



Le président

Bordeaux, le 27 août 2019

à

Monsieur le président
de l'agglomération d'Agen
8, rue André Chénier - CS 10190

47916 AGEN Cedex 9

Dossier suivi par :
Evelyne Legrand, Greffière de la 4^{ème} section
T. 05-56-56-47-00

Mel. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

Réf : contrôle n° 2018-0352

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif
au contrôle des comptes et de la gestion de l'agglomération
d'Agen

P.J. : 1 rapport

Lettre recommandée avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de l'agglomération d'Agen concernant les exercices 2012 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Conformément à l'article L. 243-8 du code précité, le présent rapport d'observations définitives sera transmis par la chambre, dès sa présentation à votre assemblée délibérante, aux maires des communes membres, qui inscriront son examen à l'ordre du jour du plus proche conseil municipal.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis à la préfète ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques de Lot-et-Garonne.

.../

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Jean-François Monteils



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

AGGLOMERATION D'AGEN (Département de Lot-et-Garonne)

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 20 juin 2019.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| SYNTHÈSE | 4 |
| LES RECOMMANDATIONS..... | 6 |
| 1 LA PROCEDURE | 7 |
| 2 LA PRESENTATION DE L'EPCI | 7 |
| 2.1 La présentation du territoire : le département de Lot-et-Garonne | 7 |
| 2.2 L'agglomération dans son environnement..... | 8 |
| 2.3 L'organisation de l'agglomération d'Agen (AA) | 9 |
| 2.4 Les compétences de l'AA | 9 |
| 2.5 La répartition des compétences entre la ville et l'AA depuis la mutualisation | 10 |
| 2.6 Le fonds de solidarité territorial (FST) : un outil à évaluer | 12 |
| 2.7 Le manque de lisibilité des relations entre l'EPCI et les communes membres | 13 |
| 2.8 L'absence d'autonomisation de l'EPFL « Agen-Garonne »..... | 14 |
| 2.9 Des participations financières peu nombreuses... .. | 15 |
| 2.10 ...contrebalancées par une progression des subventionnements. | 15 |
| 3 L'AGGLOMERATION FAIT DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE SA PRIORITE | 16 |
| 3.1 La stratégie de déploiement de zones d'activités..... | 16 |
| 3.2 Le projet phare du « technopôle d'Agen Garonne » (TAG)..... | 17 |
| 3.2.1 La présentation du projet | 17 |
| 3.2.2 Le suivi budgétaire de l'opération | 18 |
| 4 L'ELARGISSEMENT DES DOMAINES DE DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC | 18 |
| 4.1 La gestion des déchets | 19 |
| 4.1.1 Le maintien d'une compétence optionnelle de collecte et de traitement des ordures ménagères | 19 |
| 4.1.2 La mise en place d'une nouvelle délégation de service public pour le traitement des déchets ménagers..... | 20 |
| 4.2 La gestion de l'espace congrès d'Agen | 22 |
| 4.3 Le lancement d'une délégation de service public dans les domaines de l'eau potable et l'assainissement..... | 23 |
| 4.4 La délégation de service public en matière de transports périurbains | 24 |
| 5 LA MUTUALISATION INTEGRALE DES SERVICES | 24 |
| 5.1 Les choix qui ont présidé à la mutualisation Ville/CCAS/agglomération | 24 |
| 5.2 Le cadre légal de la mutualisation intégrale des services | 25 |
| 5.3 La refacturation entre les deux entités juridiques | 27 |
| 5.3.1 La comptabilisation des charges refacturées..... | 27 |
| 5.3.2 La complexité des clés de répartition | 28 |
| 5.3.3 Le choix de procéder par avances pour le remboursement des charges par la ville à l'agglomération..... | 29 |
| 5.4 L'évaluation des économies générées par la mutualisation | 29 |

| | | |
|-------|--|----|
| 5.4.1 | La gouvernance interne..... | 29 |
| 5.4.2 | L'évolution des effectifs permanents..... | 30 |
| 5.4.3 | L'évolution du nombre d'agents contractuels..... | 32 |
| 5.4.4 | L'évolution de la masse salariale..... | 33 |
| 5.5 | Une évaluation qualitative à inventer | 34 |
| 6 | LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES..... | 35 |
| 6.1 | Les règles relatives au temps de travail | 35 |
| 6.2 | Un suivi des heures supplémentaires à améliorer | 35 |
| 6.3 | La transformation de l'emploi de directeur général des services (DGS)..... | 36 |
| 6.4 | Les contractuels catégorie A..... | 37 |
| 6.5 | Les emplois de cabinet..... | 37 |
| 6.6 | Le régime indemnitaire | 38 |
| 6.6.1 | Le régime indemnitaire avant la mutualisation..... | 38 |
| 6.6.2 | L'harmonisation du régime indemnitaire depuis le protocole d'accord | 40 |
| 6.6.3 | Le cumul irrégulier de primes avec le RIFSEEP..... | 41 |
| 7 | LA FIABILITE DES COMPTES..... | 43 |
| 7.1 | La nécessité de fiabiliser les résultats | 43 |
| 7.1.1 | Des taux de réalisation relativement faibles | 43 |
| 7.1.2 | L'absence de provision pour risques et charges | 44 |
| 7.1.3 | Un volume important de restes à recouvrer | 45 |
| 7.1.4 | Les rattachements et la comptabilité d'engagement | 45 |
| 7.2 | L'absence de fiabilité du bilan..... | 47 |
| 7.2.1 | L'absence d'inventaire de l'actif | 47 |
| 7.2.2 | Les écritures comptables provisoires restent à solder..... | 48 |
| 7.3 | Le contrôle des régies | 48 |
| 7.4 | L'absence de convention de partenariat entre l'ordonnateur et le comptable (CSCF)..... | 49 |
| 8 | LA SITUATION FINANCIERE..... | 49 |
| 8.1 | Des rapports d'orientations budgétaires à adapter aux exigences issues de la loi NOTRé..... | 50 |
| 8.2 | La contractualisation et son impact sur la maîtrise des dépenses | 51 |
| 8.2.1 | Les engagements de maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement (DRF)..... | 51 |
| 8.2.2 | Les engagements portant sur le besoin de financement..... | 53 |
| 8.3 | Une structure des charges atypique..... | 54 |
| 8.4 | Le cas particulier des subventions | 55 |
| 8.5 | Les produits de l'agglomération d'Agen | 55 |
| 8.5.1 | La structure des produits..... | 55 |
| 8.5.2 | La diminution des ressources institutionnelles | 56 |
| 8.5.3 | L'évolution atypique des produits de gestion | 56 |
| 8.5.4 | L'enjeu stratégique des ressources fiscales | 56 |
| 8.5.5 | La fiscalité reversée par l'agglomération d'Agen..... | 58 |
| 8.5.6 | La fiscalité conservée par le groupement | 58 |
| 8.6 | Un excédent brut de fonctionnement en progression depuis la mutualisation..... | 59 |
| 8.7 | Le financement des investissements | 60 |

| | | |
|-------|---|----|
| 8.7.1 | La progression de la capacité d'autofinancement (CAF) | 60 |
| 8.7.2 | Les dépenses d'équipement | 61 |
| 8.7.3 | La structure de la dette de l'agglomération | 61 |
| 8.8 | La situation financière consolidée | 61 |
| 8.8.1 | Le résultat consolidé tous budgets confondus reste excédentaire | 61 |
| 8.8.2 | La forte progression de l'endettement consolidé | 62 |
| 8.8.3 | La présentation consolidée du besoin de financement | 63 |
| 8.8.4 | L'amélioration du fonds de roulement et la trésorerie (budgets M14) | 64 |

SYNTHÈSE

Depuis le 1^{er} janvier 2016, l'agglomération d'Agen (AA) est désormais constituée de 31 communes. L'intégration des trois dernières communes (Castelculier, Pont-du-Casse et Saint-Pierre-de-Clairac) permet de finaliser le contour géographique de l'EPCI.

En développant des délégations de service public en matière de production d'eau potable, d'assainissement et d'incinération des déchets ménagers, l'AA confirme son souhait de préserver son autonomie de gestion et de maîtriser ses charges de fonctionnement.

La stratégie du mandat du président sur la période 2014-2020¹ visait une politique de réduction des dépenses, de respect des ratios prudentiels, sans augmenter les taux de fiscalité et en préservant la fonction d'aménageur et de développeur de l'agglomération. Cette stratégie bien que clairement affichée ne s'est pas traduite par la formalisation d'un pacte d'économie financier et fiscal.

La poursuite de la maîtrise des dépenses s'inscrit désormais dans le suivi des engagements contractuels signés avec l'Etat en 2018. Comparé à la progression de 2,5 % des charges de gestion entre 2013 et 2017, le taux de 1,2 % de progression des dépenses réelles de fonctionnement semble contraignant sur le moyen et long terme. L'ordonnateur indique, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, que l'AA a respecté le taux de progression des DRF en 2018.

La situation financière de l'Agglomération demeure favorable et s'est globalement améliorée depuis la mutualisation. Toutefois, la chambre régionale des comptes émet des réserves sur la fiabilité des comptes et des résultats, du fait des taux de réalisation relativement faibles (67 % en charges d'investissements), d'un volume financier important des restes à réaliser (1,9 M€), de l'absence de provisionnement du contentieux avec la SNCF (3,3 M€), ainsi que de dépenses et recettes qui ne sont pas toujours rattachées à l'exercice d'exécution (*a minima* 300 000 € par an). Par ailleurs, la fiabilité du bilan est également entachée par des écritures provisoires qui n'ont pas été soldées (*a minima* 700 000 €) et l'absence d'inventaire de l'actif.

Le 1^{er} janvier 2015, l'agglomération d'Agen et la ville centre ont procédé à une mutualisation intégrale des services. L'ordonnateur estime « *qu'elle a permis de mettre en place une synergie conduisant à améliorer qualitativement la gestion des ressources humaines* ». Si la chambre régionale des comptes constate une stabilité des effectifs (+1,64 EPT) depuis la mutualisation, elle n'observe pas pour autant de réduction des effectifs comme il était prévu initialement (-43,63 ETP), ni comme le comptabilise l'EPCI (- 1,95 ETP). Par ailleurs, elle relève une nette progression des effectifs (+53,5 EPTPT) l'année de la mutualisation, du fait d'importants recrutements de contractuels sur postes vacants. Il est cependant difficile de dresser un bilan des impacts en l'absence de budget initial et de tableau des emplois de référence.

¹ Projet de mandat présenté en séance du conseil de l'Agglomération du 30 juin 2014 « préparation du programme de coopération intercommunale ».

Si la mutualisation a par ailleurs eu un impact positif sur les charges courantes et la suppression des doublons entre les deux administrations, il est cependant difficile de dresser un bilan des impacts en l'absence de budget initial et de tableau des emplois de référence.

La chambre régionale des comptes formule une recommandation portant sur l'absence de formalisation du tableau de bord permettant de suivre les impacts économiques de la mutualisation, qui fait d'ailleurs défaut aux commissions de suivi et de contrôle de la mutualisation. Cette mesure des impacts paraît d'autant plus pertinente que l'agglomération souhaite s'orienter vers une seconde phase de la mutualisation, en y associant les autres communes membres.

Les règles de gestion des ressources humaines inscrites dans « le pacte social » se sont traduites par une harmonisation et un respect de la durée annuelle du temps de travail prévue par la réglementation. Cependant, le maintien de l'ensemble des primes et indemnités au titre des « avantages acquis » aboutit à une absence de lisibilité, et ce, même depuis la mise en place du RIFSEEP.

Parce que située au sein d'un département où le niveau de vie est l'un des plus faibles de la région et le taux de chômage élevé, l'agglomération s'est donnée comme principaux objectifs le développement économique et la politique en faveur de l'emploi. Le développement de zones d'activités et la nécessaire adaptation des infrastructures en sont les enjeux principaux.

L'opération majeure que constitue le « technopôle Agen Garonne » (TAG), fait l'objet d'un budget identifié. La modification du calendrier de réalisation retardé par un contentieux administratif, ainsi que la réduction des subventions attendues devraient contraindre l'agglomération à adapter le plan prévisionnel de financement et à en informer les instances.

LES RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 : Formaliser un pacte financier et fiscal intégrant le périmètre à 31 communes et les engagements financiers avec l'Etat (non mise en œuvre) ;

Recommandation n° 2: Mettre en place des tableaux des emplois permettant un réel pilotage de la masse salariale (*emplois communautaires et part des emplois communautaires au sein des services partagés*) (mise en œuvre en cours) ;

Recommandation n°3 : Mettre en place un suivi des impacts directs, indirects et qualitatifs de la mutualisation (non mise en œuvre) ;

Recommandation n°4 : Supprimer les cinq jours de congés supplémentaires attribués en dehors de la réglementation et attribuer les journées de fractionnement en fonction des dates effectives des congés des agents et non de façon systématique (non mise en œuvre) ;

Recommandation n°5 : Cartographier les risques financiers et comptables afin d'améliorer la fiabilité des comptes et du résultat ; formaliser une convention de partenariat avec le comptable (non mise en œuvre) ;

Recommandation n°6 : Publier les données essentielles des conventions des subventions supérieures à 23 000 € (conformément aux dispositions du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017) (non mise en œuvre).

1 LA PROCEDURE

Le contrôle a été effectué dans le cadre du programme 2018 de la chambre portant sur les exercices 2012 et suivants. L'ouverture du contrôle a été notifiée le 12 avril 2018, à l'ordonnateur, Monsieur Jean Dionis du Séjour (ordonnateur depuis le 22 mars 2008). L'entretien de début de contrôle a eu lieu le 18 mai 2018 avec l'ordonnateur en fonctions, et l'entretien de fin de contrôle le 29 octobre 2018.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé à l'ordonnateur le 21 mars 2019, ainsi qu'aux tiers concernés. Seul l'ordonnateur a fait part de ses réponses le 2 mai 2019.

2 LA PRESENTATION DE L'EPCI

2.1 La présentation du territoire : le département de Lot-et-Garonne

Département le moins étendu de la région Nouvelle-Aquitaine, le Lot-et-Garonne comprend une population de 334 100 habitants au 1^{er} janvier 2015. Il est l'un des trois départements de la région les moins peuplés mais reste néanmoins attractif. Il est également un des plus âgés (13 % de sa population a au moins 75 ans).

Entre 2010 et 2013, l'emploi total y progressait de 0,5 %, ce qui représentait l'une des plus fortes hausses dans la région Nouvelle-Aquitaine. La création d'emplois salariés progresse de +1,4 % en 2018, ce qui est conforme à la moyenne régionale. Le taux de chômage est de 9 %, inférieur à la moyenne nationale (9,2 %) mais supérieur à la moyenne régionale (8,6 %). Les créations d'entreprises progressent moins rapidement qu'au sein de la région.

L'industrie y est présente, même si son orientation reste essentiellement agricole. Le territoire est connu pour la production du pruneau, mais il est également orienté vers les grandes cultures céréalières et maraîchères. Le commerce de gros y est important.

Le secteur industriel se distingue d'ailleurs par sa diversité : industrie pharmaceutique (BMS-UPSA présente à Agen et au sein de la commune du Passage d'Agen), l'agro-alimentaire, l'aéronautique et l'industrie du bois.

Le niveau de vie est l'un des plus faibles de la région. Ainsi, la pauvreté est très marquée en Lot-et-Garonne, son taux de 16,8 % étant le plus élevé après celui du département de la Creuse. Il est supérieur de 3,5 points au taux régional. La pauvreté touche un quart des moins de 30 ans ainsi qu'une personne sur six de 75 ans ou plus.

2.2 L'agglomération dans son environnement

L'agglomération d'Agen (AA) regroupe aujourd'hui 31 communes pour 99 447 habitants. L'établissement public de coopération intercommunale actuel est né de la fusion intervenue le 1^{er} janvier 2013 entre la communauté d'agglomération d'Agen (CAA), la communauté de communes du canton de Laplume-en-Bruilhois et la commune de Pont-du-Casse. Depuis le 1^{er} janvier 2016, elle a achevé son périmètre géographique en intégrant les trois dernières communes (Castelculier, Saint-Pierre-de-Clairac et Pont-du-Casse) dont l'intégration était déjà préconisée par le précédent rapport de la chambre régionale des comptes. Ceci porte désormais le nombre à 31 communes membres.

La ville d'Agen est la plus peuplée de l'agglomération et représente le tiers de la population, suivie de la commune du Passage d'Agen (9 668 habitants). On compte 5 communes représentant le même poids démographique que la ville d'Agen (Le Passage d'Agen, Bon-Encontre, Boé, Foulayronnes, Pont-du-Casse). L'agglomération comprend 9 communes dont le nombre d'habitants est inférieur à 1 000.

L'agglomération d'Agen regroupe 29 % des habitants du département. Elle est la plus importante des trois agglomérations. Les deux autres sont celles de Villeneuve-sur-Lot (49 492 habitants) et Marmande (29 520 habitants). Elle représente 8 % du territoire de Lot-et-Garonne, mais un poids économique prépondérant, puisqu'elle produit 43 % du PIB de Lot-et-Garonne et accueille 41 % de la population active².

