autre part, de l'indice utilisé pour l'indexation du taux (zone euro, indice d'écart, hors zone euro etc.). La structure du taux est classée, de la plus sûre à la plus risquée, sur une échelle allant de A à E. L'indice sous-jacent est classé, du moins au plus risqué, sur une échelle de 1 à 5.

Les services de l'EPCI ont réparti la dette de la communauté selon les critères dits de la matrice Gissler. Il apparaît que 26 emprunts sur les 32 que compte l'agglomération, qui représentent environ les trois quarts de l'encours, sont classés dans la catégorie des emprunts les moins risqués. Ils présentent la structure de taux la plus sûre, avec les indices les plus fiables. Quatre autres emprunts, représentant environ 10 % de l'encours, ont une structure de taux un peu moins sûre (B sur une échelle qui va de A à E).

Deux emprunts présentent des risques plus élevés :

- un emprunt dont le capital restant dû est de 3 097 739,58 € avec taux classé en B et indice hors zone euro (4 sur une échelle de 1 à 6),
- et un emprunt dont le capital restant dû est de 6 350 312,42 € représentant 11 % de l'encours, avec un taux structuré avec coefficient multiplicateur supérieur à 3 et une indexation sur des écarts d'indices hors zone euro.

Globalement, on retiendra que le taux moyen de la dette⁹ est de 2,55 %, ce qui apparaît être un taux peu élevé. A titre de comparaison le taux TEC 10 au 31 décembre 2010 était de 3,33 %. Le TEC 10 correspond au taux de rendement d'une obligation assimilable du Trésor fictive de maturité exactement égale à 10 ans. C'est le taux auquel l'Etat emprunte à long terme.

5.2.2 - Les emprunts les plus risqués selon la matrice Gissler

En 2004, la CAGM a décidé de réaménager 44 % de son encours de dette pour un montant total de 10,5 M€, avec un double objectif :

- profiter de la baisse des taux et économiser sur les frais financiers,
- allonger la durée de remboursement de la dette, et ce faisant, dégager de la marge d'autofinancement en diminuant l'annuité en capital.

Cette opération s'est traduite par la souscription auprès de Dexia de deux emprunts. Le premier d'un montant de 7 061 406 € sur 20 ans, et un emprunt de 3 444 617 € également sur 20 ans. Ces deux emprunts, dont la durée moyenne est de vingt ans, se substituent à quatre emprunts dont la durée de vie moyenne est de 13 ans.

Le premier de ces emprunts, en particulier, a été conclu le 22 décembre 2004 avec la banque Dexia pour un montant total de 7 061 406 €.

⁸ Charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales dite « charte Gissler » du nom de son concepteur, inspecteur général des finances, nommé médiateur pour les emprunts à risque des collectivités locales.

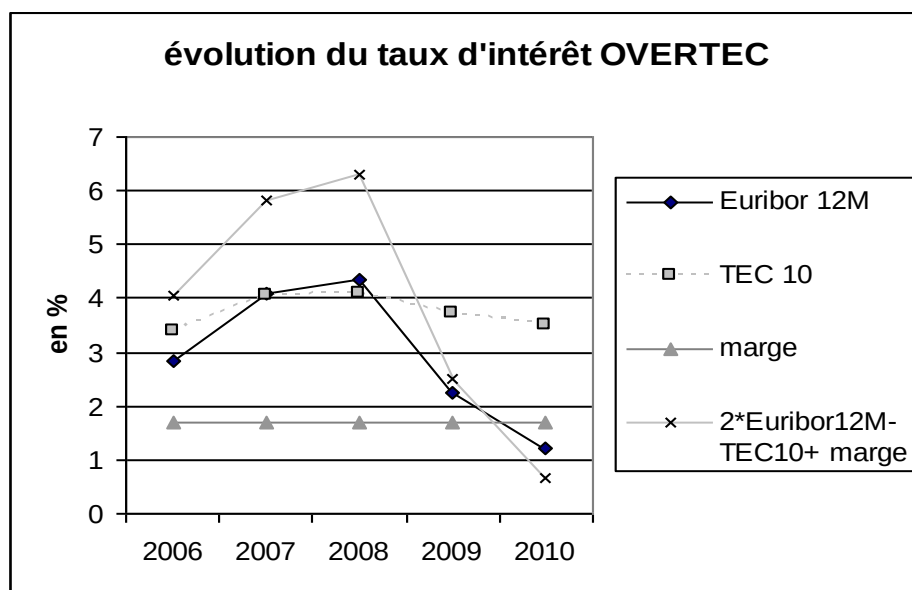
⁹ S'obtient en divisant l'annuité en intérêts par le montant de l'encours de la dette.

Cet emprunt, d'une durée de 20 ans est scindé en deux phases de 10 ans, au cours desquelles les taux appliqués sont distincts :

- au cours de la première phase, du 1er janvier 2005 au 1er février 2015, le taux appliqué est calculé en fonction de deux indices et d'une marge selon la formule suivante : $2 \times \text{EURIBOR12M} - \text{TEC10} + 1,71\%$.
- au cours de la deuxième phase, du 1er février 2015 au 1er février 2025, le taux appliqué est Euribor 12M.

C'est la première phase de l'emprunt qui justifie le classement D3 dans la matrice Gissler, le taux étant calculé à partir d'un écart d'indices de la zone euro avec un coefficient multiplicateur (deux), inférieur à trois. La deuxième phase, avec un indice en euro simple sans coefficient multiplicateur sera dans la catégorie la plus sûre de la matrice 1A.

Ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous, la sensibilité du taux de l'emprunt OVERTEC en première phase, est forte à la hausse comme à la baisse. Le taux a été défavorable durant les trois premières années de vie du contrat, en 2006, 2007 et 2008 ; il bénéficie par contre à plein, dans la période récente, de la baisse des taux composant l'indice en 2009 et 2010.



Source : CRC

L'emprunt OVERTEC représente aujourd'hui 11 % de l'encours de la dette du Grand Montauban qui se trouve plus exposée au risque de taux. Dans la période récente, cette stratégie a permis de bénéficier de la baisse des taux observée.

5.2.3 - La durée de la dette

La durée résiduelle de l'emprunt indique le nombre d'annuités qui restent à payer sur cet emprunt. La durée résiduelle moyenne d'une dette correspond à la somme des durées résiduelles de chaque emprunt, pondérées en fonction des capitaux restant dus¹⁰.

Sur la période de contrôle, la durée de vie résiduelle a pu être calculée à partir des états A2 :

	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
durée de vie résiduelle (ans)	15,3	15,8	15,3	15,1	14,8	14,7

Source : CRC à partir des CA. * au 31/07 source synthèse finances actives

Ce tableau ne fait pas apparaître l'allongement de la durée de remboursement de la dette à l'issue du réaménagement intervenu en 2005. Il est noté qu'en dépit de la contraction régulière de nouveaux emprunts, la durée résiduelle de la dette reste stable et se situe au dessous de quinze ans.

5.3 - Le recours aux conventions de crédit long terme multi-index

5.3.1 - Le contrôle

Les contrats multi index à tirages souscrits sont assez nombreux (sept avec le Crédit Agricole et la Caisse d'Epargne, pour une possibilité maximale de tirage de 24,5 M€ et un montant de tirages cumulés de 13,5 M€ au 31 décembre 2010). Les conventions étant d'une lecture assez complexe, le contrôle de la juridiction a consisté à repérer si, globalement, ces contrats comportaient potentiellement de forts risques de taux et pouvaient représenter des emprunts « toxiques ». Ensuite, a été observée la manière dont l'agglomération a effectué des tirages.