Le développement économique est l'une des principales missions qu'elle entend mettre en œuvre en développant les liens avec les entreprises et en proposant une offre de services diversifiée (répondre aux besoins d'implantation et commercialiser les zones existantes). Elle a investi dans des équipements à vocation territoriale, comme le syndicat mixte du SMAD (aéroport Le Passage), le marché du bétail et le marché d'intérêt national (MIN) de Boé. Enfin, l'établissement public foncier local Agen Garonne concourt aux actions économiques soutenues par l'agglomération (acquisitions foncières pour son compte dans le cadre du projet de la ZAC « Technopole Agen Garonne » et de la rocade ouest).

L'agglomération d'Agen est l'autorité organisatrice du réseau de transport en commun (réseau TEMPO). La gestion du réseau s'opère grâce à une délégation de service public.

L'agglomération est bien desservie par les différents transports. Elle est desservie par le TGV et l'autoroute A 62 entre Bordeaux et Toulouse. Par ailleurs, trois vols quotidiens existent vers Paris-Orly depuis l'aéroport.

Depuis 2008, la communauté d'agglomération d'Agen est présidée par Monsieur Jean Dionis du Séjour qui est également maire de la ville d'Agen depuis la même année.

² Données des rapports d'activité de l'agglomération d'Agen

2.3 L'organisation de l'agglomération d'Agen (AA)

Les instances disposent de règlements intérieurs (le conseil, le bureau et les différentes commissions). Les services administratifs de l'agglomération sont mutualisés avec ceux de la ville depuis le 1^{er} janvier 2015.

Le précédent contrôle de la chambre avait relevé que le service contrôle de gestion prévu à l'organigramme n'était pas opérationnel et qu'il n'existait pas de contrôle interne. A ce jour, une mission « contrôle de gestion » est bien rattachée à la direction des ressources et de l'administration générale.

La mission de contrôle des délégations de service public s'est étoffée en élargissant ses compétences aux transports, déchets, stationnement, Centre de congrès, petite enfance et aéroport et non plus seulement à l'eau et l'assainissement.

La création d'une direction des ressources humaines constitue la principale évolution depuis la mutualisation des services, notamment des services en charge des carrières, des conditions de travail et de la formation.

Le CCAS apparaît dans le dernier organigramme, désormais rattaché à la direction de la solidarité.

La direction des ressources a été fusionnée avec l'ancienne direction des services à la population et de l'administration générale (qui regroupait initialement l'Etat civil, la vie des quartiers, les assemblées et commissions, le service de développement durable et l'accueil-standard).

Enfin, l'office du tourisme intercommunal est désormais rattaché à la direction de l'économie et de l'aménagement du territoire, ainsi que l'agence du commerce et l'établissement public foncier local.

2.4 Les compétences de l'AA

Au-delà des compétences obligatoires prévues par la loi (développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire, politique de la ville), elle s'est saisie de plusieurs compétences optionnelles³ (création ou aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire dont création et gestion des parcs de stationnement d'intérêt communautaire, assainissement, eau, protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, construction et aménagement, gestion des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire, et enfin action sociale d'intérêt communautaire), et même de compétences facultatives (enseignement supérieur et recherche, gestion de services mutualisés pour le compte des communes, incendie et secours, gestion d'un fonds de solidarité territoriale en faveur des communes membres).

³ Au sens de l'article L.5216-5 du CGCT.

La définition de l'intérêt communautaire⁴ et la liste des équipements classés dans cette catégorie mériteraient toutefois d'être actualisées compte tenu de la modification du périmètre géographique et des compétences de l'agglomération.

Enfin, en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI), l'AA avait anticipé cette nouvelle compétence en adhérant au syndicat mixte d'entretien et de rénovation des berges des deux Séounes (SMERB). En revanche, elle n'a pas souhaité instituer la taxe facultative (dite « taxe inondation ») se privant de ressources fiscales supplémentaires pour y faire face. Dans sa réponse, l'ordonnateur justifie ce choix par son engagement à stabiliser les prélèvements fiscaux.

2.5 La répartition des compétences entre la ville et l'AA depuis la mutualisation

La répartition des compétences entre l'AA et la ville d'Agen, ainsi que le périmètre de réalisation des missions, sont synthétisés dans le tableau infra.

⁴ Les délibérations n° 2013/33 à 2013/37 et années suivantes sont consultables sur le site internet de l'AA : <http://www.agglo-agen.net/-Les-deliberations-du-Conseil-.html?annee=2013&retour=back>.

| Familles de métier | | MODALITES D'EXERCICE | | PERIMETRE D'EXERCICE | | commentaires | |
|--|---|-----------------------|--------------------|----------------------|--------------------------------------|--|--|
| | | Exclusif Agglo d'Agen | Prestation service | Ville d'Agen et AA | Ensemble du territoire intercommunal | | |
| Economie et aménagement du territoire | Urbanisme | X | X | | X | compétence statutaire convention de prestation de service AA au bénéfice communes membres (police urbanisme) | |
| | Economie | X | | | X | compétence statutaire AA | |
| | Emploi | X | | | X | compétence statutaire AA | |
| | Enseignement supérieur | X | | | X | compétence statutaire AA | |
| | Aménagement (ZAE) et foncier | | | X | X | ZAE compétence statutaire AA, foncier service commun | |
| Actions culturelles | Infrastructures et grands projets | X | | | X | compétence statutaire AA | |
| | Pôle mémoire et archives | | X | | | l'action culturelle demeure une compéten | |
| Autres services à la population | Jeunesse (ALSH) | X | | | X | compétence agglo sur communes ex CCLB <u>uniquement</u> | |
| | Petite enfance (crèches) | X | | | X | compétence agglo sur communes ex CCLB <u>uniquement</u> | |
| | Sports | X | | | X | le sport demeure une compétence municipale. L'AA gère certains équipements d'intérêt communautaires (Aquasud, COJC, quelques gymnases, Passeligne) | |
| | Centres sociaux | | | | | compétence municipale | |
| | Politique de la ville et cohésion sociale des territoires | X | | | X | compétence statutaire AA | |
| | Santé et accessibilité | X | | | X | compétence statutaire AA | |
| | Tourisme | X | | | X | compétence statutaire AA | |
| | Aires gens du voyage | X | | | X | compétence statutaire AA | |
| | Habitat et logement | | | | X | compétence statutaire AA et suivi fond de concours habitat social Ville | |
| | CCAS | | | | | il s'agit d'un centre communal | |
| | Etat-civil, élections, cimetières | | | | | | compétence strictement municipale |
| | Intervention techniques et réseaux | Espaces verts | | X | X | | convention de prestation de service Ville d'Agen au bénéfice de l'AA |
| Eclairage public | | X | X | | X | compétence statutaire AA et convention prestation de l'AA au bénéfice de la ville (équipements sportifs, événementiel, communication) | |
| Feux tricolores | | X | | | X | compétence statutaire AA | |
| Hydraulique et protection contre les crues | | X | | | X | compétence statutaire AA | |
| Eaux pluviales | | X | | | X | compétence statutaire AA | |
| Voirie | | | X | X | X | convention de prestation de service (entretien) Ville d'Agen au bénéfice de l'AA | |
| Collecte et traitement OM | | X | | | X | compétence statutaire AA (collecte en régie et DSP traitement renouvelée au 1/8/2018) | |
| Transports et mobilité | | X | | | X | compétence statutaire AA (DSP en cours de négociation pour le 1/4/2019) | |
| Incendie | | X | | | X | | |
| Eau et assainissement | | X | | | X | compétence statutaire AA (DSP en cours de négociation pour le 1/1/2019) | |
| Développement durable | X | | | X | compétence statutaire AA | | |

Il ressort de la lecture de ce tableau, que certaines compétences sont exercées exclusivement par l'AA et d'autres sont partagées avec la ville.

L'exercice partagé porte sur des domaines dont le nombre est réduit (l'aménagement et le foncier, les espaces verts et la voirie), mais dans lesquels la mutualisation des équipes a été essentielle.

En ce qui concerne les compétences statutaires de l'agglomération, certaines font l'objet d'une facturation à la ville mais pour des missions propres de la commune ou des prestations ponctuelles. Il s'agit, par exemple, de la compétence de l'urbanisme au sein de laquelle la prestation de police de l'urbanisme est exécutée par l'agglomération et refacturée à la ville dont c'est la compétence en propre ; ou encore l'éclairage public, qui est une compétence statutaire de l'agglomération mais pour laquelle une refacturation ponctuelle existe pour des prestations lors de certaines manifestations organisées par la ville.

Elle fait bénéficier aux communes membres de prestations au-delà de ses compétences optionnelles, notamment pour les voiries communales (y compris les chemins ruraux) pour lesquelles il existe une organisation mutualisée des ressources et moyens. Les statuts précisent qu'il s'agit d'une organisation ayant « *vocation à améliorer la gestion de celles-ci par les techniques les plus appropriées, tout en préservant strictement à chaque commune la libre décision de planifier à sa convenance le contenu et calendrier des travaux d'entretien et de renouvellement* ». Il en va de même pour la digitalisation des cadastres par le service mutualisé, l'élaboration de diagnostics et plans d'action pour l'accessibilité par le service mutualisé d'ingénierie de l'agglomération, la réalisation d'achats groupés, la structuration d'un réseau des agents chargés de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité, l'instruction des autorisations du droit des sols des communes par un service communautaire d'urbanisme.

La municipalité d'Agen conserve des domaines de compétences exclusifs (la gestion d'installations sportives non-communautaires, l'accueil de la jeunesse et de la petite enfance, le CCAS, les actions culturelles) pour lesquels il n'existe pas de réflexion quant à un éventuel transfert vers l'agglomération.

2.6 Le fonds de solidarité territorial (FST) : un outil à évaluer

Par délibération du 25 novembre 2009, l'agglomération a créé un fonds de solidarité territoriale (FST) destiné à subventionner les investissements sous maîtrise d'ouvrage des communes membres selon des modalités fixées en conseil d'agglomération. Ce nouveau régime d'aide doit permettre le soutien des projets communaux en matière de voirie, de dépendances de la voirie départementale et nationale, d'aménagement des espaces publics, des équipements de proximité, d'accessibilité d'équipements publics et de développement durable.

Le FST est présenté comme un outil au service du rééquilibrage entre les territoires, entre les communes urbaines et rurales ce qui constitue la deuxième priorité du mandat 2014-2020 du président. Ce fonds doté d'une enveloppe annuelle de 3 M€, repose sur un calcul de droits de tirage de chacune des communes, en fonction de la population.

Dans sa réponse à la chambre régionale des comptes, l'ordonnateur a adressé des éléments permettant d'évaluer le niveau des crédits délégués chaque année par opération, sans

que ces éléments permettent de procéder à une évaluation qualitative, notamment en terme de rééquilibrage territorial.

2.7 Le manque de lisibilité des relations entre l'EPCI et les communes membres

Elle ne se conforme cependant pas à son obligation d'établir un rapport d'activité en application de l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et de le transmettre aux maires des communes membres, leur permettant de faire délibérer leurs conseils municipaux. Ces rapports doivent également être mis en ligne sur le site internet existant.

Par ailleurs, la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, dans son article 93, introduit une obligation de présenter, lors du débat d'orientation budgétaire, un schéma de mutualisation devant les instances. En souhaitant mettre en place une mutualisation intégrale des services de manière rapide, l'agglomération n'a pas formalisé de schéma depuis 2015.

L'ordonnateur a fait savoir à la chambre régionale des comptes que « *les différentes délibérations permettent de considérer qu'il existe des comptes rendus réguliers de mise en œuvre de la mutualisation* », et donc que « *cette obligation est satisfaite* » par l'Agglomération. La chambre régionale des comptes, en s'appuyant sur le contenu de l'article L. 5211-39-1 du CGCT, rappelle que le schéma de mutualisation porte sur l'ensemble des mutualisations entre l'EPCI et les communes membres, et qu'il ne se limite donc pas au pacte de mutualisation entre l'EPCI et la ville centre. En outre, le schéma doit comprendre « *l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement* », et son état d'avancement présenté chaque année à l'organe délibérant, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

La chambre régionale des comptes invite le président à davantage de rigueur sur l'ensemble de ces obligations auxquelles l'AA ne s'est pas conformée et qui se traduisent par un manque de lisibilité dans son fonctionnement et ses relations avec les communes membres (absence de schéma de mutualisation et de rapport d'activité).

Elle recommande une nouvelle fois à l'ordonnateur de formaliser le pacte financier et fiscal, afin de prendre en compte le nouveau périmètre du territoire à 31 communes mais surtout les nouvelles contraintes issues de l'engagement contractuel avec l'Etat.

| |
|--|
| Recommandation n° 1 : formaliser un pacte financier et fiscal intégrant le périmètre des 31 communes et les engagements financiers avec l'Etat. |
|--|

2.8 L'absence d'autonomisation de l'EPFL « Agen-Garonne »

L'EPFL a été créé par arrêté préfectoral du 24 septembre 2010 et sa principale mission a été d'effectuer et de porter les acquisitions foncières du « Technopole Agen Garonne » sur la commune de Sainte-Colombe-en-Bruilhois. Il intervient désormais aussi pour le compte des communes membres sur des opérations diverses de renouvellement urbain, d'anticipation de réserves foncières pour la réalisation de logements sociaux et d'infrastructures.

Dans les faits, l'agglomération est seule membre de cet EPFL et son champ d'action reste donc limité au contour communautaire. Il existe par ailleurs un EPF d'Etat « Nouvelle-Aquitaine », présent sur le reste du territoire de Lot-et-Garonne.

L'article 1 des statuts lui conférerait l'autonomie juridique et financière. Or, l'agglomération déclare que l'EPFL ne dispose pas de ressources propres, puisque la taxe spéciale d'équipement (TSE) n'a pas été instituée par le conseil d'administration. Il reste donc limité dans sa capacité d'endettement (9 M€ en 2017, dont 5,7 M€ de capital restant dû). Cet établissement perçoit une subvention annuelle d'équilibre (259 907 €) de la part de l'AA.

L'agglomération déclare que l'EPFL finance les nouvelles acquisitions avec le produit des remboursements anticipés des emprunts. Les résultats des sections d'investissement des exercices 2016 et 2017 sont cependant déficitaires (-1,3 M€ et -1,4 M€). Les résultats consolidés demeurent excédentaires du fait des reports. Le montant des reports n'est plus que de 656 350 € fin 2017.

L'EPFL a mis en œuvre un PPI 2011-2015, dont les principaux axes stratégiques étaient orientés autour des acquisitions foncières liées à la ZAC « TAG » et pour le projet de la ZAC de Donnefort ainsi qu'Agropole III (57,6 % des dépenses en 2016 et 78 % des dépenses annuelles du PPI en 2017). Le futur PPI 2016-2020 prévoit 5,3 M€ pour l'acquisition de biens destinés à la réalisation des zones d'activités et 2,5 M€ de foncier pour le logement social, sur un total de 10 M€.

Le champ d'action de l'EPFL limité au territoire communautaire et l'absence d'autonomie financière, entretiennent une confusion entre les deux entités juridiques et traduisent le manque d'autonomie de l'EPFL. Dans sa réponse, l'ordonnateur rappelle que l'EPFL est une entité juridiquement et financièrement autonome, et que « *pour des raisons de maîtrise des coûts de fonctionnement, ses personnels ont été mutualisés avec ceux de l'AA, permettant ainsi d'éviter de recourir à la levée de la taxe spéciale d'équipement (TSE)* », et ainsi de respecter son engagement de maintien d'une stabilité fiscale.

Le déséquilibre récent des exercices devrait conduire à réfléchir à l'autonomisation de l'établissement, afin de ne pas faire peser un risque financier à court terme sur les projets de zones d'activités de l'AA.

La chambre régionale des comptes observe que cette entité juridique ne dispose d'aucune autonomie financière, entraînant une confusion entre les services de l'EPFL et ceux de l'AA.

2.9 Des participations financières peu nombreuses...

Les différents engagements financiers de l'agglomération sont retranscrits dans les annexes du compte administratif, comme préconisé par la chambre régionale des comptes lors de son précédent contrôle.

Elle participe également au capital de deux autres sociétés d'économie mixte : la SEM 47 (pour un montant de 46 512 €) et la SAEM Agen Evènements (61 414 €).

2.10 ...contrebalancées par une progression des subventionnements.

L'attribution par l'agglomération de subventions aux services et groupements à vocation économique témoigne d'une volonté de soutien à plusieurs secteurs dont certains en difficulté. Elles sont retracées dans le tableau infra.

Tableau n° 1 : Les subventions versées en 2017

| Groupement ou service destinataire de la subvention | Montant du financement 2017 |
|---|-----------------------------|
| Syndicat mixte « Lot-et-Garonne Numérique » | 10 878 € |
| S.M. du site du Marché d'Intérêt National (M.I.N.) d'Agen-Boé | 0 € |
| Syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) de la Masse Laurendanne | 76 556 € |
| Etablissement public foncier (EFPL) | 259 907 € |
| Syndicat Mixte du pays de l'Agenais | 53 682 € |
| Syndicat Mixte pour l'aérodrome départemental (S.M.A.D.) | 713 050 € |
| Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) | 3 146 370 € |
| Office du tourisme intercommunal de l'AA | 445 313 € |

Sources : d'après les données DGCL, BANATIC et CA 2017

L'agglomération insiste sur la nécessité d'augmenter sa participation au sein de ces entités juridiques, en substitution du conseil départemental, du fait de l'intérêt économique qu'elles représentent pour le territoire. En effet, la ligne aérienne dispose d'une activité quotidienne pour les chefs d'entreprises permettant de relier Agen et Paris dans la journée.

Cette activité doit faire face à un désengagement du conseil départemental à compter de 2018 (-1,1 M€ de contribution) ainsi qu'à une baisse de fréquentation. Le SMAD accuse un déficit de sa section de fonctionnement de -248 922 € en 2017. Il devra donc mettre en place des mesures importantes de contraction de ses dépenses.

Les conséquences financières pour l'agglomération d'Agen ne sont pas négligeables puisqu'elle s'est engagée à faire progresser sa participation de 394 milliers d'euros annuels en 2012 à 950 milliers d'euros en 2018. Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'une « nouvelle DSP plus resserrée et contrôlée a été conclue début 2019 » et qu'un nouveau délégataire avait été retenu, précisant par ailleurs que « l'agglomération a mis en place un processus de surveillance régulière de cette exploitation ».

Pour ce qui concerne le MIN, son intérêt économique lui apparaît également comme incontournable dans un territoire à vocation essentiellement agricole. L'engagement de l'agglomération s'avère cependant lourd de conséquences à moyen terme, avec une perspective d'investissements importants pour remettre à niveau un outil vieillissant. Un montant initial de 1 M€ était prévu mais aurait, selon l'agglomération, vocation à augmenter.

Ces engagements nouveaux ont été exclus du périmètre des dépenses de fonctionnement inscrites dans le contrat conclu avec l'Etat.

3 L'AGGLOMERATION FAIT DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE SA PRIORITE

3.1 La stratégie de déploiement de zones d'activités

La stratégie du mandat 2014-2020 du président fait du développement économique et de l'emploi sa priorité. Elle est fondée sur une politique d'animation économique et de relance industrielle grâce aux zones d'activités (en revitalisant les zones existantes et en prévoyant de nouvelles).

L'AA a mis en place une hiérarchie des zones en trois niveaux de priorité, en y intégrant les plus anciennes :

- les zones d'importance régionale : TAG (Sainte-Colombe-en-Bruilhois), Agropôle (Estillac), MIN ;
- les zones les plus importantes et disposant d'une emprise foncière conséquente : ZI de Coupat et ZI de Lamothe Magnac (Boé), ZI de Foulayronnes, Projet de ZAC de Donnefort (Agen);
- les zones de proximité dont les zones qualifiées d'intérêt communautaire : la zone de la Roubiague (Layrac), la zone de Trenque (Boé), la zone de Laville (Bon Rencontre), la zone de Champs de Labarthe (Colayrac Saint Cirq) ; la zone de Brax « Terrasse Garonne » et ses extensions ; la zone dénommée « Sun Valley » et ses extensions (Roquefort), la zone dénommée « Walibi » (Roquefort).

La politique de l'AA s'appuie sur l'affectation d'une partie des recettes générées par la fiscalité des entreprises afin de soutenir la politique de développement d'implantations nouvelles.

Elle complète son dispositif par des actions en faveur de l'emploi, qui s'adossent au dispositif d'aides régionales. Elle soutient les emplois d'avenir en attribuant une aide de 1 000 € aux communes en complément de l'aide régionale. Une enveloppe de 300 000 € annuelle est attribuée au soutien des emplois d'avenir.

Il existe trois budgets qui retracent les opérations : le budget du Technopôle Agen Garonne (TAG), le budget des zones d'activité économiques (ZAE) et le budget Mestre-Marty 2. Ce dernier a été créé en 2017 pour permettre la réalisation de ladite zone. Il devrait, comme le précise l'ordonnateur, être clôturé fin 2019.

L'ensemble de ces budgets représente 23,2 % du montant total des budgets de l'AA.

3.2 Le projet phare du « technopôle d'Agen Garonne » (TAG)

3.2.1 La présentation du projet

La zone a fait l'objet d'une création officielle le 26 septembre 2013, après avis favorable de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Le dossier de création de la zone a été approuvé par le conseil de l'agglomération le 30 janvier 2014, après avoir été intégré dans la liste des équipements d'intérêt communautaire en 2013. En avril 2014, l'opération a fait l'objet d'un avis favorable de déclaration d'utilité publique, de mise en conformité du PLU et enfin d'un arrêté de cessibilité des lots en septembre 2014.

Le Technopôle Agen Garonne est un projet de création d'une zone d'accueil d'entreprises réalisé en 2 temps :

- une 1^{ère} tranche à partir de 2016 de 40 hectares environ pour permettre la plus grande souplesse de commercialisation ; les cessions n'étant prévues qu'à compter de 2018 ;
- une extension du Technopôle sur une surface de 220 hectares dont 140 hectares cessibles, le reste étant consacré aux infrastructures et aux aménagements.

L'ensemble de ce projet repose sur une dynamique positive portée par l'agglomération d'Agen et ses partenaires (CCIT, Agence régionale de Développement Economique, l'association Agen Garonne Entreprises, véritables réseaux de chefs d'entreprises experts et les groupements d'entreprises⁵ du territoire dénommés « *clusters* ») afin de créer une activité économique nouvelle par des implantations d'entreprises et des créations d'emplois attendues (2 000 emplois en 20 ans sur l'agroalimentaire et 4 000 emplois au total au terme du développement économique du TAG).

Le projet a cependant été retardé du fait de l'annulation de la déclaration d'utilité publique suite à un recours contentieux confirmé par la Cour administrative d'appel de

⁵ Les « clusters » sont des réseaux d'entreprises constitués majoritairement de PME et de TPE, fortement ancrés localement, souvent sur un même créneau de production et souvent à une même filière

Bordeaux le 4 mai 2018. L'agglomération a modifié le PLUi en juin 2017, permettant de relancer une procédure de déclaration d'utilité publique.

3.2.2 Le suivi budgétaire de l'opération

La création d'un budget annexe permet d'effectuer un suivi au moins partiel des coûts de l'opération et d'en avoir une visibilité à moyen terme.

Elle nécessite par ailleurs de nombreux investissements en infrastructures qui mériteraient d'être récapitulés en termes d'impacts indirects (réalisation du 2^{ème} échangeur autoroutier Ouest d'Agen pour un montant de 5,9 M€, incubateur-pépinière d'entreprises (IPE) pour un montant de 2,73 M€, et la fin de la commercialisation d'Agropôle 3).

L'investissement de 65 M€ lissé sur 20 ans est annoncé avec un déficit prévisionnel de 12 M€ sur 20 ans, mais devant être compensé par la progression des recettes fiscales. L'équilibre budgétaire repose sur l'emprunt et les transferts entre sections (13,6 M€ de transfert de la section de fonctionnement vers la section d'investissement abondée de 19,6 M€), mais sans qu'aucune recette de commercialisation des lots ne soit encore perçue (contre 2,1 M€ prévus au budget).

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que 66 % des lots sont commercialisés au premier trimestre 2019. Le budget 2019 transmis par l'agglomération prévoit un montant de recettes prévisionnelles de 2,5 M€ au titre des cessions, contraignant à recourir à un emprunt d'équilibre de 8 M€.

Les prévisions inscrites dans le rapport d'orientation budgétaire ne permettent cependant pas d'évaluer avec précision le montant des remboursements d'emprunts et donc la viabilité de l'opération à long terme pour l'AA. En outre, l'agglomération a fait savoir que le montant des subventions des conseils départementaux et régionaux ne sera pas à la hauteur des prévisions inscrites au sein du plan de financement.

Par ailleurs, un budget « pépinière d'entreprise » (M14) a été créé en 2018, au sein duquel n'apparaissent à fin 2018 que des dépenses prévisionnelles d'investissement (acquisition de terrains et études) financées grâce à un emprunt de 1,3 M€.

4 L'ELARGISSEMENT DES DOMAINES DE DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC

L'agglomération d'Agen a fait le choix du mode de gestion sous forme de délégations de service public pour certaines de ses activités (centre de congrès, traitement des ordures ménagères, transport) « *en vue de la recherche de l'expertise technique venant du secteur privé souvent non présente en interne ou en nombre insuffisant* ». Une procédure de mise en concurrence est lancée pour permettre de restructurer la prestation eau et assainissement sous forme de délégation de service public et de lui donner davantage de cohérence territoriale, y compris dans son prix.

Le poids financier des délégations de service public (DSP) augmente et représente globalement 22,4 M€ en 2017.

Les rapports sont complets et comprennent des indications sur le prix et la qualité du service rendu. Un suivi spécifique est désormais réalisé par la cellule DSP de l'administration commune, laquelle a élaboré un modèle unique de compte de résultat pour tous les délégataires.

L'extension des domaines délégués sous forme de concessions de service public est également à mettre en relation avec sa volonté de préserver ses champs de compétence et son autonomie de fonctionnement, tout comme son obligation de contenir ses dépenses réelles de fonctionnement désormais encadrées par le contrat avec l'Etat.

4.1 La gestion des déchets

4.1.1 Le maintien d'une compétence optionnelle de collecte et de traitement des ordures ménagères

L'agglomération d'Agen a souhaité maintenir sa compétence en matière de collecte et de traitement des ordures ménagères et déchets assimilés. Cette compétence n'allait cependant pas de soi, le préfet de Lot-et-Garonne ayant déféré la délibération du 9 février 2012 de la communauté d'agglomération, souhaitant l'enjoindre à mettre à disposition du syndicat Valorizon les biens correspondants à l'exercice de cette compétence et l'assortissant d'une astreinte de 200 € par jour. L'agglomération a toutefois maintenu sa compétence et s'est retirée du syndicat Valorizon. Elle maintient à ce jour des relations avec le syndicat uniquement en matière de développement de son volet prévention. Elle a poursuivi cette volonté de préserver cette compétence optionnelle en procédant récemment au rachat d'une déchetterie.

Elle a réorganisé cette prestation dans le temps sur l'ensemble de son territoire, en l'inscrivant dans un contexte à la fois de contraintes budgétaires et de souci de maîtrise des taux de fiscalité. Le dernier PLPDMA⁶ de l'agglomération a en effet permis d'harmoniser des pratiques et les tarifs (le taux de TEOM est unique, à 11 %, sur l'ensemble du territoire).

Elle insiste en effet sur la perspective d'augmentation de la taxe sur les activités polluantes (TGAP) prévue en 2019 pour les collectivités locales concernant l'enfouissement et l'incinération des déchets⁷. Enfin, le dernier argument développé tient aux consignes de tri et à la maîtrise des déchets, qui lui semblent impossible à contrôler sans disposer d'un circuit propre à l'agglomération.

Une nouvelle réflexion sur le morcellement territorial de cette compétence, ainsi que sur les enjeux environnementaux devrait être désormais assurée par le conseil régional qui, depuis

⁶ PLPDMA (programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés) de l'agglomération délibéré le 17 décembre 2015.

⁷ Article 8 du projet de loi de finances pour 2018 prévoyant une progression entre 2019 et 2025 de 41 à 65 € la tonne pour les déchets en déchetterie, de 15 € à 25 € la tonne pour l'incinération et de 9 à 15 € pour la valorisation énergétique.

la loi NOTRÉ, est en charge d'une compétence en matière de déchets et d'économie circulaire, devant se traduire par l'élaboration du plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD).

4.1.2 La mise en place d'une nouvelle délégation de service public pour le traitement des déchets ménagers

4.1.2.1 La volonté de maîtrise de la facture liée au traitement des ordures ménagères

Dans la perspective de la fin du contrat la liant à la société Gadoue SA, l'agglomération a souhaité procéder au rachat de l'usine d'incinération et en confier la gestion à un délégataire, afin que perdure son exploitation, solution qu'elle considérait comme étant la plus économique sur une durée de 15 ans, notamment du fait de la mise en place de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et de la limitation consécutive du transport de déchets.

Par ailleurs, la facture énergétique pour le traitement des ordures ménagères avait progressé de 8,6 % entre 2013 et 2016, du fait de l'application de la formule de révision contractuelle des prix. L'agglomération entendait donc, au terme de la négociation, réduire les dépenses de fonctionnement, tout en amortissant le coût de l'investissement de l'usine sur une durée longue.

Elle s'est faite accompagner d'un assistant à maîtrise d'ouvrage afin de comparer la solution du maintien d'une prestation d'incinération dans l'usine actuelle au recours à d'autres prestataires. Les résultats présentés en 2016 au conseil communautaire ne font pas référence aux installations du syndicat Valorizon, mais confirment l'intérêt de maintenir le traitement de ses déchets au sein de l'usine SOGAD nouvellement acquise. Les arguments sont environnementaux (meilleur bilan environnemental de l'usine et limitation des transports), et économiques car cette solution favorise également le maintien de l'emploi (15 ETP et emplois indirects). En revanche, l'analyse démontre que la capacité maximale est presque atteinte, ainsi qu'un besoin de valoriser des sous-produits insuffisamment pris en compte.

En conclusion, le maintien de la société actuelle, au sein de locaux acquis par l'agglomération permet à cette dernière de conserver son autonomie et sa compétence en la matière, tout en réduisant ses dépenses de fonctionnement. Cependant, elle offre également à la société l'opportunité de maintenir son activité sur place sans en assumer les risques, puisque celle-ci restera le délégataire (cf. infra).

4.1.2.2 La prolongation irrégulière du marché avec la SOGAD

La société SOGAD était titulaire d'un contrat, prolongé jusqu'au 1^{er} décembre 2017. Or, un avenant du 18 janvier 2018 est venu prolonger le marché initial de 6 mois rétroactivement à compter du 1^{er} janvier 2018, afin de permettre le maintien de l'activité dans l'attente de la finalisation de la procédure de DSP.

Cependant, le marché étant arrivé à son terme le 31 décembre 2017, il n'était alors plus possible aux parties de conclure un avenant de prolongation. L'article 13 du CCAG des marchés

de service indique les situations dans lesquelles un marché peut être prolongé dans son délai d'exécution, lesquelles sont inapplicables au cas d'espèce⁸.

4.1.2.3 L'acquisition de l'usine à un montant inférieur aux estimations

L'acquisition de l'usine d'incinération des ordures ménagères est effective depuis une délibération du 28 juin 2018 et approuvée antérieurement dans son principe par le conseil d'agglomération le 6 avril 2018.

L'acquisition de l'usine comprend un ensemble de terrains plats d'une contenance totale de 7 009 m². Le prix de cession avait été évalué par 4 expertises différentes, oscillant entre 2,5 M€ (évaluation du service des domaines) et 2,8 M€.

Or, la proposition initiale de l'agglomération était inférieure aux estimations (2,3 M€) et le prix définitif après négociation, bien inférieur (1,7 M€ hors taxes).

Toutefois, la valeur nette de l'actif immobilisé de la société s'élevait à seulement 0,79 M€ au 31 décembre 2017. Par ailleurs, l'entreprise connaissait une forte diminution de son chiffre d'affaires et de son résultat net, lequel était passé de 515 M€ en 2012 à 0,15 M€ en 2017.

La chambre régionale des comptes relève que les rapports d'évaluation établissent tous une valeur d'acquisition de l'entreprise supérieure au prix de rachat par l'agglomération.

4.1.2.4 L'ancien prestataire est désormais le délégataire

Par délibération du 28 juin 2018, le conseil a approuvé la concession de service public à la société SOGAD, pour l'exploitation de l'installation de traitement et de valorisation des déchets sur le site de Monbusq. La société SOGAD était la seule à avoir présenté une offre.

Le contrat de concession de service public a été conclu pour une durée de 15 ans (jusqu'en 2033) et est très précis quant aux conditions de contrôle du délégant notamment sur l'affectation des fonds sur le compte dédié au gros entretien (GER) et le contrôle des recettes perçues par le délégataire.