5.3.2 - Une convention type de crédit long terme multi index

Par délibération du 30 septembre 2008, le Grand Montauban a souscrit un crédit de long terme multi-index auprès du Crédit Agricole. Le montant maximum pouvant être tiré est de 5 000 000 €. Le principe est d'effectuer des tirages dans la limite de ce montant, chaque tirage pouvant être effectué à des taux différents, choisis parmi la liste décrite ci-dessous :

nom du taux figurant au contrat	nom des index au contrat	composition du taux	marge
taux variable avec index + marge	index monétaires courants	T4M, EURIBOR 1/3/6/9/12 mois, TAM et TAG	0,2 ou 0,4 % selon indice
	index monétaires spécifiques	TEC10, Euribor Postfixé, STIBOR, LIBOR, CMS xans	marge à définir aux conditions du marché
Taux fixe	SO	taux fixe à définir	marge à définir aux conditions du marché
Stratégie spécifique	taux alternatif plafonné	si indice inférieur à seuil, taux fixe, au dessus du seuil, index onétaire ou spécifique + marge à définir	marge à définir aux conditions du marché
	taux révisable triple seuil	même principe que pour le taux alternatif plafonné, avec trois	marge à définir aux conditions du marché

¹⁰ pour 2 emprunts 1et 2 : $(CRD1 * \text{nbre d'annuités restantes1} + CRD2 * \text{annuités restantes2}) / (CRD1 + CRD2)$

		seuils	
	taux alternatif sur écart CMS	en fonction de la position d'un indice par rapport à un seuil, taux fixe 1 ou taux fixe 2	marge à définir aux conditions du marché
	taux variable plafonné	index + marge avec plafond	marge à définir aux conditions du marché
Taux successif	taux successif	panachage des quatre taux précédents sur différentes périodes	marge à définir aux conditions du marché

Source : convention d'emprunt

Chaque tirage est donc assorti d'un taux tel que défini dans le tableau. Les montants tirés comportent un minimum et un maximum en fonction du taux choisi. L'emprunt est aussi un emprunt à option sans SWAP. Il permet, à échéance, de changer le taux applicable à une tranche, taux également à définir dans la même liste de taux.

La composition des taux utilisables appelle les observations suivantes :

- sauf pour les taux variables avec index monétaires courants, les marges ne sont pas fermes et sont déterminées au moment du choix de changer de taux « aux conditions du marché ». Or les conditions actuelles sont particulièrement défavorables, les marges étant passées depuis 2005 de 30/50 points de base (+ 0,3 ou 0,5 %) à plus de 200 points de base (+ 2 %).
- les taux variables peuvent être composés à partir de taux hors zone euro (STIBOR, LIBOR), parfois moins stables.

5.3.3 - Les tirages effectués

Sur cet emprunt, l'agglomération a effectué trois tirages, dans les conditions suivantes :

	date du tirage	montant	durée	taux
tirage1	20/12/08	2 000 000€	20 ans	successifs : Tx fixe 4,71 % jusqu'au 20/12/2011, Tx fixe 5,16 % du 20/12/2011 jusqu'au 20/12/2028
tirage2	20/12/2008	1 500 000€	20 ans	Tag 3 mois + 0,4 % pendant 2 ans puis Tag 3 mois pendant 3 ans. puis étude pour maintien ou non du Tag 3M
tirage3	20/12/2008	1 500 000€	20 ans	taux fixe 4,6 % sur 5 ans puis taux fixe à barrière 4,84 % si Euribor < 6 % pendant 15 ans.

De manière générale, dès lors qu'une part importante de l'encours d'une collectivité est constituée par des tirages sur ce type d'emprunt, la structure de l'endettement de la communauté peut évoluer rapidement puisque les taux peuvent être modifiés à échéance. Sous réserve d'une clarification des taux de marge applicable et de l'évolution des différents indices hors zone euro, ces contrats n'apparaissent pas comme des emprunts à fort risque pour la communauté d'agglomération.

Toutefois, le risque réside dans la complexité des conditions de ces emprunts qui impose un suivi attentif.

En conclusion, la chambre relève :

- la hausse rapide du poids de la dette ;
- une structure GISSLER globalement peu risquée ;
- deux produits apparaissent plus risqués, sachant qu’après une période de trois années de forte hausse des taux, ils permettent, dans la conjoncture actuelle, de profiter de la baisse des taux ;
- en l’état, la durée résiduelle de dette apparaît stable ;
- le recours aux contrats multi-index, dans les conditions auxquelles ils sont actuellement utilisés, méritent une attention particulière.

6 - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

6.1 - L’évolution des effectifs

Le nombre d’emplois budgétaires ouverts au sein de l’agglomération a augmenté de 23 % sur la période 2005-2009. Il est noté en 2010 une baisse des emplois budgétaires de 21 %, qui ramène le nombre des postes ouverts à un niveau inférieur à celui de 2005. En effet, en 2010, 69 postes ont été supprimés par délibération du 17 décembre 2009 suite à l’externalisation du service de collecte des déchets ménagers, service auparavant géré en régie par l’agglomération.

S’agissant de la concordance entre le nombre d’emplois budgétaires ouverts, les effectifs réels (nombre de personnes occupant un emploi budgétaire, à temps complet ou partiel) et les effectifs calculés en équivalents temps plein, le contrôle a relevé des incohérences sur la période, ainsi que l’illustre le tableau ci-dessous :

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
emplois budgétaires	265	284	307	319	326	257
titulaires	221	236	226	222	217	205
non titulaires	55	65	78	89	85	65
effectif réel	276	301	304	311	302	270
effectif en ETP	289,55	296,4	310,92	358,35	345,57	322,72

Source : CRC à partir des états du personnel

Les chiffres appellent les constats suivants :

- le nombre d’ETP est supérieur aux effectifs réels, ce qui n’est pas cohérent, le nombre d’ETP devant normalement être inférieur en tenant compte des temps partiels ;
- le nombre d’ETP est supérieur au nombre d’emplois ouverts, ce qui laisse à penser que l’autorisation budgétaire n’est pas respectée ;
- le nombre d’ETP est calculé à partir d’un nombre d’agents différent de celui apparaissant sur les tableaux des effectifs et dont le mode de calcul n’est pas précisé.

La communauté justifie cet écart par le fait que le calcul en ETP comprend également les emplois saisonniers qui ne figurent pas dans le tableau des effectifs. Il appartient à la communauté pour une meilleure lisibilité de ces effectifs, de distinguer les chiffres relatifs aux saisonniers des autres.

En l'état, le contrôle des ETP par rapport aux emplois budgétaires permanents s'avère en effet impossible.

Pour les années 2007, 2008 et 2009, les emplois budgétaires sont pourvus à plus de 90 %, ce qui n'appelle pas d'observation particulière. Toutefois, il est noté que le nombre d'emplois pourvus, en effectifs et en ETP pour les années, 2005, 2006 et 2010, est supérieur au nombre d'emplois budgétaires ouverts. Si la direction des ressources humaines justifie ce dépassement par le mode de comptabilisation des contrats aidés de droit privé, il apparaît que ces contrats ne représentent que six personnes en 2005, treize personnes en 2006 et une en 2010, ce qui ne permet pas de justifier entièrement l'écart constaté.

Le nombre d'emplois pourvus, après avoir atteint en 2008 un maximum de 311 agents sur la période, est de 270 en 2010, soit un effectif inférieur à celui de 2005, qui atteignait 276 agents.

L'évolution des effectifs réels (nombre de fonctionnaires et de non titulaires occupant un emploi et rémunérés par la collectivité) du Grand Montauban, entre 2005 et 2010, est retracée dans le tableau ci-dessous par catégorie :

EMPLOI	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Titulaires						
direction	0	0	0	0	0	0
administratif	16	18	17	18	21	24
technique	139	143	141	135	130	113
social	1	1	1	1	2	2
medico-social	0	0	0	0	0	0
medico technique	0	0	0	0	0	0
sportif	5	6	2	2	3	5
culturel	33	38	40	40	36	37
animation	26	29	24	25	24	23
police municipale	1	1	1	1	1	1
Total	221	236	226	222	217	205
non titulaires						
administratif	6	7	7	10	14	18
technique	22	28	37	52	47	20
secteur social	1	2	4	6	3	2
medico-social	0	0	0	0	0	0
medico technique	0	0	0	0	0	0
secteur sportif	0	0	0	0	0	0
culturel	16	13	12	12	15	20
animation	4	4	2	0	3	5
contrats aidés	6	13	16	8	0	0
Total	55	67	78	89	85	65
Total général	276	301	304	311	302	270

Source : CRC à partir des tableaux d'effectifs

L'évolution de l'effectif suit les mêmes évolutions que celles des emplois budgétaires, les principales fluctuations concernant les personnels non titulaires. La répartition par secteur est stable, les personnels techniques formant entre 55 et 60 % des personnels titulaires et non titulaires.

6.2 - L'évolution des charges de personnel

Entre 2005 et 2010, le chapitre 12 « charges de personnel », a connu une augmentation de 15 %. A l'intérieur de ce chapitre, l'évolution des différents comptes est retracée dans le tableau ci-dessous :

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	évo 2005/2009 (en %)
chapitre 12	10 114 140	10 610 034	11 212 671	11 623 211	12 115 527	11 676 985	15
autre personnel extérieur 6218	2 006 804	1 964 091	2 026 722	1 947 665	1 969 935	2 385 177	19
rémunération principale personnel titulaire 64111	4 033 715	4 190 219	4 243 496	4 296 367	4 368 931	4 176 941	4
NBI, supplément familial, indemnité de résidence 64112	75 071	75 800	72 545	60 932	61 319	52 831	-30
Autres indemnités personnel titulaire 64118	406 297	471 744	504 434	516 699	534 164	526 728	30
rémunération non titulaires 64131	1 039 304	1 299 340	1 656 955	1 913 652	2 108 844	1 707 756	64

Source : CRC à partir des comptes administratifs (en €)

L'évolution du chapitre 12 sur la période 2005-2009 n'appelle pas d'observation particulière, la hausse étant cohérente avec un accroissement des effectifs du même ordre.

L'évolution la plus notable concerne la rémunération des non titulaires (article 64131 « rémunérations non titulaires ») qui augmente de 64 %. L'étude des effectifs, qui avait certes noté les fluctuations des effectifs de non titulaires, relevait pourtant que le nombre de non titulaires a augmenté de 18 % sur la période 2005/2010, ce qui ne justifie pas l'augmentation de charges constatée.

Les principaux facteurs explicatifs sont les suivants :

a) Dans le secteur loisirs par la mise en conformité des contrats d'animateurs. En 2005, les animateurs des centres de loisirs étaient rémunérés 50 % du coût horaire du Smic selon la pratique en vigueur dans ce secteur. Conformément à la réglementation, les services de l'Etat ont demandé la régularisation de ces rémunérations. La communauté a alors été parmi les premières collectivités à mettre en œuvre cette régularisation. Celle-ci a fortement augmenté les dépenses (+ 246 900 € entre 2005 et 2009), avec un pic en 2005 et 2006 (+44 %), puis une augmentation plus linéaire dans les

années suivantes (5 à 7 %). Il est à noter également l'augmentation du nombre d'heures de loisirs (+14 208 heures de 2006 à 2009), rendu nécessaire par l'accroissement de la population et qui concourt à l'explication du phénomène.

b) La gestion de la collecte des déchets et l'augmentation des effectifs. Entre 2005 et 2009, ceux-ci sont passés de 60 à 77. En 2006, le nombre d'agents non titulaires était de 19 pour une masse salariale annuelle de 301 551 €. En 2009, le nombre d'agents non titulaires était de 43 pour une masse salariale de 648 453 €, soit + 346 902 € supplémentaires.

Outre l'augmentation d'effectifs permanents rendue nécessaire par la croissance de la population, la collectivité a mis en place à partir d'octobre 2005 un pool de remplaçants pour pallier un absentéisme important et récurrent. L'objectif de ce pool était de répondre dans les 24 heures à une absence pour ne pas immobiliser une benne et diminuer la qualité de service.

c) Les emplois de non permanents. Il s'agit de contractuels recrutés dans le cadre de remplacements ponctuels ainsi que les saisonniers qui ne figurent donc pas au tableau des effectifs. La communauté dispose en moyenne d'un volant de 40 à 80 agents recrutés dans ce cadre là, en particulier pour le service de collecte des déchets (pool de remplaçants et saisonniers). Ces agents pèsent en termes de rémunération sur le compte 64131 mais pas en termes d'effectif permanent. L'écart global sur la période est estimé à 528 000 € de masse salariale.

d) La mise en place du régime indemnitaire additionnel (RIA), avec prime variable à la performance mise en place à partir de 2006 : + 16 621 € (montant 2009 pour les non titulaires seuls).

Ces différents facteurs permettent d'expliquer les évolutions constatées.

Est par ailleurs relevée l'importance des dépenses inscrites au compte 6218 « autre personnel extérieur ». Ces montants correspondent aux services des communes, notamment de Montauban, mis à disposition de l'agglomération par voie de conventions. Les charges de personnel pour mise à disposition des communes membres représentent environ 20 % du total du chapitre 12. Ces charges font l'objet de conventions dont la rédaction (échantillon retenu Albefeuille, Corbarieu et Montauban) n'appelle pas d'observation particulière.

En conclusion, la chambre note que l'évolution du chapitre 12 sur la période 2005-2010 n'appelle pas d'observation particulière, la hausse étant cohérente avec une progression des effectifs du même ordre.

L'évolution la plus notable concerne la rémunération des non titulaires (article 64131 « rémunérations non titulaires ») qui augmente de 64 % sur la période.

Divers facteurs explicatifs sont apportés par la communauté. Ils concernent la hausse de la rémunération des contractuels dans le secteur loisirs, ainsi que la hausse du nombre d'heures par ces derniers. La hausse des effectifs dans le secteur collecte des déchets, la mise en place d'un pool pour lutter contre l'absentéisme et le recours aux emplois non permanents, qui apparaissent dans les comptes de rémunération sans figurer au tableau des effectifs, expliquent ces évolutions.

La chambre invite à une meilleure maîtrise du poste « rémunération des non titulaires », dont la croissance est nettement plus rapide que celle des effectifs.

6.3 - La rémunération des agents titulaires

6.3.1 - Rappel du cadre général¹¹

L'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 applicable à l'ensemble des fonctions publiques dispose que les fonctionnaires ont droit « après service fait » à une rémunération comprenant :

- leur traitement, calculé sur la base de leur indice personnel ;
- les indemnités de base (supplément familial de traitement et indemnité de résidence) ;
- ainsi que toutes les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire (régime indemnitaire).

A ces trois premiers éléments s'ajoute la nouvelle bonification indiciaire (NBI) prévue par la loi 91-73 du 18 janvier 1991 et ses décrets d'application, ainsi que les compléments de rémunération acquis sur le fondement de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984.