⁸ « 13. 3. Prolongation du délai d'exécution :

*13. 3. 1. Lorsque le titulaire est dans l'impossibilité de respecter les délais d'exécution, du fait du pouvoir adjudicateur ou du fait d'un événement ayant le caractère de force majeure, le pouvoir adjudicateur prolonge le délai d'exécution. Le délai ainsi prolongé a les mêmes effets que le délai contractuel. 13. 3. 2. Pour bénéficier de cette prolongation, le titulaire signale au pouvoir adjudicateur les causes faisant obstacle à l'exécution du marché dans le délai contractuel. Il dispose, à cet effet, d'un délai de quinze jours à compter de la date à laquelle ces causes sont apparues ou d'un délai courant jusqu'à la fin du marché, dans le cas où le marché arrive à échéance dans un délai inférieur à quinze jours. Il indique, par la même demande, au pouvoir adjudicateur la durée de la prolongation demandée. 13. 3. 3. Le pouvoir adjudicateur dispose d'un délai de quinze jours, à compter de la date de réception de la demande du titulaire pour lui notifier sa décision, **sous réserve que le marché n'arrive pas à son terme avant la fin de ce délai.** La demande de prolongation ne peut être refusée, lorsque le retard est dû à l'intervention du prestataire, dans le cadre d'un ordre de réquisition. Sous réserve que le marché n'ait pas lui-même pour objet de répondre à une situation d'urgence impérieuse résultant de situations imprévisibles, la demande de prolongation ne peut pas davantage être refusée, lorsque le retard est dû à l'intervention du prestataire, dans le cadre d'un marché passé en urgence impérieuse résultant de circonstances imprévisibles. La durée d'exécution du marché est prolongée de la durée nécessaire à la réalisation des prestations réalisées sur réquisition ou pour les besoins du marché passé en urgence impérieuse.*

L'annexe financière prévoit une redevance mensuelle due par le délégant, d'un montant total de 226 458,04 € HT. Le plan d'affaires ou *business plan* de l'opération prévoit un retour sur investissement de 13 % sur la durée du contrat de concession. Selon ces documents, le montant de la facture de traitement des ordures ménagères de l'AA devrait se réduire dans le cadre de la mise en place de la nouvelle délégation de service public.

La chambre régionale des comptes relève toutefois que l'usine acquise était totalement amortie et qu'elle nécessite des travaux de mise aux normes. Au sein du nouveau contrat de délégation obtenu par l'ancien prestataire, les dépenses prévisionnelles d'investissement sont effectivement à la charge du délégataire, comme le soutient l'ordonnateur, mais leur coût est entièrement répercuté sur le loyer P1 payé par l'AA⁹, ce qui minimise le risque dudit délégataire.

4.2 La gestion de l'espace congrès d'Agen

A la suite d'une mise en concurrence, une seule offre était conforme, celle de la SAEML Agen Expo Congrès, associée au groupe « La Dépêche du midi ». La délégation de service public a pris effet le 1^{er} janvier 2014 pour une durée de 12 ans (jusqu'en 2026).

L'agglomération a participé à l'augmentation du capital de la SAEML Agen Evènements pour lui permettre de demeurer actionnaire majoritaire (52,96 %) face à l'entrée du Groupe « La Dépêche du midi » dans le capital (30 %), la Caisse des dépôts et consignations augmentant quant à elle sa participation pour atteindre 10 %. Par délibération en date du 18 novembre 2014, l'agglomération a donc porté sa participation à hauteur de 264 800 €.

Dans le cadre de ce contrat, une subdélégation partielle de service public a été créée auprès d'une SAS (filiale du groupe « La Dépêche du midi ») et intitulée « Dépêche Events ».

Le délégataire « SAEML Agen Evènements » gère le patrimoine délégué (centre de congrès) et est gestionnaire d'une centrale de réservation. Celle-ci assure le développement de produits touristiques par convention avec l'office du tourisme intercommunal et gère un comité de programmation des spectacles avec la SAS, dont les missions portent sur la promotion et la commercialisation du parc, l'accueil et l'organisation des manifestations. Il est précisé qu'elle

⁹ Extrait du contrat de délégation de SP (annexe financière 4b) :

$$R = P1 + P2 + P*T - P3$$

- R est la rémunération versée mensuellement par l'agglomération d'Agen au délégataire au titre de la tranche ferme. Elle est déterminée hors TGAP et hors TVA. Elle est établie sur la base des conditions économiques connues au mois de juin 2018, et révisée au mois de janvier de chaque année suivant les conditions définies à l'article 33.2.
- P1 est la redevance mensuelle fixe de financement des investissements contractuels. Elle est déterminée par lissage sur la durée de la concession du montant financé des investissements contractuels (montant des travaux et frais financiers y afférent) réalisés par le Délégué au titre des travaux, conformément à l'article 25.1

est garante des ressources nécessaires au maintien du patrimoine délégué, à la rétribution des actionnaires et au versement de la redevance (en moyenne annuelle de 235 739 € sur 12 ans)¹⁰.

Le délégataire a toutefois souhaité voir cette redevance modifiée dès le premier exercice du fait d'un résultat 2014 déficitaire de 25 459 €. Le chiffre d'affaires était de 753 000 €, bien inférieur aux prévisions de 1,2 M€. La redevance 2015 payée au terme de l'avenant n°1 (35 460 €) est ainsi inférieure au montant prévu (237 284 €). Par ailleurs, l'agglomération en tant que propriétaire a été dans l'obligation d'assurer des travaux à hauteur de 152 586 € entre 2016 et 2019.

Un transfert d'effectifs vers l'agglomération a permis de maintenir l'équilibre du budget de la SAEML. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2014, 8 personnes sur 12 ont été mises à disposition de la SAS. Seules 4 personnes restent à ce jour salariées de la SAEML, dont deux affectées en 2017 au sein de l'agglomération d'Agen.

La chambre régionale des comptes relève que ce transfert d'effectifs correspond en réalité à une subvention à l'attention de la SAEML Agen événements.

4.3 Le lancement d'une délégation de service public dans les domaines de l'eau potable et l'assainissement

L'objectif de la délégation de service public était de parvenir à une harmonisation du prix de l'eau sur l'ensemble des 31 communes de l'agglomération, un prix le plus bas possible pour tous les usagers, une qualité d'eau et de services rendus au meilleur niveau, une préservation la plus élevée de la ressource en eau dans le cadre des actions communautaires relevant du développement durable.

Le principe d'une nouvelle concession a été acté le 17 mars 2016, complétée le 28 septembre 2017. Elle envisage la disparition de la régie d'eau potable au profit du renforcement des activités des régies d'assainissement. La concession comprend également la réalisation d'une nouvelle usine à Sérignac.

Le conseil communautaire a retenu l'offre de la société SAUR qui apparaissait comme la plus attractive en terme tarifaire pour le consommateur d'eau de l'agglomération et pour la réalisation de l'usine de Sérignac. Celle-ci s'engage à réaliser une étude sur la recherche d'autonomie dans son alimentation en eau potable, notamment vis-à-vis du syndicat « Eau 47 ». Elle fait également le choix d'avoir recours au même prestataire concernant l'assainissement.

La procédure de délégation de service public aura également pour objet de réorganiser et de fusionner les cinq budgets historiques. Ainsi, par délibération du 11 octobre 2018, ne subsisteront que 3 budgets à compter de 2019 (l'activité de DSP Eau, l'activité de DSP Assainissement, l'activité SPANC).

Les négociations sont également l'occasion de réexaminer le programme pluriannuel d'investissement et la situation du budget DSP eau. En effet, le plan pluriannuel

¹⁰ Délibération de l'agglomération d'Agen du jeudi 19 décembre 2013 approuvant le choix de la SAEML Agen Expo comme délégataire de SP pour l'exploitation et la gestion de l'espace congrès de l'agglomération d'Agen.

d'investissement comporte le projet majeur d'extension de l'usine de Sivoizac (9 M€ sur 2018), auquel il faut ajouter la poursuite de travaux importants entamés en 2017.

La nouvelle délégation de service public s'inscrit également dans le respect de l'indicateur contractuel de maîtrise du taux de progression des dépenses réelles de fonctionnement.

4.4 La délégation de service public en matière de transports périurbains

Le précédent rapport de la chambre régionale des comptes mentionnait que le poste budgétaire des transports urbains présentait un déficit, notamment en raison de l'extension du réseau, nécessitant une subvention d'équilibre du budget principal. La chambre régionale des comptes recommandait d'utiliser cette nouvelle délégation pour maîtriser l'évolution des dépenses et limiter le nombre d'avenants avec le délégataire.

La négociation avec l'ancien délégataire dans le cadre d'une nouvelle mise en concurrence pour la délégation de service public, a permis d'améliorer les recettes et de réduire les dépenses, pour atteindre un équilibre en 2018 permettant l'arrêt du versement de la subvention d'équilibre par le budget principal.

Le montant total des subventions d'exploitation demeure cependant à un niveau élevé (1 867 705 € en 2016), auquel il convient également d'ajouter le montant des charges de personnel qui ne sont cependant pas remboursées au budget principal et s'apparentent donc à une subvention de fonctionnement. L'agglomération, par ailleurs contrainte par un taux contractuel de progression de ses DRF¹¹, aurait intérêt à y remédier et à améliorer la sincérité des flux budgétaires entre les budgets.

La perspective de la nouvelle délégation de service public au 31 mars 2019 devait également permettre à l'agglomération de mieux apprécier le niveau des investissements à réaliser et de parvenir à l'équilibre du budget annexe transports.

5 LA MUTUALISATION INTEGRALE DES SERVICES

5.1 Les choix qui ont présidé à la mutualisation Ville/CCAS/agglomération

Le précédent rapport d'observations de la chambre régionale des comptes relevait que la communauté avait affiché la volonté d'établir « un plan de rigueur sur les charges de

¹¹ DRF : dépenses réelles de fonctionnement.

fonctionnement », dont les charges de personnel. Il encourageait la communauté à développer la mutualisation des services, non seulement avec la ville centre mais avec les autres communes.

La stratégie de mandat 2014-2020 prévoyait, tout comme le précédent mandat, une politique de réduction des dépenses courantes de fonctionnement communautaire. C'est dans ce cadre que s'est inscrit le projet de mutualisation de services entre l'agglomération et la ville-centre.

Le contrôle a porté sur les effets de la mutualisation intégrale des services entre la communauté et la ville-centre en termes de qualité de service et de performance (gains en effectifs et/ou charges de personnel). Cette mutualisation dite « ascendante »¹² ne porte que sur le regroupement des services de la ville-centre avec ceux de l'agglomération, au terme d'une procédure de constitution de services communs. La spécificité de la démarche repose sur son caractère exhaustif, la totalité des effectifs étant mis à disposition de l'agglomération par convention.

Selon le président de l'agglomération, cette démarche s'inscrit « *dans la recherche d'une meilleure performance des services du territoire en améliorant les « savoir-faire » et en faisant bénéficier les plus petites communes d'une plus grande technicité. Ce projet ambitieux devait être « de nature à concourir à une forme d'épanouissement professionnel nouveau », ouvrant de nouvelles perspectives « de promotions, avancements et mobilités »*. Selon lui, elle aurait permis de « *ralentir le rythme de progression des dépenses de personnel* ». La démarche affiche un respect de la neutralité budgétaire pour la ville d'Agen et les communes membres.

5.2 Le cadre légal de la mutualisation intégrale des services

Les deux entités juridiques ont fait le choix d'une mise en commun intégrale de services et non d'un transfert de compétences et d'agents. La mise en place de ce service commun s'inscrit dans le dispositif prévu par l'article L. 5211-4-2 du CGCT. Elle est formalisée par un acte contractuel et constitue un engagement de prise en charge des coûts des personnels par la commune, désormais tous rémunérés par l'agglomération. Cette solution est juridiquement la moins contraignante.

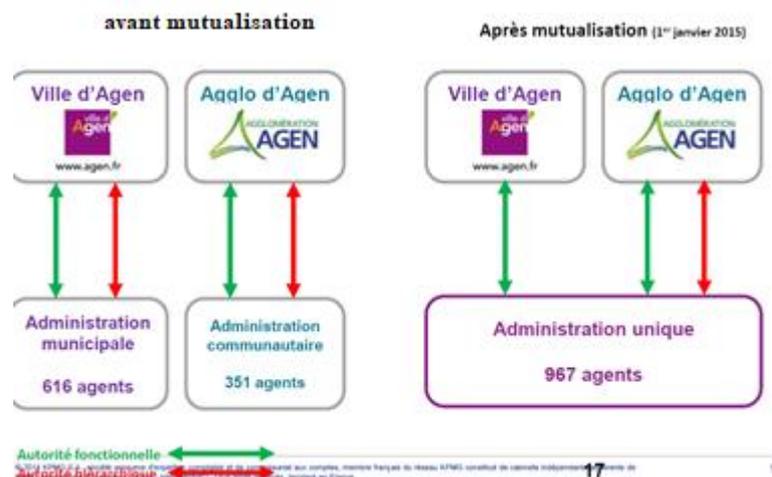
Le principe de la mutualisation des services est inscrit dans les délibérations en date du 14 mai 2014 du conseil municipal et du 30 avril 2014 du conseil communautaire. Le vote du « pacte d'administration commune » s'est traduit par 31 votes favorables et 6 voix contre. Les délibérations concordantes des deux conseils ont été prises en deux temps : sur le principe en novembre 2014 et sur les modalités en décembre 2014, la mutualisation ayant été définitivement actée le 1^{er} janvier 2015.

Le choix de structurer un service commun intégral entre l'agglomération et la ville-centre a été peu utilisé par les agglomérations de taille moyenne, Agen faisant ici figure d'exception au cas d'espèce.

L'objectif de mutualisation était de supprimer les services qui fonctionnaient en doublon, notamment les services supports.

¹² Notion développée dans le rapport IGA et IGF sur « les mutualisations au sein du bloc communal » de décembre 2014.

Ainsi, le 1er janvier 2015, la mutualisation intégrale des effectifs intervenue a pris la forme suivante :



De fait, l'employeur unique des 967 agents est le président de l'agglomération.

L'organigramme commun aux deux entités juridiques distingue désormais les services exclusifs, des services partagés :

- concernant les services exclusifs : cette notion est liée à l'exclusivité des compétences exercées. A titre d'exemples : l'état-civil, le CCAS ou le théâtre pour la ville ou le développement économique et la collecte, la voirie ou le traitement des déchets pour l'agglomération.

Les agents sont alors recrutés par l'agglomération, après avis formel du maire d'Agen (dans le cadre d'une compétence détenue par la ville) ou du vice-président de l'agglomération ou membre du bureau délégué (pour une compétence détenue par l'agglomération) ;

Les charges salariales de ces services restent alors à la charge de chacune des trois entités, les clés de répartition ne s'appliquant pas.

- concernant les services partagés : il s'agit pour l'essentiel des fonctions supports (ressources humaines, informatique, service juridique et assemblées, finances, commande publique). Dans ce cas, deux élus référents ont été désignés, l'un pour l'agglomération, l'autre pour la ville. Les charges directes salariales et de gestion courante sont réparties suivant une clé de répartition entre les trois entités.

En synthèse, la mutualisation porte sur la moitié des compétences des deux entités principales ville et agglomération. La mutualisation est circonscrite aux services de la ville et l'agglomération, mais trois domaines de compétences mutualisées bénéficient à l'ensemble du territoire : l'aménagement et les ZAE, la voirie et l'habitat.

Les compétences voirie et instruction des permis de construire ne sont pas des compétences communautaires, et l'agglomération d'Agen a mis en place des services mutualisés permettant d'en faire bénéficier les communes membres.

L'agglomération d'Agen apporte au travers d'un service mutualisé l'ingénierie et la technicité d'élaboration des diagnostics et plans d'action. Elle développe par ailleurs, au

bénéfice de ses communes membres, un service d'achats et de commandes groupés. Elle a mis en place une organisation en réseau des agents chargés de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (ACMO)¹³.

5.3 La refacturation entre les deux entités juridiques

5.3.1 La comptabilisation des charges refacturées

La ville et le CCAS remboursent à l'agglomération d'Agen les dépenses de personnel nettes¹⁴ afférentes aux agents intervenant soit de manière exclusive, soit de manière partagée pour leur compte respectif sur la base de clés de répartition¹⁵ individualisées.

L'article 11 du pacte d'administration prévoit que les coûts concernés sont :

- les charges salariales affectables aux salariés, c'est-à-dire la totalité des éléments de la rémunération individuelle et des charges sociales ;
- les charges salariales non affectables aux salariés, qui correspondent aux dépenses supportées par l'agglomération au titre des cotisations et assurances ;
- les coûts de fonctionnement des services partagés, qui sont les charges supportées par l'agglomération ou la ville suivant la localisation desdits services et induites par le fonctionnement de l'administration commune. Il s'agit de frais divers dont les véhicules, les contrats d'abonnement commun (téléphonie, documentation).

Les clés de répartition prévoient une neutralité des coûts liés aux locaux et aux fluides (eau, énergie, télécom et entretien), ainsi que des coûts d'investissement.

La dépense est comptabilisée au chapitre 012 du budget de l'agglomération et le produit des remboursements perçus de la ville et du CCAS au compte 70 (comptes 70845 et 70848). On retrouve à la ville et au CCAS la dépense correspondante au chapitre 012 de chacun de ces budgets (respectivement comptes 6216 pour la Ville et 6218 pour le CCAS).

L'EPCI procède à la rémunération de l'ensemble des personnels et à une refacturation conformément à l'article 12 du pacte :

- si le service est exclusif à l'agglomération, les charges affectables aux salariés sont assumées par cette dernière ;
- si le service est exclusif à la ville d'Agen, les charges affectables aux salariés sont assumées par la ville ;
- si le service est exclusif au CCAS, les charges affectables aux salariés sont assumées par le CCAS ;

¹³ Assistant de prévention (article 4-1 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985 modifié).