Le contrôle a porté sur la régularité et l'application du régime indemnitaire instauré par la CAGM.

Le même article 20 de la loi du 13 juillet 1983 dispose que les fonctionnaires ne peuvent bénéficier que des primes et indemnités instituées par un texte législatif et réglementaire. L'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit que les assemblées des collectivités territoriales ont la faculté de fixer elles-mêmes le régime indemnitaire de leurs fonctionnaires en respect du principe de parité. Selon ce principe, explicité par le décret n°91-875 du 6 septembre 1991, les fonctionnaires territoriaux ne peuvent bénéficier d'un régime indemnitaire *« plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat exerçant des fonctions équivalentes »*.

6.3.2 - La régularité du régime institué par l'EPCI

Conformément aux dispositions de l'article 2 du décret précité du 6 septembre 1991, il appartient aux assemblées délibérantes de fixer les bénéficiaires, la nature et les conditions d'attribution des primes et indemnités, dans le respect du principe de parité.

Par la délibération du 2 décembre 2002, le conseil communautaire de la communauté d'agglomération du Grand Montauban, alors appelée communauté d'agglomération de Montauban trois rivières, a décidé de fixer le régime indemnitaire de l'ensemble du futur personnel de la CMTR, avant qu'il ne soit transféré au 1er janvier 2003. Cette délibération regroupe l'ensemble du régime indemnitaire des personnels de la CMTR.

Cette délibération a été actualisée par celle du 9 novembre 2006, qui conserve le format de document unique. Une modification du régime a été décidée par délibération du 30 mai 2008. A cette délibération cadre s'ajoutent une série de délibérations traitant différents aspects du régime indemnitaire et de la rémunération :

¹¹ À partir de l'ouvrage « Le statut des agents des collectivités locales en 170 question » éditions du Moniteur.

- délibération n° 8 du 20 janvier 2005 modifiée le 28 juillet 2005 instaurant une indemnité forfaitaire de frais déplacement à l'intérieur de la résidence administrative ;
- délibération n° 1 du 9 juin 2006 portant aménagement du régime indemnitaire. Elle prévoit la création d'un régime indemnitaire additionnel, pouvant aller jusqu'à 500 € par an. Elle comporte une part « présentisme » et une part « implication ».

Une vérification de la régularité (mode de calcul de l'indemnité, bénéficiaires) des délibérations instituant le régime indemnitaire des agents a été effectuée. Elle appelle les observations suivantes :

- les indemnités sont bien instaurées par délibération du conseil communautaire conformément aux dispositions de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 ;
- pour l'indemnité spécifique de service de la filière technique, le coefficient géographique retenu est le plus élevé, mais cette disposition n'apparaît pas irrégulière ;
- les montants maximum de l'indemnité de sujétions spéciales des conservateurs du patrimoine prévus par l'arrêté du 26 décembre 2000 ne sont pas respectés. Les « butoirs annuels maxi » des conservateurs en chef du patrimoine et des conservateurs de 1ère catégorie dépassent le maximum prévu par l'arrêté (6573€). Les catégories prévues par l'arrêté ne sont pas précisées. Le TMP le plus faible est supérieur au taux maximum de la deuxième catégorie prévu par l'arrêté ;
- pour l'ISOE, dépassement du montant réglementaire si l'on ajoute le versement annuel. La délibération est donc irrégulière sur ce point, même si dans les faits, le RIA est versé dans la limite réglementaire.

6.3.3 - L'application du régime indemnitaire par l'agglomération du Grand Montauban

Un contrôle sur les indemnités versées en 2009 a été réalisé. Un échantillon de 15 bulletins de paye a été retenu. L'échantillon retenu se compose de cinq agents administratifs et de dix agents techniques. Le contrôle a porté sur les mois de février et juin 2009, afin de pouvoir contrôler le versement du RIA. Le contrôle effectué appelle les observations mineures suivantes :

- le directeur chargé de la politique de la ville a reçu, compte tenu du versement du RIA, un montant d'IFTS supérieur au taux réglementaire maximal. Le taux versé est supérieur, en toute logique, au taux dérogatoire prévu par le régime indemnitaire ;
- un agent a reçu une IAT à un taux légèrement supérieur au taux réglementaire maximal. Le service RH prévoit de scinder ce montant avec le versement d'une IEMP à un taux conforme. Il est pris acte de la rectification apportée au 1er novembre 2011 suite au contrôle.

Les irrégularités apparaissent par conséquent mineures.

6.4 - L'absentéisme

6.4.1 - Le dispositif de suivi de l'absentéisme

L'agglomération a transmis à la chambre des données complètes sur l'absentéisme des personnels sur l'ensemble de la période concernée. Un état mensuel des arrêts de travail pour maladie ordinaire est renseigné chaque mois. Il comporte, par service, l'effectif, le nombre d'agents

absents, la durée totale en jour de maladie ordinaire. Un taux d'absentéisme est calculé sur le mois considéré. Les tableaux de synthèse annuels permettent d'apprécier l'évolution de l'absentéisme par service et par statut d'agent (titulaires et non titulaires). Les données annuelles comportent en outre les congés de longue durée, les congés de longue maladie et les accidents du travail.

6.4.2 - L'évolution de l'absentéisme sur la période de contrôle

6.4.2.1 - Rappel des principaux indicateurs en matière d'absentéisme

Le taux d'absentéisme est évalué sur la base de la formule $(AT+ANT)/[(T+NT)*365]$.

Au dénominateur, T et NT représentent respectivement, en ETP, le nombre de titulaires et de non titulaires. Au numérateur, AT et ANT représentent le nombre de jours d'absence des titulaires et des non titulaires. Le taux varie en fonction de l'absentéisme dont l'étude est souhaitée (absentéisme pour maladie, ordinaire, pour maladie, etc.).

Les trois types de congés pour maladie sont rappelés ci-dessous :

En cas de maladie attestée par un certificat médical le mettant dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions, le fonctionnaire (stagiaire ou titulaire) a droit à des congés de maladie dits congés de maladie ordinaire. La durée totale des congés de maladie ordinaire peut atteindre un an. Le fonctionnaire conserve l'intégralité de son traitement indiciaire pendant trois mois. Pendant les neuf mois suivants, il est rémunéré à demi-traitement.

Le congé de longue maladie est d'une durée maximale de trois ans. Le congé est octroyé pour l'une des affections dont la liste est fixée par arrêté (notamment hémopathies graves, maladies cardiaques et vasculaires, maladies du système nerveux etc.). Le traitement indiciaire est conservé intégralement pendant un an. Les deux années suivantes, le fonctionnaire est rémunéré à demi-traitement.

Le fonctionnaire (stagiaire ou titulaire) en activité a droit à un congé de longue durée (CLD) en cas de tuberculose, maladie mentale, affection cancéreuse, poliomyélite ou déficit immunitaire grave et acquis. La durée maximale est de cinq ans, Le fonctionnaire conserve l'intégralité de son traitement indiciaire pendant trois ans. Les deux années suivantes, il est rémunéré à demi-traitement. Le bénéfice du CLD est ouvert aux fonctionnaires ayant épuisé leurs droits à la période rémunérée à plein traitement d'un congé de longue maladie (égale à un an).

A ces trois types de congés maladie s'ajoutent les congés maternité, les autorisations d'absence et les accidents du travail, qui rassemblent ainsi la majorité des motifs d'absence autres que les congés payés.

6.4.2.2 - Evolution des principaux indicateurs suivis

Tous les deux ans, les collectivités locales ont l'obligation de remplir un bilan social. L'ensemble des bilans sociaux disponibles des collectivités locales font l'objet d'une exploitation statistique par la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur, et de diverses publications en partenariat avec le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Les dernières synthèses disponibles concernent les bilans sociaux 2007/2008¹². Les indicateurs

¹² Référence : synthèse n°33 « la santé au travail et les risques professionnels »

renseignés concernant le nombre de jours maladie par agent, les taux d'absentéisme ne sont pas étudiés.

	maladie ordinaire	longue maladie et LD	accident du travail	maternité ou adoption
2003	11,1	6,4	2	2,3
2005	10,8	6,4	2	2,4
2007	10,7	6,3	2	2,4

Source : A partir du site internet de la DGCL

Le nombre de jour d'absence pour « risques de santé », toutes catégories confondues (maladie, longue maladie, accident du travail et maladie professionnelle), a également été calculé par strate de collectivité. Les résultats sont les suivants s'agissant de l'ensemble des communautés d'agglomération.

	titulaires	non titulaires
communautés d'agglomération	20	7,2

Source : A partir du site internet de la DGCL

L'évolution du nombre de jours d'absence pour maladie dans les services, ainsi que les taux d'absentéisme, sont retracés dans le tableau ci-dessous :

EXERCICE	2005	2006	2007	2008	2009	2010
effectif T						
effectif NT						
effectif total (T+NT)	276	301	304	311	302	270
MO	3 504	3545	3768	4246	3828	3628
Longue durée	1357	1401	1964	1379	1755	1133
longue maladie	1103	1422	487	438	281	682
acc du travail	477	739	475	191	412	512
maternité/adoption						
autorisation d'absence						
total jours absences	6 441	7 107	6 694	6 254	6 276	5 955
taux						
MO	3,5 %	3,2 %	3,4 %	3,7 %	3,5 %	3,7 %
LD	1,3 %	1,3 %	1,8 %	1,2 %	1,6 %	1,1 %
LM	1,1 %	1,3 %	0,4 %	0,4 %	0,3 %	0,7 %
acc du travail	0,5 %	0,7 %	0,4 %	0,2 %	0,4 %	0,5 %
autorisation d'absence						
taux absentéisme total	6,4 %	6,5 %	6,0 %	5,5 %	5,7 %	6,0 %

Source : CRC à partir des données du Grand Montauban

Ces chiffres ne permettent pas de situer l'agglomération du Grand Montauban par rapport à d'autres EPCI similaires, en l'absence d'indicateurs nationaux sur les taux d'absentéisme. Toutefois, ils permettent de tracer une tendance en matière d'absentéisme pour maladie au sein de la communauté d'agglomération. Il apparaît sur la période une relative stabilité des chiffres globaux d'absentéisme. Est observée une légère baisse du taux d'absentéisme global pour risque maladie sur la période, passé de 6,4 % à 6 %, la répartition restant la même entre les différents types de congés maladie, l'essentiel de ces absences étant des congés pour maladie ordinaire. Les taux d'absentéisme sont comparables à ceux observés dans la commune de Montauban.

Avec une moyenne par ETP de 13,4 jours de maladie ordinaire, de 6,7 jours de congés pour longue durée ou longue maladie, et de 22 jours maladie au total, l'agglomération du Grand Montauban se situe au niveau des moyennes nationales. Les chiffres sont légèrement supérieurs en matière d'absentéisme pour maladie ordinaire.

6.4.3 - L'absentéisme pour maladie ordinaire par services

Le Grand Montauban, ainsi qu'il a été dit, tient un état détaillé des jours d'absence pour maladie par services. Sur les trois exercices 2008, 2009 et 2010, les données étant présentées de manière similaire, un contrôle a été effectué sur les données fournies afin d'identifier les disparités en matière d'absentéisme entre services.

Les résultats du contrôle sont présentés dans le tableau ci-dessous, les lignes « sous total » et la ligne « total » correspondent bien simple sélection de services qui ont été choisis en fonction de l'importance de leurs effectifs ou du caractère plus fort ou plus faibles des chiffres en matière d'absentéisme pour maladie.

tableau Récap 2008-2010		effectifs par service			jours MO			MO/effectif		
DIRECTION	SERVICE	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
pôle population	animations vacances	53	79	63	361	479	391	6,8	6,0	6,2
pôle population	conservatoire	69	68	69	277	635	188	4,0	9,3	2,7
sous total DGAPJ		165	171	155	1211	1251	897	7,3	7,3	5,8
pôle aménagement	gestion des déchets	65	1	6	418	0	?	6,5	0,0	SO
pôle aménagement	nettoisement	40	41	40	1257	414	1124	31,8	10,0	28,1
pôle aménagement	SIRTOM	11	10	9	488	30	113	43,4	3,1	12,6
sous total DGAST		178,8	177	123	2867	2057	2291	16,0	11,6	18,6
DGS	politique de la ville	5	56	?	36	468	?	7,3	8,4	SO
sous total DGS		10,33	9	13	50	70	88	4,8	7,6	6,8

Source : CRC à partir des données du Grand Montauban

Les moyennes en jours de maladie ordinaire par effectif de service ne sont pas toujours parlantes s'agissant des plus petits services qui comprennent peu d'agent. Il est toutefois noté que les données en matière de maladie ordinaire sont, sur les trois années, les plus élevées en ce qui concerne les effectifs de la DGAST, qui comprend les services techniques. Peu de chiffres présentent un caractère anormalement élevé sur les trois années consécutives, sauf pour le SIRTOM et le service nettoyage.

6.4.4 - Le coût de l'absentéisme

L'établissement public n'effectue pas un chiffrage du coût de l'absentéisme. Une évaluation du coût de l'absentéisme pour une collectivité territoriale peut cependant être effectuée, en multipliant sa masse salariale par le taux d'absentéisme. Les calculs effectués par la chambre sont présentés dans le tableau ci-après :

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
compte 012	10 114 140	10 610 034	11 212 671	11 623 211	12 115 527	
taux d'absentéisme						
MO	3,5 %	3,2 %	3,4 %	3,7 %	3,5 %	3,7 %
Longue durée	1,3 %	1,3 %	1,8 %	1,2 %	1,6 %	1,1 %
longue maladie	1,1 %	1,3 %	0,4 %	0,4 %	0,3 %	0,7 %
acc du travail	0,5 %	0,7 %	0,4 %	0,2 %	0,4 %	0,5 %
maternité/adoption						
autorisation d'absence						
coût absentéisme						
MO	351796	342353	380762	434763	420741	
Longue durée	136241	135299	198465	141201	192894	
longue maladie	110739	137327	49212	44848	30885	
acc du travail	47890	71368	47999	19557	45283	
maternité/adoption	0	0	0	0	0	
autorisation d'absence	0	0	0	0	0	
coût total maladie	646666	686347	676439	640370	689804	
Equivalent en ETP						
ETP	290	296	311	358	346	323
Coût ETP	34931	35796	36063	32435	35060	
absentéisme total en ETP	19	19	19	20	20	

Source : CRC à partir des données fournies par le grand Montauban

En conclusion, il apparaît sur la période une relative stabilité des chiffres globaux d'absentéisme. Est observée une légère baisse du taux d'absentéisme global pour risque maladie sur la période, passé de 6,4 % à 6 %, la répartition restant la même entre les différents types de congés maladie, l'essentiel de ces absences étant des congés pour maladie ordinaire. Les taux d'absentéisme sont comparables à ceux observés dans la commune de Montauban.