¹⁴ L'agglomération étant employeur, c'est elle qui perçoit les recettes en atténuation. Le remboursement fait par la ville et le CCAS est donc net des recettes perçues directement par l'agglomération pour les agents.

¹⁵ A l'exception de l'exercice 2015 (cf. article 13 du Pacte).

- si le service est mutualisé entre la ville et l'agglomération d'Agen, les charges affectables aux salariés sont partagées en fonction d'une clé de répartition proposée par la commission de mutualisation et validée par les organes délibérants respectifs.

En conséquence, la chambre régionale des comptes invite l'agglomération à communiquer à l'assemblée délibérante le montant total des dépenses de personnel en distinguant la masse salariale et les effectifs qui correspondent à des compétences communautaires (services exclusifs agglomération) et à la part « communautaire » des dépenses du personnel mutualisé (part des charges agglomération au sein des services mutualisés).

5.3.2 La complexité des clés de répartition

Les principes déterminant les clés de répartition des services partagés sont inscrits dans le contrat de mutualisation et précisés dans la délibération du conseil communautaire du 17 décembre 2015 et du conseil municipal du 14 décembre 2015. Le pacte insiste sur la notion d'équité et de neutralité budgétaire devant présider à la répartition des coûts. Le modèle institué est particulièrement soucieux du respect de l'équité entre les communes membres, mais relativement complexe dans sa mise en œuvre.

L'agglomération a eu le souci de mettre en place des indicateurs d'activité exhaustifs mais complexes prenant en compte une estimation du temps passé aux différentes missions par les agents et le volume budgétaire qu'elles représentent.

Les clés de répartition ont fait l'objet d'une évaluation en juin 2017, qui a conduit à des évolutions minimales retracées dans le tableau infra et avec toujours la volonté affichée de préserver le principe d'équité.

Au final, la répartition de la totalité des services en 2017 est la suivante :

- la part de la ville : 56 % des dépenses ;
- la part de l'Agglomération : 41 % ;
- la part du CCAS : 3 %.

L'évaluation des clés de répartition a eu pour vertu de valider le processus de refacturation et les critères retenus et leur équité. Elle n'a eu toutefois qu'un impact marginal (environ 116 000 €, soit 1,01 % des dépenses réparties), sans permettre d'en simplifier son application et son actualisation. Elle s'est traduite par un vote des clés de répartition par les instances, ce qui faisait toutefois défaut depuis la mise en place de la mutualisation.

La détermination du solde annuel entre les refacturations et le réalisé donne lieu à un travail très chronophage. La mise en place d'un suivi mensuel en 2017 a permis de réduire les erreurs d'imputations et de fiabiliser les écarts entre le prévisionnel et le réalisé.

La chambre régionale des comptes relève que les clés de répartition sont complexes et difficiles à maintenir sur le long terme.

5.3.3 Le choix de procéder par avances pour le remboursement des charges par la ville à l'agglomération

L'article 15 du pacte d'administration commune prévoit que l'EPCI assume l'ensemble des charges et se fait rembourser par la ville d'Agen. Cette dernière procède à des avances par douzièmes mensuels pour permettre à l'agglomération de faire face aux besoins de trésorerie. Un solde annuel vient par la suite procéder aux ajustements annuels.

Son choix de procéder par avances au titre des dépenses de personnels a été validé par le comptable public, mais n'est pas dans l'esprit conforme à l'article L. 5211-4-2 du CGCT, lequel précise que « *les effets peuvent également être pris en compte par imputation sur l'attribution de compensation prévue au même article* » (cas des services communs entre un EPCI et une ou plusieurs de ses communes membres). En procédant par avances au titre du remboursement des dépenses de personnel, l'agglomération n'a pas souhaité que les remboursements aient un impact sur le niveau de l'attribution de compensation, ni sur la majoration du coefficient d'intégration fiscale et de la dotation globale de fonctionnement.

La chambre régionale des comptes relève que le dispositif comptable mis en place par l'agglomération d'Agen n'est pas celui préconisé par les textes mais n'est toutefois pas contraire à la réglementation. Il a pour vertu de permettre de faire évoluer plus facilement les montants de la refacturation dans le temps, tout en conservant une traçabilité des charges de personnel au sein du budget communal.

5.4 L'évaluation des économies générées par la mutualisation

5.4.1 La gouvernance interne

La gouvernance de la mutualisation est caractérisée par la création de deux commissions (commission de mutualisation et commission de contrôle et d'évaluation du pacte¹⁶), dont les rôles respectifs et le maintien mériteraient d'être évalués. Par ailleurs, aucune des deux commissions ne dispose des moyens d'évaluer les économies réalisées, par le pacte d'administration commune et le tableau de bord d'évaluation et de suivi des économies budgétaires. Ce dernier devait être mis en place et n'a fait l'objet d'aucune formalisation.

A cet égard, le pacte d'administration commune prévoyait des modalités d'évaluation et de pilotage (chapitre 5 du pacte) au travers de la mise en œuvre et des travaux du comité d'évaluation et de contrôle. L'article 14 quant à lui prévoit spécifiquement les « retours en économies de fonctionnement » et la mesure de la réduction des dépenses de fonctionnement.

Seules des cibles de réduction de coûts avaient été identifiées. Ainsi, la mutualisation devait permettre de réduire le rythme de progression de la masse salariale à + 1,39 % en 2015 après mutualisation (+ 527 milliers d'€), alors qu'elle aurait été de 3,07 % en l'absence de mutualisation (+ 1 164 milliers d'€). L'agglomération d'Agen n'a cependant formalisé aucun

¹⁶ CLECT

budget initial, ne permettant pas de mesurer avec précision les impacts budgétaires de la mutualisation.

Au demeurant, les comptes rendus de la commission « ad hoc » démontrent que le suivi est perfectible et se limite aux charges directes. Le suivi des gains financiers de la mutualisation tel que produit par la commission de contrôle et d'évaluation du pacte est le suivant :

Analyse quantitative :

En valeur

| 012 net en k€ | <i>Avant mutualisation</i> | <i>Après mutualisation</i> | | |
|---------------|----------------------------|----------------------------|---------------|---------------|
| | CA 2014 | CA 2015 | CA 2016 | Prév. 2017 |
| Ville | 21 392 | 22 116 | 22 252 | 22 534 |
| Agglo | 13 408 | 13 725 | 13 861 | 14 380 |
| Total | 34 800 | 35 841 | 36 113 | 36 915 |
| CCAS | 1 006 | 975 | 1 241 | 1 203 |

Ce tableau ne comprend pas encore le compte administratif 2017, mais permet déjà d'observer que la progression des dépenses est de l'ordre de 6,45 % entre 2014 et le prévisionnel 2017. Le rapport de la CLECT de 2017 évoque « *que la mutualisation a permis de stabiliser l'évolution de la masse salariale mais sans abaissement à raison du GVT¹⁷, de la mise en place du PPCR¹⁸, de l'augmentation du point d'indice et de l'application du protocole d'accord d'harmonisation du régime indemnitaire* ». Le rapport ne précise aucun montant mais indique que la progression globale est de + 4,46 %. L'agglomération fait mention de -2,96 %.

La chambre régionale des comptes relève en conséquence que l'absence d'un budget et d'un tableau des emplois de référence ne permet pas de réaliser un suivi des économies générées par le pacte d'administration commune. Le tableau de bord initialement prévu n'a pas été non plus formalisé, ne permettant pas aux commissions « ad hoc » d'opérer un réel suivi du pacte.

5.4.2 L'évolution des effectifs permanents

Le projet de mutualisation prévoyait une réduction de 46,63 ETP (séminaire du 4 décembre 2015), sur un total de 882 ETP (dont 533 issus de la commune et du CCAS et 349 de l'agglomération).

Des fiches d'impacts ont été rédigées, mais n'ont fait l'objet d'aucune actualisation rendant délicate l'analyse des évolutions depuis la mutualisation.

¹⁷ GVT : glissement vieillissement technicité.

¹⁸ PPCR : parcours professionnels, carrière et rémunérations.

Or, la maîtrise des effectifs est un objectif stratégique de l'agglomération qui a justifié la mise en place de la mutualisation, avec notamment un objectif de « zéro recrutement » affiché par la présidence.

L'instruction s'est cependant heurtée à la difficulté de pouvoir apprécier de manière fiable l'évolution des effectifs de l'agglomération et de la ville d'Agen avant et après mutualisation, notamment du fait de l'incomplétude des annexes aux comptes administratifs de l'agglomération jusqu'en 2015. Les services de l'agglomération n'étaient pas non plus en capacité de procéder à des extractions de données antérieures à 2015 via le logiciel de gestion des ressources humaines.

L'AA a transmis des données concernant les effectifs depuis la mutualisation, mais se référant à des effectifs présents ou des équivalents temps plein présents¹⁹ sur emplois permanents ou non. Elles font globalement apparaître une réduction de 21,95 ETP, sans isoler les effectifs permanents.

Les rapports produits aux instances concernant les comptes administratifs annuels ne présentent les dépenses de personnels que de manière synthétique et aucune donnée n'est disponible concernant l'évolution des effectifs permanents. Les élus en charge de la politique des ressources humaines disposent depuis 2018 de tableaux de bord qui ne permettent des comparaisons qu'à exercice clos.

Dans le cadre du contrôle la chambre régionale des comptes a mis en évidence que des agents disposaient jusqu'en 2017, d'un contrat temporaire tout en étant rémunérés depuis 2013. Il en découle aujourd'hui encore, des imprécisions du tableau des emplois de l'administration commune quant au nombre de postes permanents et au nombre de contractuels qui y sont affectés.

A cette remarque, l'ordonnateur répond qu'il a mis en place un tableau des emplois et des postes qui a vocation à améliorer le suivi des effectifs, afin de réduire « *l'écart entre le compte administratif et le tableau des emplois, et de construire un pilotage rigoureux et précis de nos effectifs (...)* ». Dans sa réponse, il a produit le tableau inséré infra qui présente la situation entre 2014 et 2017, qui confirme la progression constatée par la chambre régionale des comptes portant sur les emplois permanents.

Au final, l'année de la mutualisation a été l'occasion d'une forte augmentation des effectifs permanents (+ 53,5 ETPT, soit +5,94 % en 2015), ce que l'AA explique par le pourvoi de postes vacants. Les effectifs permanents sont cependant globalement stables depuis la mutualisation (+ 1,64 ETPT), ce qui ne correspond toutefois pas à l'objectif initial de - 46,63 postes, ni au bilan de la commission de mutualisation faisant apparaître un gain de - 21,95 ETPT.

¹⁹ L'effectif présent¹⁹ comptabilisé par l'AA est « *l'effectif d'agents présents sur emplois permanents rémunérés et présents à un instant T* », y compris les emplois non permanents (apprentis, emplois aidés et emplois de cabinet), sans comptabiliser les agents qui sont en congés de maladie et longue maladie, ou maladie de longue durée.

Tableau n° 2 : Détail des ETPT fourni par l'AA

| | 31/12/2014 | | 31/12/2015 | | 31/12/2016 | | 31/12/2017 | |
|--|------------|----------------|------------|----------------|------------|----------------|------------|----------------|
| | CA | Tableau postes |
| TITULAIRES | 816,00 | 839,71 | 832,70 | 827,00 | 801,63 | 799,63 | 761,73 | 758,18 |
| CONTRACTUELS 3-2 et 3-3 | 30,00 | 65,52 | 66,80 | 75,85 | 70,99 | 96,12 | 139,41 | 139,71 |
| SOUS-TOTAL EMPLOI PERMANENT | 846,00 | 905,23 | 899,50 | 902,85 | 872,62 | 895,75 | 901,14 | 897,89 |
| EMPLOIS D'INSERTION | - | 33,71 | - | 28,14 | - | 29,71 | - | 10,64 |
| APPRENTIS | - | 2,50 | - | 5,00 | - | 3,00 | - | 4,50 |
| COLLAB. CABINET | - | 4,00 | - | 3,00 | - | 3,00 | - | 2,00 |
| TOTAL EMPLOI PERMANENT ET NON PERMANENT | | 945,44 | | 938,99 | | 931,46 | | 915,03 |

Source : données de l'AA

Ces évolutions sont par ailleurs marquées par de fortes restructurations entre les différentes filières. Les progressions des effectifs ont surtout bénéficié aux personnels techniques et à la filière animation et plus récemment au secteur administratif. L'essentiel des gains de 2016 ont été réalisés grâce à la mutualisation des services administratifs supports, à la réduction des effectifs dans les filières technique, sportive et scolaire. Les services ayant bénéficié de renforts en effectifs sont souvent liés à davantage de spécialisation, comme les marchés publics et les achats, le logement social et l'habitat, le contrôle des DSP, le développement durable et l'hydraulique.

5.4.3 L'évolution du nombre d'agents contractuels

La structure des effectifs a fortement évolué entre 2013 et 2017, comprenant une contraction du nombre de titulaires au sein des deux entités (- 7,8 %, soit - 70,97 ETPT) et une forte augmentation du nombre de contractuels (+ 112,41 ETPT, soit + 416,3 %). Cette évolution s'est accentuée avec la mutualisation des services.

L'évolution est plus prononcée entre 2015 et 2017 avec - 64,27 ETPT de titulaires, (soit -8,4 %), mais plus que compensée par la progression des contractuels (+ 72,61 ETPT, soit +108,7 %).

Globalement, les effectifs ont régressé entre 2015 et 2016. Cependant, les recrutements récents de contractuels expliquent la progression de + 68,42 ETPT en 2017, dont 43,59 ETPT sur emplois permanents.

La chambre régionale des comptes recommande à l'ordonnateur d'améliorer le suivi des effectifs, notamment concernant les effectifs de contractuels positionnés sur des postes permanents. L'absence de tableau des effectifs de référence lors de la mutualisation fait défaut, ce qui ne permet ni d'expliquer l'évolution de 2015, ni d'effectuer des comparaisons dans le temps.

5.4.4 L'évolution de la masse salariale

Les charges totales de personnel issues des comptes de gestion²⁰ révèlent une progression depuis la mutualisation (entre 2015 et 2018) de +5,8 %.

L'ordonnateur se réfère quant à lui à une progression de 4,1 % (soit 1,02 % par an), qui se rapportent à des montants de masse salariale de 37 912 939,81 € en 2014 et de 39 468 803,09 € en 2018.

La chambre régionale des comptes observe que les chiffres transmis par l'ordonnateur diffèrent de ceux issus des comptes de gestion qui, après vérification, font apparaître un montant total de charges de personnel de 36 957 544 € en 2015 et de 39 118 451,9 € en 2018, soit une progression de 5,86 % en trois exercices, correspondant à une progression de 1,59 % en 2016, puis 4,2 % en 2017, mais une réduction de 0,014 % en 2018.

Tableau n° 3 : Le détail des charges des personnels (Ville + CCAS+ AA) depuis la mutualisation

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Evol. 2015/ 2018 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|----------------------|------------------------|
| = Rémunérations du personnel titulaire (a) | 22 956 381 | 22 686 203 | 22 265 657 | 22 170 791,47 | -3,4% |
| <i>en % des rémunérations du personnel*</i> | <i>84,5%</i> | <i>82,3%</i> | <i>79,6%</i> | <i>79 %</i> | |
| = Rémunérations du personnel non titulaire (b) | 3 586 464 | 4 269 976 | 5 215 307 | 5 550 827,8 | +54,7% |
| <i>en % des rémunérations du personnel*</i> | <i>13,2%</i> | <i>15,5%</i> | <i>18,7%</i> | <i>19,8 %</i> | |
| Total Rémunérations du personnel | 25 656 477 | 26 171 439 | 27 518 152 | 27 718 922,07 | 8% |
| = Charges totales de personnel | 36 957 544 | 37 546 563 | 39 124 134 | 39 118 451,9 | 5,8% |
| - Remboursement de personnel mis à disposition (Ville + CCAS) | 23 279 048 | 23 620 265 | 24 699 099 | 24 378 607,58 | +4,7% |
| = Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD que pour l'AA | 13 678 497 | 13 926 298 | 14 425 035 | 14 739 844,32 | +7,8% |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Le président de l'Agglomération précise que selon lui, la mutualisation a permis de « ralentir le rythme de progression des dépenses de personnels », ce que la chambre régionale des comptes ne peut confirmer.

Recommandation n° 2 : mettre en place des tableaux de bord des emplois permettant un réel pilotage de la masse salariale (emplois communautaires et part des emplois communautaires au sein des services partagés).

²⁰ Reconstituées pour la période antérieure à la mutualisation en comptabilisant les charges de la ville, du CCAS et de l'Agglomération.

5.5 Une évaluation qualitative à inventer

De même, l'agglomération n'a pas mesuré les impacts indirects ou les non-dépenses qui ont résulté de la mutualisation.

Elle précise à cet égard que des actions qualitatives ont été menées depuis la mutualisation comme la gestion prévisionnelle des emplois et compétences mise en place en 2017, qui permet d'améliorer les parcours de carrières et de susciter des mobilités internes. Cependant, elle admet que des mobilités excessives ont pu perturber le fonctionnement de certains services plus impactés que d'autres par des mobilités successives. L'agglomération réfléchit à la mise en place de quotas de mobilités afin de ne pas impacter plusieurs fois un même service.