Avec une moyenne par ETP de 13,4 jours de maladie ordinaire, de 6,7 jours de congés pour longue durée ou longue maladie, et de 22 jours maladie au total, l'agglomération du Grand Montauban se situe au niveau des moyennes nationales. Les chiffres sont légèrement supérieurs en matière d'absentéisme pour maladie ordinaire.

En 2010, le coût total de l'absentéisme pour maladie représente l'équivalent pour la communauté d'agglomération de 20 agents à temps plein.

7 - LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DU GRAND MONTAUBAN

7.1 - L'organisation de la fonction patrimoine

7.1.1 - La création de la DAJPA : Des initiatives utiles mais des attributions limitées

Chaque service de la communauté est responsable de la partie immobilière de son secteur. Une vision d'ensemble des enjeux patrimoniaux ne peut a priori pas se dégager, étant donné la gestion atomisée des dossiers immobiliers tant dans leur aspect juridique que financier.

Deux structures ont été créées en 2008 pour remédier en partie à cet éclatement entre services : une direction des Affaires Juridiques, du Patrimoine et des Assurance (DAJPA), et une commission du Patrimoine (COPA).

La DAJPA est composée de six agents de catégorie C et d'un cadre A. Sa mission principale est de gérer les aspects juridiques, administratifs et comptables des occupations privatives des bâtiments communaux. Elle s'occupe ainsi des contrats de location, des émissions de titres et des rappels de loyers, participe au suivi de l'entretien des bâtiments et gère les contrats d'assurance.

La COPA est une commission composée d'élus référents de chaque secteur d'activité, du DGS, du directeur de cabinet, du directeur général ressources, du directeur général adjoint des services techniques et de la directrice de la DAJPA. C'est l'instance qui valide toutes les décisions en matière immobilière : autorisation d'occupation du domaine, acquisitions et cessions.

7.1.1.1 - Les points forts et les points faibles de cette organisation

Une des missions de la DAJPA a été d'inventorier le patrimoine de la collectivité. Cette mission, bien qu'engagée de manière volontariste, n'est actuellement que partiellement remplie.

Sa deuxième mission était d'uniformiser certaines procédures de gestion du patrimoine, dont la plus importante était l'occupation privative du domaine immobilier de la communauté. Depuis 2010, elle a initié un schéma unique de traitement des demandes d'occupation des locaux, au sein duquel elle occupe une place centrale (recueil des avis des services gestionnaires, transmission de la demande à la COPA, rédaction des actes, et suivi financier des charges). Il semblerait que cette procédure a été comprise par les différents intervenants. Ses deux partenaires les plus actifs (service de la culture et des sports) se sont approprié le nouveau schéma d'attribution des baux.

Sa troisième mission était de mettre en place, en liaison étroite avec les services techniques, une procédure de suivi des travaux initiés par ces derniers sur les bâtiments mis en location ou mis à disposition par la communauté. De la même manière que le schéma mis en place pour la gestion des baux, toute demande de travaux transite par la DAJPA avant d'être transmise aux services techniques. Cette procédure est considérée comme une avancée par ces derniers qui ont dorénavant un interlocuteur unique. Sauf cas d'urgence dans les travaux, les choix d'intervention sur place sont pris lors de réunions bi-mensuelles entre la DAPJA et les services techniques. De cette relation

fructueuse est né un nouveau besoin : celui du suivi plus rigoureux du contrôle des malfaçons après travaux.

Deux types de responsabilité peuvent être actionnés en cas de malfaçon. Un premier contrôle intervient un an après la réception des travaux. Il est à l'origine, si besoin est, de l'action en garantie de parfaite achèvement. La mise en jeu de la garantie décennale n'intervient qu'à partir de la seconde année de mise en service. Ainsi les services techniques, responsables de ces contrôles, se font assister de la DAJPA, responsable du secteur juridique, dans la confection des dossiers. Les cas de sociétés de travaux mis en liquidation après la réalisation de certains chantiers engendrent souvent une complexification dans la gestion des dossiers juridiques.

Enfin une procédure a été mise en place pour les acquisitions et les cessions de biens. La COPA est une instance qui ne peut se substituer au conseil communautaire en matière de définition de projet immobilier, ni en matière d'autorisation de vente ou de cession. Elle correspond davantage à un lieu d'échange formalisé sur certains aspects de la gestion du patrimoine, intervenant en fait à la marge des enjeux patrimoniaux (notamment en matière de gestion de baux).

Aucune instance n'a été ainsi mise en place pour coordonner les besoins en matière immobilière de la collectivité. Une impression de parcellisation entre les services demeure malgré la création de ces deux entités qui ne répondent qu'imparfaitement à une logique de mutualisation des connaissances du patrimoine et de sa gestion.

7.2 - La connaissance comptable du patrimoine de l'agglomération

7.2.1 - L'état de l'actif

7.2.1.1 - Rappel des dispositions applicables

Selon la réglementation, la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable public. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens. Le second 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 et au bilan. L'inventaire et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre.

7.2.1.2 - Le contrôle opéré

L'état de l'actif au 31 décembre 2009 a été transmis. Il est en concordance avec la balance.

Jusqu'en 2007 l'inventaire des biens était tenu uniquement par le comptable. Dans la plupart des cas le numéro de mandat identifiait le bien dans l'actif. Seuls les biens inférieurs à 500 € étaient regroupés sous un même numéro d'inventaire par année.

A compter de 2008 (année de passage à Hélios), l'ordonnateur change de logiciel comptable (CYRIL) et décide d'une numérotation alphanumérique pour le suivi de son inventaire. Il fait le

choix de regrouper certaines acquisitions sous un numéro unique afin d'alléger la charge de travail que représentait la reprise à l'identique de l'actif du comptable. Ainsi l'actif tenu sur Hélios tend à regrouper sous un même numéro d'inventaire des biens de même type acquis ou construits antérieurement à 2008. Afin d'identifier les biens de l'inventaire, il est nécessaire de rapprocher l'actif tenu sous hélios avec le tableau Excel tenu par le comptable qui retrace les anciennes opérations immobilières. Ainsi le compte 21788 « autres immobilisations corporelles reçues au titre d'une mise à disposition » recense des biens à hauteur de 430 192 €, sans les identifier. Il en est de même pour le compte 2188 « autres immobilisations corporelles » pour 2 457 300,48 €. En revanche, le matériel de transport est suivi avec un numéro d'inventaire correspondant à l'immatriculation de chaque véhicule, permettant ainsi un suivi plus aisé.

7.2.2 - Les opérations de mise à jour de l'actif sont globalement bien enregistrées

7.2.2.1 - Les amortissements

Par délibération en date du 21 novembre 1998, l'agglomération a décidé de pratiquer les amortissements obligatoires, tels qu'ils sont définis par l'instruction M 14, à savoir sur les biens matériels (compte 2156 à 2158), les immobilisations corporelles (compte 218) et les bâtiments productifs de revenus. Elle applique cette règle aux biens reçus en affectation. Elle a opté pour un régime très simplifié des amortissements, votant deux durées différentes selon le type de biens : cinq ans pour les immobilisations corporelles et 20 ans pour les bâtiments. Les biens inférieurs à l'époque à 4 000 francs, soit 610 €, sont normalement amortis sur une année.

La CMTR a souhaité en 2010 affiner ces durées d'amortissement afin de les rapprocher de la durée de vie économique des biens. Elle a ainsi opté pour quatre régimes différents à partir des acquisitions de 2010 (5, 8, 10, 15 ou 30 ans) en fonction du type de biens.

L'actif présente un montant global des amortissements en adéquation avec la balance.

7.2.2.2 - L'intégration des travaux

Toute immobilisation, dont la réception des travaux a été constatée, doit être enregistrée à un compte définitif au bilan. Chaque année, le traitement comptable de cette obligation est réalisé. Il ne demeure à l'actif au compte 23 « travaux en cours » que des investissements réalisés au cours du dernier exercice.

Le montant des travaux en cours au 31 décembre 2009 est de plus de 19 M€. Les opérations encore inscrites à ce compte sont récentes. Ce sont des programmes qui s'échelonnent de 2007 à 2009. Comme indiqué ci-dessous, l'intégration comptable des travaux est faite régulièrement.

	2005	2006	2007	2008	2009
D21 (ONB)	1 839 333,47	4 137 402,20	4 313 410,95	4 796 080,58	-
C23 (ONB)	1 839 333,47	4 137 402,20	4 313 410,95	4 796 080,58	-

Source : CRC Midi-Pyrénées (en €)

7.2.2.3 - Le retraitement des études

Les frais d'études inscrits à l'actif de la communauté font, sans exception, l'objet d'un amortissement sur cinq ans. Aucune observation n'est ainsi à formuler.

7.2.2.4 - L'amortissement des subventions versées

Les subventions d'équipement sont imputées au compte 204. Elles font l'objet d'un amortissement obligatoire sur cinq ans si la subvention est allouée à un organisme privée et sur 15 ans si un organisme public en est bénéficiaire.

Toutes les subventions inscrites au bilan font l'objet d'un amortissement conforme à l'instruction M 14.

7.2.2.5 - Les travaux en régie

Sur la période contrôlée, une seule écriture relative à des travaux en régie a été comptabilisée en 2005 pour un montant de 55 096,16 €.

7.2.2.6 - La réforme des biens

Des opérations de réforme de biens ont été constatées au cours des exercices 2007 (554 681,57 €) et 2009 (88 651,69 €). Certaines des opérations enregistrées correspondaient à des sorties du bilan de frais d'études totalement amortis. En revanche un certain nombre de ces opération correspondaient à des sorties de biens entièrement amortis, qui font l'objet d'une opération de réforme du seul fait qu'ils sont totalement amortis. Or selon l'instruction M 14, les biens doivent rester au bilan, jusqu'à leur destruction, même s'ils ont été entièrement amortis.

7.2.3 - Certaines opération complexes avec la SEMAEM ont un impact sur le bon enregistrement comptable du patrimoine

7.2.3.1 - Les avances sur travaux dans le cadre de délégations de maîtrises d'ouvrage

Deux délégations de maîtrise d'ouvrage ont donné lieu à des paiements sur le compte 238. Cette comptabilisation est conforme à l'instruction M 14 qui prévoit que le compte 238 est effectivement mouvementé pour constater des avances sur travaux.

a) La délégation de maîtrise d'ouvrage pour l'aménagement portuaire du canal de Montech-Montauban :

La CMTR a signé une convention MOP le 12 avril 2006 avec la SEMAEM pour l'aménagement d'un équipement portuaire du canal de Montech-Montauban. Trois avenants ont été signés, l'un a reporté la date de la remise de l'ouvrage au 1er avril 2008, le second porte le montant total du projet à 520 846,88 € TTC, le troisième constate le transfert du contrat à la nouvelle SPLA.

	N° de mandat	Montant TTC
Exercice 2006	3287	179 400 €
Exercice 2008	2360	283 126,68 €

Selon l'article 12 de la convention la première avance prévue était de 179 400 €. Le versement effectif correspond à ce montant. La seconde et dernière avance devait être accompagnée de toutes les pièces justificatives afférentes aux travaux financés par cette première avance.

La remise des travaux a eu lieu effectivement en avril 2008. Pour autant aucune régularisation des écritures n'a été comptabilisée depuis cette date. Selon l'article 16 de la convention, un bilan général de l'opération accompagnée de toutes les pièces justificatives, doit être présenté à la collectivité publique et à son comptable afin de vérifier les opérations et de pouvoir intégrer de manière définitive le bien dans l'actif de la collectivité, afin notamment de bénéficier du FCTVA.

Aucune écriture de régularisation n'a toutefois été initiée à ce jour. Le retard dans ces écritures ne peut s'expliquer par une quelconque complexité du dossier.

La chambre incite le comptable et l'ordonnateur à accélérer ce processus, dans l'intérêt d'une lisibilité des comptes de la collectivité et d'une juste appréciation de la valeur de son actif.

b) La délégation de maîtrise d'ouvrage pour l'aménagement du giratoire VC6 et VC5.

La CMTR a signé le 6 octobre 2006 une convention MOP avec la SEMAEM pour l'aménagement du giratoire. La clause financière inscrite à l'article 13 de la convention prévoit le versement d'une première avance de 31 096 € TTC et le versement d'une dernière avance pour un montant de 429 364 € TTC. Les mandats émis ont respectés cette clause.

	N° de mandat	Montant TTC
Exercice 2007	963	31 096 €
Exercice 2008	578	429 364 €

Le versement de cette deuxième avance devait être appuyé de toutes les pièces justificatives afférentes aux travaux financés par la première avance, soit 31 096 €.

De plus la remise de l'ouvrage était prévue au plus tard le 31 décembre 2007 (article 10 de la convention). Un bilan général de l'opération accompagnée de toutes les pièces justificatives doit être présenté par le mandataire au mandant et au comptable, afin de pouvoir intégrer le montant total des travaux au compte 21. A ce jour aucune opération d'intégration n'a eu lieu, malgré la réception des travaux. Le bilan définitif n'a été transmis par la SPLA qu'en décembre 2010. Aucune écriture de régularisation n'a toutefois été initiée à ce jour. Ce retard dans ces des écritures ne peut s'expliquer par une quelconque complexité du dossier.

La chambre incite le comptable et l'ordonnateur à accélérer ce processus, dans l'optique d'une meilleure lisibilité des comptes.

7.2.3.2 - Les avances sur travaux dans le cadre de conventions publiques d'aménagement

Trois conventions publiques d'aménagement signées en 2004 ont donné lieu à des paiements sur le compte 238 au cours de l'exercice 2009 : la convention pour l'aménagement du quartier Villebourbon-Sapiac, pour la ZAC des quartiers Est, et la convention relative à l'aménagement du Bas Pays. Les deux premières appellent des observations de la part de la chambre.

En effet, aux termes de l'article L. 1523-2 du CGCT, « lorsqu'une société d'économie mixte locale est liée à une collectivité territoriale, un groupement de collectivités territoriales ou une autre personne publique par une concession d'aménagement visée à l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, celle-ci prévoit à peine de nullité : (...) 3° Les obligations de chacune des parties et notamment, le cas échéant, le montant de la participation financière du concédant dans les conditions prévues à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme (...) ».

Pour l'application de ces dispositions, la participation financière de la collectivité peut avoir pour objet soit de financer les biens produits par l'aménageur en vue d'être incorporés in fine dans le patrimoine de la collectivité, qualifiés de biens de retour, soit d'assurer l'équilibre financier du contrat.

Dans le premier cas, la participation de la collectivité doit être comptabilisée au compte 238 (avances et acomptes versés sur commandes d'immobilisations corporelles), conformément aux dispositions de l'instruction M14, qui prévoient que « les avances versées sur commande d'immobilisations, notamment celles versées à un mandataire de la collectivité, sont portées aux comptes 237 et 238, où elles demeurent jusqu'à justification de leur utilisation ».