Elle indique également avoir élaboré une politique commune de projets de service permettant d'améliorer le suivi des flux de personnels et constituant un outil pertinent de management interne afin de promouvoir une maîtrise uniforme des dépenses internes et un outil de mesure de la charge de travail.

En matière de sécurisation juridique des documents et procédures (achats, mutualisation des systèmes d'information, groupement de commandes), la commission de contrôle et d'évaluation du pacte a préconisé que l'agglomération poursuive ses efforts, y compris en matière d'harmonisation entre les deux entités.

Quant aux impacts indirects, l'agglomération évoque des non-dépenses ou une réduction de la trajectoire initiale des dépenses grâce à la mutualisation (par exemple amélioration de la gestion du parc de véhicules), mais sans que la chambre régionale des comptes n'ait toutefois pu les évaluer.

Les coûts ponctuels comme les déménagements et les travaux induits par la mutualisation n'ont fait l'objet d'aucun décompte. L'agglomération cite l'exemple de la politique active de gestion du patrimoine foncier, mais sans avoir pu l'évaluer. La commission d'évaluation de contrôle et d'évaluation du pacte insiste quant à elle sur la montée en expertise nécessaire sur l'aménagement et la gestion du foncier des collectivités.

La chambre régionale des comptes invite l'agglomération à réfléchir à des outils permettant de mesurer et d'évaluer les retours indirects de la mutualisation, ainsi que des coûts résiduels (hors mutualisation).

Recommandation n° 3 : mettre en place un suivi des impacts directs, indirects et qualitatifs de la mutualisation.

6 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

6.1 Les règles relatives au temps de travail

Comme le prévoit le protocole social annexé au pacte de mutualisation, les aspects sociaux (temps de travail, régime indemnitaire, modalités d'avancement, méthode d'évaluation) ont fait l'objet d'une convergence entre les trois entités concernées. Selon l'agglomération, depuis la mutualisation le temps de travail des agents de l'administration commune est désormais en conformité avec la durée légale.

Une note interne portant sur les jours de congés prévoit néanmoins l'attribution systématique à tous les agents permanents des deux jours au titre du fractionnement, ainsi que des jours de congés supplémentaires (5 jours dont la « journée du maire »). Cette situation résulte de la négociation portant sur l'harmonisation du temps de travail et correspond à des jours accordés antérieurement aux agents communaux.

La chambre régionale des comptes observe en conséquence que l'agglomération continue d'attribuer cinq jours de congés en dehors de toute base réglementaire et que les deux jours de fractionnement sont attribués de façon systématique, ce qui est irrégulier.

Recommandation n° 4 : supprimer les cinq jours de congés supplémentaires attribués en dehors de la réglementation et attribuer les journées de fractionnement en fonction des dates effectives des congés des agents et non de façon systématique.

6.2 Un suivi des heures supplémentaires à améliorer

Le protocole d'accord sur le régime social commun²¹ prévoit un dispositif de majoration des heures supplémentaires (concernant les agents de catégorie B et C) qui s'écarte de la réglementation et n'opère aucune distinction entre les agents à temps complet et non complet. Le protocole n'évoque pas non plus la question du contingentement à 25 heures par mois²².

²¹ Délibération 2015/78 du 17 décembre 2015.

²² Décret du 14 janvier 2002 fixe un contingent mensuel d'heures supplémentaires de maximum 25 heures par mois. Ce contingent peut toutefois être dépassé sur une période limitée et sur décision du chef de service qui doit en informer immédiatement les représentants du personnel.

Tableau n° 4 : Règles relatives aux IHTS

| Heures | Heures normales | Heures de dimanche et JF | Heures de nuit |
|------------------------|-----------------|--------------------------|----------------|
| Règles de récupération | Heures x 1,25 | Heures x 2 | Heures x 2,5 |

Une délibération ultérieure du 8 décembre 2016 prévoit désormais un mode de calcul conforme à la réglementation, mais n'opère toujours pas de distinction entre les agents suivant leur temps de travail et leur statut (titulaires et contractuels).

En effet, les agents contractuels à temps non complet effectuent parfois plus de 25 heures supplémentaires²³ dans le mois et leur nombre n'est pas proratisé en fonction de leur temps de travail, ce qui est contraire à la réglementation (article 3 du décret n° 82-624 du 20 juillet 1982). Une délibération ultérieure du 29 novembre 2018, mentionnée par l'ordonnateur dans sa réponse, n'apporte pas d'éléments nouveaux sur ce point.

Le dispositif d'indemnisation s'écarte par ailleurs de la réglementation en prévoyant une majoration de 100 % pour les heures effectuées de nuit et 66 % pour les heures de dimanche et jours fériés.

Enfin, l'indemnisation des heures supplémentaires est subordonnée à la mise en place par la collectivité employeur de « *moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires* » accomplies. Or, à l'agglomération d'Agen, il n'existe une badgeuse que pour 102 agents de l'administration commune et initialement à destination des agents de la ville d'Agen. Même s'il est prévu une extension du nombre de badgeuses à compter du 1^{er} janvier 2019, la chambre régionale des comptes relève que le badgeage ne concerne qu'environ 35 % des agents, ce qui reste difficilement compatible avec le versement d'heures supplémentaires.

6.3 La transformation de l'emploi de directeur général des services (DGS)

Par la délibération en date du 28 août 2008, l'agglomération a transformé un emploi de DGS « *d'un EPCI d'une strate de 40 000 à 80 000 habitants en DGS d'un EPCI d'une strate comprise entre 80 000 et 150 000 habitants* » en anticipant le changement de strate de 2011 alors qu'elle ne comptait encore que 76 000 habitants. L'intéressé est contractuel, rémunéré sur l'échelon le plus élevé pour un emploi de direction d'une communauté d'agglomération de 80 000 à 150 000 habitants (l'échelle compte 9 échelons, HEB)²⁴. Dans sa réponse, l'ordonnateur évoque ce sur-classement démographique comme étant la solution trouvée pour lui permettre de bénéficier d'un niveau de rémunération comparable à celui dont il disposait dans son emploi précédent.

²³ Détail inséré en annexe du présent rapport.

²⁴ Cf. détail en annexe n°7.

La délibération se limite à une délibération de principe, autorisant l'ordonnateur à recruter des agents contractuels, alors qu'elle aurait dû prévoir expressément la création de cet emploi et indiquer le grade correspondant à l'emploi créé ce qui, en l'espèce, n'était pas le cas.

Les primes versées à l'intéressé n'ont pas été prévues, ni dans la délibération, ni dans le contrat de travail²⁵. En effet, ce dernier prévoit le versement du « régime indemnitaire des administrateurs hors classe » ce qui reste insuffisamment précis. La rémunération a varié sans qu'un avenant ne vienne modifier le contrat initial (802,66 € en 2013 et 2 181 € en 2015).

L'absence de précision du régime indemnitaire du directeur général des services dans son contrat de travail est particulièrement regrettable, ce dernier ayant par ailleurs bénéficié du versement de la prime dite « de maintien » sans qu'un avenant ne le prévoit.

6.4 Les contractuels catégorie A

Les délibérations indiquent parfois le grade ou les grades correspondant à l'emploi créé mais elles concernent le plus souvent plusieurs emplois supprimés, créés ou transformés. Quelques-unes indiquent le cadre dans lequel le poste est créé et si l'emploi peut être pourvu par un agent contractuel sur le fondement de l'article 3-3. Dans ce cas, elles ne précisent que rarement le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement de l'emploi créé ou transformé suite à une suppression. En revanche, elles précisent toutes le niveau de rémunération.

Or, la chambre régionale des comptes rappelle que l'autorité territoriale ne peut procéder au recrutement d'un agent contractuel que si l'emploi a été créé précédemment par l'organe délibérant.

6.5 Les emplois de cabinet

L'agglomération pouvait procéder au recrutement de trois collaborateurs de cabinet en 2012 et 2013, puis cinq à compter de 2014.

Au sein des délibérations transmises par l'agglomération, il n'est pas précisé si les crédits sont disponibles au chapitre budgétaire et à l'article correspondant. L'inscription du montant des crédits affectés à ce recrutement est soumise à la décision de l'organe délibérant (article 3 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987), ce que les délibérations du 9 février 2012, du 27 juillet 2012 et du 30 avril 2014 ne précisent pas. En effet, il est indiqué que « *la dépense en résultant sera imputée au budget 012* », ce qui n'est pas suffisant.

²⁵ Une prime de mérite (125 €) versée sans être prévue dans la délibération. Aux termes du contrat, une prime de rendement, mais convertie en prime de grade (1334 €), une prime de maintien de 802,66 € en 2013 et 2014 et qui s'élève à 2 181 € en 2015. Or cette dernière est versée afin de maintenir des avantages acquis prévue par délibération sur le régime indemnitaire des agents de l'AA, ce auquel ne pouvait prétendre l'intéressé.

Par ailleurs, l'arrêté de nomination ou le contrat de l'agent contractuel de droit public, doit comporter la référence à la délibération créant l'emploi. Or, ce n'est pas le cas pour les deux collaborateurs recrutés sur la période, tout comme pour la personne recrutée en qualité d'assistante.

Par ailleurs, les contrats ne précisent ni les modalités de recrutement, ni le temps de travail et le régime indemnitaire.

6.6 Le régime indemnitaire

La chambre régionale des comptes a contrôlé le régime indemnitaire en distinguant trois périodes : avant la mutualisation, depuis la mutualisation intervenue le 1^{er} janvier 2015 et enfin, depuis la mise en place du RIFSEEP²⁶.

Le régime indemnitaire est d'une grande complexité, car issu d'une stratification et d'un cumul de primes. Ce constat perdure après la mise en place du RIFSEEP, alors que celui-ci aurait pu en améliorer la lisibilité.

En effet, la négociation sociale menée lors de la mutualisation a conduit l'agglomération à maintenir l'ensemble des primes et indemnités antérieures au titre du maintien des avantages acquis et de les asseoir sur les montants les plus favorables.

6.6.1 Le régime indemnitaire avant la mutualisation

6.6.1.1 Un régime organisé sur un cumul irrégulier de primes

L'agglomération avait organisé l'attribution du régime indemnitaire aux termes de plusieurs délibérations, dont la délibération du 25 mars 2010 créant une prime de performance et de résultats aux administrateurs territoriaux et celles du 10 janvier 2013 et du 28 mars 2013 créant un régime indemnitaire regroupant une prime de grade, de mérite, de responsabilité, de fin d'année et des primes liées à des fonctions ou sujétions particulières, des IHTS, une indemnité pour départ volontaire, ainsi que diverses autres primes.

Le régime initial est qualifié par l'agglomération d'« *original et précurseur puisque le RIFSEEP impose aujourd'hui de mettre en place des IFSE tenant compte du cadre d'emploi, de la fonction et un complément indemnitaire variable semblable à notre prime au mérite* ». Par ailleurs, elle insiste sur le principe de parité dans les niveaux de rémunération avec ceux de la fonction publique d'Etat sur lequel ce régime restait fondé.

²⁶ Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a pour objet de rationaliser et simplifier le paysage indemnitaire.

Il reposait sur trois primes :

-une prime de grade, fixée mensuellement par l'autorité territoriale et calculée en pourcentage du régime indemnitaire maximum statutaire du grade.

-une prime au mérite, dont l'agglomération avait fait une application extensive puisqu'attribuée à la totalité des agents, contrairement à un régime plus restrictif appliqué au sein de la commune. Des sous-catégories avaient été créées, distinguant les catégories A+ et A, C+ et C.

-une prime d'encadrement, appliquée de manière extensive permettant de « *valoriser les responsabilités de l'encadrement au sein de l'agglomération.* » La réglementation ne prévoit pas le versement de la prime d'encadrement aux chefs de service, mais l'autorité territoriale a souhaité leur permettre d'en bénéficier, dans les secteurs où les adjoints encadrent des effectifs importants.

Or, la prime de grade était systématiquement attribuée au taux maximum, alors que les « taux moyens » n'étaient pas précisés dans la délibération de 2013. Il est uniquement indiqué qu'« *une prime est fixée par l'autorité territoriale et calculée en fonction d'un pourcentage du régime indemnitaire maximum statutaire du grade* ».

Ainsi, la prime de grade, qui regroupe une partie PFR (prime de fonction et de résultat), ne pouvait être cumulée avec la prime informatique, ce qui pourtant était le cas. En effet, la totalité des agents percevant la prime informatique bénéficiait aussi de la prime de grade.

6.6.1.2 Des primes dénuées de fondement réglementaire

Des primes ont été versées à des agents de la police municipale sans qu'il y ait de délibération adéquate. Ainsi, une prime de vidéo protection d'un montant de 150 € est versée à des agents de la police municipale, une indemnité de brigade canine a été également versée à un agent, ainsi qu'une indemnité de nuit (250 € juillet 2015).

Les agents relevant de certains cadres d'emplois peuvent bénéficier d'un régime dérogatoire, comme « *les fonctionnaires relevant des cadres d'emplois de police municipale et du cadre d'emplois des gardes champêtres* ». Les éléments indemnitaires doivent rester fondés sur des textes spécifiques, hors de toute équivalence avec des corps de fonctionnaires de l'Etat (article 68 de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996).

En l'espèce, les primes de vidéo-protection et de brigade canine ne sont fondées sur aucun texte spécifique et l'organe délibérant ne disposait d'aucun pouvoir normatif lui permettant de les créer.

6.6.1.3 Un montant d'indemnité pour élection « spécifique »

Une indemnité « élections » d'un montant de 190 € a été versée en avril 2015 à 3 agents de catégorie C. L'agglomération a confirmé qu'il s'agissait d'indemnités forfaitaires complémentaires pour élections (IFCE), versées sur le fondement du décret n° 86-252 du 20 février 1986 (JO du 26 février 1986) et prévues par délibération du 28 juin 1999 (ville d'Agen) et reprises dans une délibération du 17 décembre 2015. La délibération de l'agglomération en date du 10 janvier 2013 ne prévoit toutefois pas cette indemnité.

Ces agents de catégorie C auraient dû percevoir des IHTS et non des IFCE qui sont réglementairement prévues pour les catégories A.

6.6.2 L'harmonisation du régime indemnitaire depuis le protocole d'accord

Le bilan social 2017 précise²⁷ que « *la réduction des effectifs s'est accompagnée d'une revalorisation des régimes indemnitaires avec, entre autre, le passage à des ratios à 100% (...), la participation mutuelle...* ». L'agglomération a mis en place une harmonisation des régimes indemnitaires, ainsi que des dispositions d'avantages sociaux (participation aux mutuelles) et des règles d'avancement qui se sont traduites par des augmentations sensibles de la masse salariale.

L'harmonisation des régimes indemnitaires et avantages acquis a été d'abord mise en œuvre par la délibération n° 2015-79 du 17 décembre 2015. Elle harmonise la prime de grade et de mérite, en introduisant un lissage progressif des barèmes en se basant sur les montants plus favorables attribués antérieurement par l'agglomération.

Enfin, elle substitue une « prime de maintien » au versement de la prime de fonction (attribuée antérieurement aux agents de la ville) et de la prime de responsabilité (attribuée aux agents de l'agglomération). Quatre niveaux ont été ainsi créés en prenant pour référence les montants les plus élevés attribués antérieurement par l'agglomération (de 120 € à 960 €).

D'une manière générale, la chambre régionale des comptes note que le système du régime indemnitaire mis en place suite à la mutualisation est basé sur un régime antérieur peu lisible et que le nouveau régime ne l'est guère plus. De plus, dans le cadre d'une mutualisation, la garantie du maintien à titre individuel du régime indemnitaire ne porte que sur le niveau de rémunération, mais ne conduit pas à l'automatisme du maintien des différentes primes et indemnités, dès lors qu'elles sont irrégulières.

Par ailleurs, dans sa décision du 7 novembre 2012²⁸, le Conseil d'Etat distingue les personnels affectés antérieurement au sein des entités juridiques et les agents nouvellement recrutés. Si, dans le premier cas, la loi permet le maintien à titre individuel des compléments de rémunération acquis par ces personnels, il n'en va pas de même pour les agents recrutés directement, en tant que de besoin, par les EPCI. Or, même si la délibération 2015-79 indique que les anciens agents communaux continuent de les percevoir, elle ne précise toutefois pas que les agents nouvellement recrutés n'en bénéficient pas.

De plus, l'instruction n'a pas permis de vérifier si ce régime était plus avantageux que celui attribué aux fonctionnaires de l'Etat.

Enfin, l'agglomération d'Agen ne comptabilise pas les primes et indemnités versées aux agents contractuels sur le compte 64138 « autres indemnités » prévu par l'instruction comptable M14, ce que l'ordonnateur s'est engagé à corriger dès le budget primitif 2019.

²⁷ Page 19 du bilan social 2017 ;

²⁸ Décision du 7 novembre 2012 : requête n° 359929 portant sur les personnels transférés des communes membres vers un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ;

6.6.3 Le cumul irrégulier de primes avec le RIFSEEP

Le régime indemnitaire a été modifié par la mise en œuvre du RIFSEEP (délibération du 8 décembre 2016), puis par délibérations successives du 7 décembre 2017, du 28 septembre 2017, du 12 avril 2018 et enfin du 29 novembre 2018.

Depuis la mise en place du RIFSEEP le 1^{er} janvier 2017, le régime indemnitaire n'a pas été simplifié et a maintenu le versement de nombreuses primes, dont certaines demeurent irrégulières.

La liste des primes et indemnités est la suivante :

- RIFSEEP, dont l'indemnité de fonction et de sujétions et d'expertise (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA ou prime au mérite) ;
- régime indemnitaire de la police municipale ;
- prime de maintien ;
- indemnité horaire pour travaux supplémentaires ;
- indemnité accessoire (Ouvreur(se) au Théâtre) ;
- indemnité de surveillance (Études surveillées pour les enseignants) ;
- indemnité forfaitaire complémentaire pour élections ;
- indemnité pour travail dominical régulier ;
- indemnité d'astreinte et d'intervention ;
- indemnité horaire pour travail normal de nuit ;
- indemnité horaire pour travail du dimanche et jours fériés ;
- indemnité pour départ volontaire ;
- régime indemnitaire lié aux avantages collectivement acquis ;
- indemnité pour frais de transport ;
- indemnités de frais de mission ;
- prestations de l'action sociale.

Les administrateurs de l'agglomération bénéficiaient de la prime de fonctions et de résultats (PFR) depuis la délibération du 25 mars 2010. La réglementation sur le RIFSEEP prévoyait une application de ce régime indemnitaire aux administrateurs dès le 1^{er} juillet 2015 alors que l'agglomération n'a délibéré qu'en décembre 2016.

L'ordonnateur, dans sa réponse, précise que « *la mise en place du RIFSEEP pour l'administration commune n'a posé aucune difficulté puisqu'il s'agissait de simplement transposer l'ancien régime indemnitaire au nouveau* ». L'AA n'a toutefois pas mis en place de cartographie des emplois précisant leur reclassement dans les différents niveaux d'IFSE et maintenu une prime de maintien, ce qui est contraire à la réglementation.

L'indemnité allouée aux régisseurs, titulaires et suppléants, en fonction des fonds maniés et autorisés n'est pas cumulable avec le RIFSEEP, mais en revanche la collectivité peut prévoir une revalorisation de l'IFSE des régisseurs dans le groupe 2, ce qu'en l'espèce, la délibération ne précise pas.

Quant à la prime de fin d'année, son maintien au titre des « avantages antérieurement acquis » ne permettait toutefois pas d'en modifier les conditions d'attribution, ni le montant, ce auquel a pourtant procédé l'agglomération. En outre, la délibération du 12 avril 2018 est insuffisamment précise, car elle n'indique pas qui en sont les bénéficiaires. Il est seulement

précisé que sont exclus de ce dispositif « *les agents remplaçants dont l'ancienneté est inférieure à 6 mois* ».

La délibération du 17 décembre 2015 prévoyait une indemnité versée aux agents exerçant les fonctions d'assistant de prévention. Or, cette indemnité ne dispose d'aucun fondement légal ou réglementaire.

Il en va de même pour l'indemnité vêtement et une dotation « vestiaire théâtre »²⁹ désormais intégrée à la prime de maintien. Cependant, l'agglomération a de nouveau délibéré sur le versement de cette indemnité (le 12 avril 2018).

Une indemnité « veste cuir » a été versée en 2015 sans fondement réglementaire. Les services de l'agglomération ont indiqué qu'il s'agissait du « *taux d'indemnité de vêtement multiplié par 5* » sans davantage d'explication.

Par ailleurs, l'agglomération a versé en 2015 à plusieurs agents titulaires exerçant leur fonction dans des services divers (cabinet, musée, police municipale, DGA action culturelle) des « *vacations théâtre* » (cf. détail en annexe N°11). Il s'agit, selon l'agglomération, d'une indemnité visant à indemniser des sujétions particulières liées à l'exercice ponctuel de la fonction de l'agent de service de sécurité incendie et d'assistance aux personnes (SSIAP) ou d'ouvreur au théâtre municipal dans la limite du montant maximal de l'enveloppe de l'IFSE.

Pour les ouvriers, l'indemnité est horaire et calculée sur la base du 1^{er} indice de la fonction publique. Elle est versée mensuellement et majorée de 25 % pour les agents occupant accessoirement la fonction de SSIAP. La vacation est calculée sur une base de l'indemnité horaire de temps supplémentaire équivalente à 9,61 € qui correspond au taux horaire du smic horaire. Ses modalités de calcul s'apparentent davantage à des IHTS.

Enfin, les prestations sociales ne sont pas des indemnités et n'ont pas vocation à figurer dans cette liste et au sein des délibérations portant sur le régime indemnitaire. En effet, elles sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi et de la manière de servir (article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983).

La chambre régionale des comptes rappelle à l'ordonnateur que les critères retenus ne peuvent conduire à faire bénéficier les fonctionnaires territoriaux d'un régime plus favorable que celui des fonctionnaires de l'Etat (CAA Bordeaux 28 mai 2001 n° 97BX00169), ce qui n'a pu être démontré en l'espèce. Les irrégularités constatées dans le versement des primes conduisent la chambre régionale des comptes à rappeler les règles du RIFSEEP et notamment celles de non-cumul.

²⁹ L'agglomération a indiqué qu'il s'agit de l'indemnité de chaussures et de petit équipement prévu par le décret n° 74-720 du 14 août 1974 modifiant l'article 1er du décret n° 60-1302 du 5 décembre 1960 relevant le taux de l'indemnité de chaussures et de petit équipement susceptible d'être allouée à certains fonctionnaires et agents de l'Etat et par l'arrêté ministériel du 31 décembre 1999 fixant le taux de l'indemnité de chaussures et de petit équipement susceptible d'être allouée à certains fonctionnaires et agents de l'Etat.

7 LA FIABILITE DES COMPTES

L'analyse des comptes réalisée sur le budget principal conduit la chambre régionale des comptes à formuler des réserves majeures sur la fiabilité du compte de résultat et du bilan de l'AA. En effet, elle n'est pas en mesure de garantir l'exactitude des comptes et rappelle que le second alinéa de l'article 47-2 de la Constitution dispose que *"les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière."* La chambre régionale des comptes se réfère à cette définition lorsqu'elle examine la fiabilité des comptes d'un organisme de sa compétence.

L'ordonnateur dans sa réponse insiste sur le fait que la collectivité *« s'efforce d'intégrer les exigences de la M14 »* et *« qu'elle met en œuvre de manière systématique les remarques formulées par le comptable public et le contrôle de la légalité budgétaire. (...) La collectivité reste consciente des efforts qui lui restent à fournir pour s'engager dans le processus officiel de certification des comptes du secteur public local »*.

La chambre régionale des comptes invite donc l'EPCI à mettre en place un contrôle interne³⁰ permettant d'identifier les risques financiers et comptables et à fiabiliser les comptes, permettant ainsi de préparer la démarche de certification des comptes.

7.1 La nécessité de fiabiliser les résultats

La fiabilité du compte de résultat de l'exercice est entachée par des taux de réalisation relativement faibles, de restes à réaliser très importants et anciens, ainsi que par un faible recours au rattachement des charges et des produits.

7.1.1 Des taux de réalisation relativement faibles

Sur la période 2013-2017, l'évaluation des dépenses et des recettes s'améliore mais reste insatisfaisante.

Les taux de réalisation en investissement sont faibles, compris entre 43 % et 56 % pour les recettes et entre 67 % et 65 % pour les dépenses. L'utilisation de la procédure des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP)³¹ pourrait permettre à l'agglomération, compte tenu des nombreux programmes d'investissements pluriannuels, d'opérer une meilleure planification des montants par opération et par exercice et de les présenter à l'assemblée délibérante ; ce dont convient au demeurant l'ordonnateur dans sa

³⁰ À la lumière des dispositions du décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif aux administrations de l'État, le contrôle interne dans les collectivités locales peut être défini comme un ensemble de dispositifs formalisés et permanents, mis en œuvre par les responsables de tous niveaux, sous la coordination du directeur général des services, pour maîtriser les risques liés à la gestion des politiques publiques dont elles ont la charge. L'évaluation du degré de maturité et d'efficacité du contrôle interne constitue un élément essentiel dans une démarche de certification des comptes.

³¹ La technique AP/CP est énoncée à l'article L. 2311-3 du CGCT : *« I - Les dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiement »*.

réponse aux observations provisoires, en précisant « *qu'il convient de réfléchir aux modalités possibles de mise en application de l'AP/CP* », tout en rappelant que « *le suivi de la planification des opérations d'investissement est assuré au travers du vote réactualisé chaque année du PPI dans lequel chaque opération/ projet fait l'objet d'une fiche individualisée* ».

Les taux de réalisation des dépenses de fonctionnement en 2017 restent quant à eux relativement faibles pour les dépenses de gestion courante, ce que l'ordonnateur explique dans sa réponse par la réalisation d'économies de 700 K€ (diminution de la subvention d'équilibre versée à l'office du tourisme, suppression de la subvention d'équilibre au budget transport notamment). L'agglomération insiste par ailleurs sur le taux de réalisation de 2018 des dépenses réelles de fonctionnement inscrites au contrat avec l'Etat (99,1%).

| TAUX DE REALISATION DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT EN 2017 | |
|--|---------|
| Charges générales | 96,67 % |
| Charges de personnel | 99,43 % |
| Charges de gestion courante | 90,09 % |
| Charges réelles financières | 95,85 % |

Source : données DGFIP

7.1.2 L'absence de provision pour risques et charges

L'agglomération n'a pas constitué de provisions pour risques et charges pour faire face à des procédures contentieuses, contrairement à ce que prévoit l'instruction comptable M14 et les articles R. 2321-2 et L. 2321-2 du CGCT. En l'espèce, le litige qui oppose l'agglomération et la SNCF portant sur le financement de la ligne LGV n'a pas été provisionné pour le solde restant à payer (3 375 267,12 €), contraignant la collectivité à inscrire les charges liées à ce contentieux à l'occasion du vote de la première décision budgétaire modificative de l'exercice 2019.

A ce jour, la transaction avec la SNCF n'a cependant pas abouti. Le président a sollicité l'arbitrage du cabinet du ministre des transports. Dans l'attente du résultat de l'arbitrage elle a toutefois poursuivi la procédure contentieuse en appel et entend désormais contraindre la SNCF à racheter les terrains qu'elle avait acquis pour son compte et mettre en œuvre son droit de délaissement³².

La chambre régionale des comptes relève que l'absence de partenariat entre l'ordonnateur et le comptable ne permet pas à ce dernier de détecter cette absence anormale de provision. En l'espèce, cette absence de provision est de nature à porter atteinte à la fiabilité des comptes.

³² Le droit de délaissement est une procédure administrative. Elle permet au propriétaire d'un bien immobilier soumis à des prescriptions d'urbanisme l'empêchant d'en jouir, d'inciter le bénéficiaire de la servitude à acquérir le bien.

7.1.3 Un volume important de restes à recouvrer

L'AA déclare que depuis 2015, le service financier assure un suivi mensuel des restes à recouvrer et qu'il est procédé de manière plus régulière aux admissions en non-valeur des créances éteintes ou irrécouvrables et aux annulations de titres.

La chambre régionale des comptes constate que le ratio d'admission en non-valeur rapporté aux montants « redevables et contentieux » n'est que de 8,2 % en 2017. Les admissions en non-valeur représentent uniquement 4,8 % du volume des restes à recouvrer en 2015 et 2016.

Le montant total des restes à recouvrer représente 1 919 611,29 € (pour 6 040 titres) dont certains sont très anciens (exercice 2000), et pour 13 % d'entre eux, antérieurs à 2010. Par ailleurs, l'Agglomération n'utilise le compte 654 « admissions en non-valeur » que depuis 2015. La collectivité s'est toutefois engagée à en réduire le volume et déclare que le montant n'est plus que de 1 021 443 € en mars 2019.

Les titres concernent principalement le budget principal et le budget annexe de l'assainissement. Les créances les plus importantes concernent majoritairement des personnes publiques (paierie régionale Nouvelle-Aquitaine, DDE d'Agen, conseil départemental, SDIS, ainsi que la ville d'Agen).

Par ailleurs, au sein des états de restes à recouvrer, certains titres prescrits, devraient être annulés. Des précisions portant sur certains titres à annuler ont été transmises par la collectivité au comptable au cours de l'instruction et l'ordonnateur s'est engagé à ouvrir les crédits budgétaires nécessaires lors d'une prochaine réunion du conseil communautaire. La chambre régionale des comptes estime le montant des restes prescrits figurant encore dans les comptes à hauteur d'environ 193 660 €.

Afin de donner une image fiable du bilan l'ordonnateur devra procéder à la correction des états de restes à recouvrer. Ce dernier s'y est engagé et a informé la chambre régionale des comptes avoir procédé à des annulations pour un montant de 453 047,09 € en 2018 et prévoir un montant de 221 316 € en 2019.

7.1.4 Les rattachements et la comptabilité d'engagement

L'ordonnateur indique que le service financier est désormais vigilant quant au rattachement correct des charges et des produits à l'exercice qui les concerne, l'extraction issue des comptes de gestion démontre d'ailleurs une progression récente à la fois des charges rattachées depuis 2016 et du nombre de produits à recevoir comptabilisés en 2017.

Tableau n° 5 : Extraction comptes de gestion portant sur les rattachements des charges et produits

| Rattachements | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Fournisseurs - Factures non parvenues | 457 217 | 549 396 | 541 311 | 629 434 | 773 804 |
| + Etat - Charges à payer | 69 413 | 68 324 | 696 | 1 249 | 16 676 |
| + Divers - Charges à payer | 1 367 | 4 089 | 7 294 | 1 391 | 1 448 |
| = Total des charges rattachées | 527 997 | 621 808 | 549 301 | 632 073 | 791 928 |
| Charges rattachées en % des charges de gestion | 1,5% | 1,8% | 1,6% | 1,8% | 2,2% |
| Produits non encore facturés | 68 107 | 2 306 | 626 | 18 742 | 17 156 |
| + Etat - Produits à recevoir | 481 510 | 103 715 | 86 001 | 44 897 | 93 347 |
| + Divers - Produits à recevoir | 633 | 1 484 | 963 | 2 000 | 500 |
| = Total des produits rattachés | 550 250 | 107 505 | 87 590 | 65 639 | 111 004 |
| Produits rattachés en % des produits de gestion | 1,3% | 0,3% | 0,2% | 0,2% | 0,3% |

Source : comptes de gestion

Au sein des fichiers de recettes fournis par l'ordonnateur pour le budget principal 2016, la mention de l'exercice précédent apparaît dans le libellé de nombreux titres de recettes³³. Ceci laisserait à penser qu'ils auraient pu être rattachés à l'exercice en question. Le comptable a transmis une liste de titres qui auraient dû faire l'objet d'un rattachement à l'exercice en 2016 pour un montant total de 197 461€.

En ce qui concerne les charges, le comptable a indiqué que certains mandats correspondent à « *des dépenses ayant trait à la mutualisation dont le premier exercice 2015, a été compliqué à clôturer. La situation des rattachements pour ce type de charges s'est amélioré sur 2016* ». Les factures liées à la collecte de déchets, chauffage et énergies concernant le mois de décembre 2015 auraient dû être rattachées à l'exercice 2015, ce qui représente environ 396 824 € selon l'estimation de la chambre régionale des comptes.

Dans sa réponse aux observations initiales portant sur les rattachements de charges et produits, l'ordonnateur précise que ces montants « *n'ont pas été rattachés par omission mais du fait de l'absence d'engagement de la dépense par les services* ». Or, la tenue d'une comptabilité d'engagement permet de garantir, en application du principe d'indépendance des exercices, le rattachement intégral des charges à l'exercice au cours duquel le service correspondant a été fait, indépendamment de la date de leur paiement. La procédure de rattachement s'applique également à tous les produits à l'exercice au cours duquel les droits ont été acquis, indépendamment de la date de leur encaissement.

³³ Seuls les titres supérieurs à 10 000 € ont été retenus.

La chambre régionale des comptes constate que les montants des charges et produits qui ne sont pas correctement rattachés sont pour partie liés à l'absence de comptabilité d'engagement exhaustive, ce qui ne permet pas de garantir l'indépendance des exercices. Elle recommande à l'AA de persévérer dans sa démarche d'amélioration de la tenue d'une comptabilité d'engagement.

Recommandation n° 5 : cartographier les risques financiers et comptables afin d'améliorer la fiabilité des comptes et du résultat ; formaliser une convention de partenariat avec le comptable, faire en sorte que la comptabilité des engagements soit exhaustive.

7.2 L'absence de fiabilité du bilan

7.2.1 L'absence d'inventaire de l'actif

La collectivité ne dispose pas d'inventaire comptable conforme à l'état de l'actif (solde des comptes ajusté et fiches immobilisations concordantes). Elle ne réalise pas non plus d'inventaire physique. L'inventaire et l'état des immobilisations au 31 décembre 2017 ont été fournis, mais les soldes ne sont pas en adéquation avec ceux du compte de gestion 2017.