Dans le second cas, la participation de la collectivité doit être comptabilisée à un compte de subvention, et plus précisément à un compte de fonctionnement, à savoir le compte 67443 (subventions de fonctionnement exceptionnelles aux concessionnaires), dès lors qu'une telle subvention est destinée à financer la production de biens ne constituant pas, dans la comptabilité de l'aménageur, des immobilisations, mais des stocks destinés à la vente.

a-1) La ZAC Villebourbon-Sapiac

La zone à aménager est d'une superficie de 113 hectares. Elle englobe le quartier Villebourbon situé sur la rive gauche du Tarn et qui comprend le complexe ferroviaire, et le quartier de Sapiac qui fait la liaison entre la rive droite et gauche. L'enjeu de cette ZAC est de redonner une nouvelle image au quartier de la gare qui verra l'arrivée des TGV, de juguler les risques d'inondation de ce quartier et de développer l'activité du tourisme fluvial (projet de port canal).

Document	Date	Durée	Montant des travaux (HT)	Montant de la participation publique (HT)	Qualification de la participation publique
Convention publique d'aménagement avec la SEMAEM	18/10/2004	8 ans	19 679 000 €	204 000 €	Article 17-6 : « couvrir les charges de l'opération non couvertes par les produits des opérations », équilibre

Exercice	N° mandat	Montant
2007	3877	150 000 €
Total		150 000

L'article 17-6 de la convention définit la participation de la collectivité publique comme une subvention d'équilibre, et non pas comme le paiement des biens de retour.

En outre, si l'ordonnateur fait valoir auprès de la chambre que la participation a eu en fait pour objet de financer des biens considérés comme de retour, c'est-à-dire relevant in fine de la propriété de la communauté d'agglomération, il ne produit aucun élément à l'appui de cette assertion.

Dans ces conditions, l'imputation de la dépense au compte d'investissement 238 (avances et acomptes versés sur commandes d'immobilisations corporelles) est erronée et le compte de fonctionnement 67443 (subventions de fonctionnement exceptionnelles aux concessionnaires) aurait dû être choisi.

Cette mauvaise imputation, qui compromet la sincérité des documents budgétaires de la CMTR, devra donner lieu à une régularisation comptable à concurrence du montant mandaté de 150 000 €.

a-2) La ZAC Quartiers Est :

Le projet de rénovation des quartiers Est de Montauban a fait l'objet d'une convention avec l'A.N.R.U le 5 novembre 2004. Ce projet prévoit la démolition de 589 logements sociaux entre 2005 et 2008 et la construction de 208 logements sur le même site. Les 381 autres logements seront construits dans d'autres secteurs de la ville afin d'éviter la concentration de logements sociaux sur un même site. Ainsi la ZAC Multisites des quartiers Est représente une superficie de 118 hectares répartis en huit secteurs.

Document	Date	Durée	Montant des travaux (HT)	Montant de la participation publique (HT)	Qualification de la participation publique
Convention publique d'aménagement avec la SEMAEM	18/10/2004	8 ans	38,2 M €	1,7 M€	
Avenant 1	26/12/2005	Inchangé (seule la rémunération de la SEMAEM est modifiée)			
Clôture convention	23/12/2009				
Traité de concession d'aménagement avec la SPLA	30/06/2009	15 ans	32,4 M€	11 250 579 €	8 300 000 € en contrepartie des ouvrages/ 2 950 579 € en subvention d'équilibre
Avenant 1	25/11/2010	inchangé			Certifie que les 2 950 579€ versés jusqu'en 2009 étaient une subvention d'équilibre.

Exercice	N° mandat	Montant
2007	1854	800 000
2008	2393	800 000
2008	4151	550 579
2009	34	800 000
Total		2 950 579

L'article 17-6 de la convention de 2004 définit la participation de 11 250 579 € de la collectivité publique comme une subvention d'équilibre à concurrence de 2 950 579 €, et en aucun

cas comme le paiement des biens de retour pour la totalité de son montant. L'avenant du 25 novembre 2010 de la nouvelle convention atteste d'ailleurs de la nature de cette subvention.

Comme pour la ZAC Villebourbon-Sapiac, si l'ordonnateur indique que la participation de 11 250 579 € a eu en fait en totalité pour objet de financer des biens de retour, il ne produit aucun élément à l'appui de son allégation.

Dans ces conditions, l'imputation de la dépense de 2 950 579 € au compte d'investissement 238 (avances et acomptes versés sur commandes d'immobilisations corporelles) est erronée et le compte de fonctionnement 67443 (subventions de fonctionnement exceptionnelles aux concessionnaires) aurait dû être choisi.

Cette mauvaise imputation, qui compromet la sincérité des documents budgétaires de la CMTR, devra donner lieu à une régularisation comptable à concurrence du montant mandaté de 2 950 579 €.

8 - RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE

Au terme de son contrôle, la chambre formule les recommandations suivantes :

8.1 - Tenue des comptes

- 1- effectuer des mouvements en débit et crédit du compte 458 « opérations d'investissement sous mandat », pour les travaux réalisés sous mandat en application de l'article L. 5216-7-1 du CGCT.
- 2- veiller à la comptabilisation des subventions transférables, reçues pour la réalisation d'immobilisations de la communauté.

8.2 - Avances de trésorerie à la SEMAEM

- 3- préciser dans les conventions la rémunération des avances consenties à la SEMAEM, ainsi que les modalités de remboursement de ces avances sous la forme par exemple d'un tableau d'amortissement.
- 4- s'assurer que les modalités de remboursement sont respectées, et que les intérêts sont versés par le cosignataire de la convention selon les termes acceptés.

8.3 - Stratégie financière

- 5- adapter le niveau des investissements et leur mode de financement afin d'assurer la soutenabilité de la dette, notamment en privilégiant la reconstitution de l'autofinancement pour financer les investissements.

8.4 - La dette de la communauté

- 6- s'assurer de la bonne répartition des emprunts entre taux fixes et taux variables, afin d'assurer une meilleure visibilité sur les engagements à taux variable de la communauté.
- 7- suivre plus particulièrement les deux emprunts contractés auprès de Dexia « Overtech » et « tip top Stibor », dont la variabilité des taux est plus sensible à la hausse que pour les autres emprunts.

8.5 - La gestion des ressources humaines

- 8- maîtriser l'évolution du poste « rémunération des non titulaires », dont la croissance est nettement plus rapide que celle des effectifs.
- 9- utiliser les informations disponibles en matière d'absentéisme pour lancer des actions sectorielles de lutte contre l'absentéisme.
- 10- poursuivre l'effort engagé sur la variabilité de la rémunération avec la mise en place du RIA.

8.6 - La gestion du patrimoine

- 11- poursuivre et compléter le travail d'inventaire physique du patrimoine de la communauté initié par la direction des affaires juridiques et du patrimoine (DAJPA)
- 12- au fur et à mesure du recensement des biens de la collectivité par la DAJPA dans le cadre de l'inventaire physique, effectuer des recoupements avec l'inventaire comptable tenu par la communauté, aujourd'hui strictement calqué sur l'état de l'actif du comptable.

- 13- enregistrer plus rigoureusement certaines opérations comptables de mise à jour du patrimoine et, plus particulièrement, régulariser la comptabilisation des subventions d'équilibre de 150 000 € et 2 950 579 € versées à la SEMAEM dans le cadre de l'aménagement respectivement de la ZAC Villebourbon-Sapiac et de la ZAC Quartiers Est, imputées à tort au compte 238 en lieu et place du compte 67443.

Telles sont les observations définitives que la chambre a décidé de formuler sur la gestion de la communauté d'agglomération du Grand Montauban.

*

* *