L'AA a indiqué qu'elle « *avait bien intégré dans son inventaire l'état de l'actif du comptable à la date du 31/12/2015 pour le budget principal et en assure désormais le suivi. L'amélioration de ce suivi fait partie des chantiers prioritaires à mener à l'horizon 2020 conjointement avec la trésorerie* ». Le calendrier prévoit une échéance à horizon 2020-2021.

Elle a réalisé un audit interne sur le fonctionnement des achats, dont la restitution date de mai 2018. L'audit pointe plusieurs difficultés organisationnelles, dont : les pratiques à harmoniser (la gestion des stocks étant essentiellement réalisée pour les budgets « ville » et trop marginalement pour les budgets « agglomération »), des sous-stockages épars dans les services à supprimer, des compétences et un nombre de magasiniers à évaluer, ainsi qu'une absence de nomenclature commune des fournitures et services qui nuit au respect des seuils des marchés publics.

La chambre régionale des comptes rappelle de nouveau à l'ordonnateur son obligation de tenir un inventaire, tout en notant que cette observation avait déjà été formulée dans le précédent rapport d'observations définitives. L'agglomération a répondu s'être dotée d'un nouvel outil de tenue de l'inventaire depuis le 1^{er} janvier 2019.

7.2.2 Les écritures comptables provisoires restent à solder

La permanence d'un solde débiteur des comptes 237 et 238³⁴ traduit fréquemment des difficultés dans la conduite de l'investissement. Dans ce cas, les dépenses imputées initialement en section d'investissement, n'ayant pas permis la constitution d'actifs, doivent être apurées par constatation d'une subvention ou d'une charge exceptionnelle pesant sur la section de fonctionnement, susceptible de modifier la capacité d'autofinancement et, par conséquent, l'appréciation de la situation financière de la collectivité.

C'est le cas pour l'agglomération, pour laquelle un montant total de 713 040 € en 2017 n'a pas fait l'objet d'une imputation dans les comptes d'immobilisations corporelles ou incorporelles correspondants et dont le détail par budget est fourni par le tableau qui suit :

Tableau n° 6 : Détail des comptes 237 et 238 par budget

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| AGGLOMERATION D'AGEN BP | | 487 216,30 € | 486 408,58 € | 653 378,75 € | 641 723,67 € |
| ASST CAA | 24 257,21 € | 0,00 € | 8 928,24 € | 146 953,75 € | 0,00 € |
| CA AGGLOMERATION D'AGEN | 935 047,46 € | | | | |
| EAU CAA | | | 11 970,54 € | 0,00 € | 23 337,89 € |
| REGIE ASST CAA | | | 0,00 € | 11 375,64 € | 47 978,68 € |
| REGIE EAU CAA | 2 810,00 € | 0,00 € | | | 0,00 € |
| Total général | 962 114,67 € | 487 216,30 € | 507 307,36 € | 811 708,14 € | 713 040,24 € |

Source : CRC d'après balances des comptes de gestion

Afin de donner une image fiable du bilan, l'ordonnateur devra poursuivre le travail entrepris afin de solder ces écritures comptables pour les montants correspondants, dont certains correspondent à des opérations anciennes. En effet, 440 K€ émanent d'opérations antérieures à 2006.

7.3 Le contrôle des régies

Lors de la fusion des entités juridiques ayant précédé la création de l'AA, différentes régies devaient être clôturées et de nouvelles instituées par l'EPCI, conformément aux dispositions des articles R 1617-1 et suivants du CGCT. Le président a autorisé le fonctionnement des anciennes régies pendant une période transitoire allant du 1^{er} au 10 janvier 2013. A l'issue de cette période transitoire, elles ont toutes été clôturées. De nouvelles régies ont alors été créées à partir du 11 janvier 2013³⁵.

³⁴ Les comptes 237 et 238 sont des comptes d'imputation provisoire qui enregistrent les paiements d'avances aux fournisseurs d'immobilisations (entreprises ou mandataires) et qui doivent être soldés, par transfert de leur montant au chapitre d'immobilisation définitif.

³⁵ Le détail des régies avant la fusion est décliné dans le tableau en annexe n°8.

Seule la régie du service financier disposait d'un compte *Dépôts de Fonds au Trésor* « DFT ». Dans l'attente de l'enregistrement de certaines opérations et en accord avec le comptable, l'ancienne régie de l'agglomération a été conservée et maintenue à l'identique.

Au total, ce sont 14 régies sur un total de 21 qui n'ont pas fait l'objet d'un contrôle. Les procès-verbaux de contrôle ne font pas état de dysfonctionnements importants, mais d'une tenue des dossiers et saisie des fiches dans Hélios perfectibles. Il n'y a pas eu de contrôle des régies à l'initiative de l'ordonnateur et pas d'identification des régies à enjeux³⁶.

La chambre régionale des comptes invite l'ordonnateur à organiser des contrôles de ses régies et à identifier celles à enjeux conjointement avec le comptable, d'autant qu'elles représentent un réel risque financier compte tenu des encaissements qui sont majoritairement en numéraire (pour 44,5 % des encaissements).

7.4 L'absence de convention de partenariat entre l'ordonnateur et le comptable (CSCF)

Aucune convention partenariale entre les services comptables et financiers n'a été signée entre l'ancienne communauté d'agglomération et la DDFiP. Le comptable n'a pas établi d'analyse financière de l'EPCI, ni rétrospective, ni prospective. De même, l'agrégation territorialisée (circulaire mars 2016) et l'analyse des risques n'ont pas été menées sur la période.

Les valeurs de la qualité des comptes de la trésorerie sont connues du comptable (IASQCL et IQCL³⁷) mais aucune analyse n'est formalisée et aucun diagnostic commun ordonnateur/comptable identifiant les points forts et les points faibles de la qualité des comptes n'a été réalisé.

Afin d'améliorer la fiabilité des comptes et dans une perspective de déploiement de la certification des comptes, la chambre régionale des comptes ne peut qu'inciter l'ordonnateur à établir une convention de partenariat avec le comptable public. Ce partenariat, au-delà des échanges réguliers, pourrait permettre à la collectivité de mieux identifier les risques inhérents aux différents processus de gestion et d'organiser un contrôle interne plus efficace.

8 LA SITUATION FINANCIERE

Les statuts de l'AA précisent dans leur partie introductive que celle-ci privilégie les équilibres financiers : « *les ressources et moyens à mobiliser par l'agglomération pour assumer le développement des compétences qu'elle se fixe au travers des présents statuts seront respectueux des ratios prudentiels qui s'imposent à une gestion maîtrisée des budgets à y*

³⁶ Articles R. 1617-1 à R. 1617-18 du CGCT.

³⁷ IASQCL (indice agrégé de suivi qualitatif des comptes locaux) et IQCL lui succédant (indicateur de qualité des comptes locaux).

consacrer. Le respect des ratios prudentiels intéresse prioritairement la surveillance régulière :

- *du taux d'épargne de gestion ;*
- *du taux d'épargne brute ;*
- *de la capacité de remboursement de la dette ;*
- *du respect du principe de l'optimisation des charges de fonctionnement au bénéfice d'une capacité d'investissement soutenue.*

Dans les deux ans qui suivent l'approbation des présents statuts, une charte financière constitutive du règlement financier intérieur de l'établissement et regroupant l'ensemble de ces mesures de pilotage financier, sera approuvée ».

Les efforts d'économies sont désormais contenus dans le contrat avec l'Etat. Par ailleurs, l'agglomération dispose d'un dispositif de management interne de « projets de service » qui permet de fixer des objectifs stratégiques et de maîtrise des dépenses par service sur trois ans.

Compte tenu de l'absence de fiabilité des comptes relevée précédemment, la chambre régionale des comptes ne peut porter qu'une appréciation réservée sur les données financières disponibles. Les données disponibles révèlent néanmoins une situation financière du budget principal favorable et une situation consolidée qui l'est également.

8.1 Des rapports d'orientations budgétaires à adapter aux exigences issues de la loi NOTRÉ

En 2018, l'agglomération a suivi les nouvelles prescriptions mentionnées par la loi NOTRÉ et a complété son rapport sur les orientations budgétaires, en y intégrant des éléments portant sur la structure de la dette et le niveau d'endettement, une situation précise de l'investissement et la situation consolidée de l'ensemble des budgets. Par ailleurs, elle a tenu compte de l'instruction portant sur la contractualisation, laquelle prévoit que les rapports d'orientations budgétaires devront prendre en compte les objectifs de contrainte des dépenses réelles de fonctionnement.

Jusqu'en 2019, on pouvait regretter l'absence de détails portant sur les effectifs, pourtant prévus par l'article D. 2312-3 (B) du CGCT. Depuis cette date, des données sont inscrites au DOB, comme le précise l'ordonnateur dans sa réponse, mais elles ne sont toujours pas exhaustives. En effet, elles ne précisent ni les rémunérations et le temps de travail, et quant aux tableaux des effectifs désormais annexés au rapport, ils permettent certes de suivre distinctement les emplois budgétés des trois entités et leur évolution, sans toutefois autoriser le suivi des statuts de l'effectif (titulaires ou contractuels), et la comptabilisation des emplois effectivement pourvus.

L'état de mise en œuvre du schéma de mutualisation n'est pas non plus présenté dans le rapport d'orientations budgétaires, alors que prévu par l'article L. 5211-39-1 du CGCT, notamment en termes de régime indemnitaire et d'avancement, ainsi que de durée du temps de travail.

Quant à l'information sur les satellites de l'agglomération, s'agissant de la SEM Agen événements, dont l'agglomération est l'actionnaire principal, seul le rapport d'activité 2014 a été présenté à l'assemblée délibérante. Or, un rapport devrait lui être soumis au moins une fois par an en application de l'article L. 1524-5 du CGCT.

Contrairement aux dispositions de l'article R. 2313-8 du CGCT et au décret n° 2017-779 du 5 mai 2017, l'agglomération ne diffuse pas les données synthétiques sur la situation financière sur son site internet.

8.2 La contractualisation et son impact sur la maîtrise des dépenses

8.2.1 Les engagements de maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement (DRF)³⁸

L'article 29 de la loi prévoit que les collectivités locales dont les dépenses réelles de fonctionnement dépassent les 60 millions d'euros, s'engageront sur un objectif d'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement, ainsi que sur une réduction de leur besoin de financement. Du fait de la mutualisation, l'agglomération fait désormais partie des 322 collectivités soumises à contractualisation. Le contrat a été signé le 22 juin 2018, l'agglomération s'est faite accompagnée par un cabinet extérieur pour négocier le taux de progression des DRF du contrat signé le 22 juin 2018. Elle souhaitait voir neutraliser l'effet de la création du service commun et différents impacts de la mutualisation.

Or, comme l'indique le rapport de la Cour des Comptes sur les finances publiques locales³⁹ : *« les dépenses de transfert et de mutualisation propres aux établissements publics de coopération intercommunale ne sont pas prises en compte au titre des « efforts passés » ; (...), le critère de modulation s'apprécie au regard de la moyenne d'évolution des dépenses par catégorie. Ainsi, l'évolution des DRF 2014-2016 d'un EPCI donnée sera comparée à l'évolution 2014-2016 de l'ensemble des EPCI de France (hors métropole de Lyon et EPCI de la petite couronne francilienne), permettant dès lors de comparer chaque situation individuelle à celle d'établissements ayant eux aussi connu des dépenses de transfert et de mutualisation. L'écart entre la moyenne de l'évolution des DRF des communes entre 2014 et 2016 (- 0,61 %) et celle des EPCI (+ 2,29 %) illustre bien ce phénomène ».*

Le taux attribué à l'agglomération est conforme à la cible nationale (1,2 %) pour la période 2018 à 2020. L'agglomération n'a en effet pas pu bénéficier de la modulation prévue

³⁸ *Les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) inscrites aux contrats s'entendent comme le total des charges nettes de l'exercice considéré entraînant des mouvements réels au sein de la section de fonctionnement. Elles correspondent aux débits nets de la classe 6, à l'exception des opérations qualifiées d'ordre budgétaire, qui n'ont pas de conséquence directe sur la trésorerie. Les dotations d'amortissement et provisions ne sont pas prises en compte, de même que les valeurs comptables des immobilisations cédées et les différences sur réalisations transférées en investissement. Les atténuations des produits (014), ne sont pas retenues dans le périmètre des charges réelles de fonctionnement, à la différence des atténuations de charges (013) qui sont comptabilisées en atténuation de charges. Sont également exclues les dépenses correspondant aux prélèvements faits au titre des péréquations (cf. instruction interministérielle du 16 mars 2018).*

³⁹ « Rapport sur les finances publiques locales 2018 » (rapport sur les situations financières et la gestion des collectivités territoriales et leurs établissements publics) septembre 2018 ; page 320.

par l'instruction, car n'entrant dans aucun des critères, à savoir : l'évolution annuelle de la population, la construction des logements neufs, le revenu moyen par habitant.

L'ensemble des engagements sont les suivants :

- limiter la progression de ses dépenses réelles de fonctionnement à une moyenne annuelle de 1,2 % entre 2018 et 2020 (volet A) ;
- dégager un besoin de financement inférieur à celui qui découlait du DOB qui s'est tenu le 1^{er} mars 2018 (volet B) ;
- maintenir une capacité de désendettement inférieure à 12 ans (volet C).

L'évolution des montants des dépenses réelles de fonctionnement est fixée comme suit :

| <i>En €</i> | Rappel base 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---------------------|------------|------------|------------|
| <i>Montant des dépenses réelles de fonctionnement (DRF)</i> | 63 848 228 | 64 614 407 | 65 389 780 | 66 174 457 |

Source : contrat entre l'Etat et l'Agglomération d'Agen

L'agglomération déclare avoir connu une réduction de 1,19 % de ses dépenses réelles de fonctionnement entre 2014 et 2016, qu'elle compare à la progression de 2,29 % de la moyenne des EPCI.

Cette maîtrise de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement n'est cependant pas la tendance qui se dégage de l'évolution des trois derniers exercices (2015 à 2017), à l'exception des autres charges de gestion courante et des subventions. Globalement, les charges de gestion progressent de 2,5 %, contre les 1,2 % attendus au terme du contrat à partir de 2018.

Tableau n° 7 : Les évolutions des charges de gestion courantes

| en € | 2015 | 2016 | 2017 | Variation 2015/2017 | Variation 2016/2017 |
|---------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------------|------------------------|
| Charges à caractère général | 15 691 324 | 15 407 635 | 16 068 648 | +2,4% | +4,3% |
| + Charges de personnel | 36 957 544 | 37 546 563 | 39 124 134 | +5,86% | +4,2% |
| + Subventions de fonctionnement | 3 187 287 | 2 002 810 | 2 170 861 | -31,9% | +8,4% |
| + Autres charges de gestion | 5 082 701 | 5 692 992 | 5 119 054 | +0,7% | -10% |
| = Charges de gestion (B) | 60 918 856 | 60 650 000 | 62 482 696 | +2,5% | +3% |

Source : d'après les comptes de gestion

La cible contractuelle de 1,2 % des dépenses réelles de fonctionnement semblait donc être un objectif difficile à atteindre pour l'agglomération, ce dont elle convient. Selon l'ordonnateur, le taux de progression des DRF serait de 0,64 % à fin 2018, ce qui démontrerait un respect des engagements contractuels.

8.2.2 Les engagements portant sur le besoin de financement

La contrainte immédiate imposée par le contrat réside dans la maîtrise du besoin de financement. En effet, elle doit dégager un besoin de financement inférieur à celui qui découlait du débat d'orientations budgétaires qui s'est tenu le 1^{er} mars 2018. Les données inscrites au contrat sont les suivantes :

Tableau n° 8 : Besoin de financement contractualisé

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|-------------|--------------|--------------|--------------|
| <i>Besoin de financement initial (=tel que prévu au DOB 2018)⁴⁰</i> | 1 793 000 € | 19 166 000 € | 10 191 000 € | 6 869 000 € |
| <i>Besoin de financement contractualisé (=engagement de l'AA)</i> | 1 793 000 € | 12 266 000 € | 8 051 000 | -1 147 000 |
| <i>Ecart</i> | 0 | -6 900 000 € | -2 140 000 € | -5 722 000 € |

Au final, l'agglomération s'est engagée sur un besoin de financement bien inférieur à ce qu'elle avait annoncé au sein de son rapport d'orientations budgétaires. Le contrat se révèle donc bien moins contraignant puisque fixé par la collectivité elle-même et ce d'autant que le non-respect de cet objectif n'est pas soumis à sanction⁴¹, contrairement au taux de progression des DRF.

Le rapport d'orientations budgétaires 2018 prévoit la mise en œuvre d'un nouveau PPI pour les exercices 2015 à 2020, comprenant un total de 141 M€ de dépenses et 30 M€ de recettes, soit un total net de 111,3 M€⁴².

L'encours total de la dette devrait progresser de 69 M€ en 2017 à 98,9 M€ en 2019. Le remboursement en capital s'accroît de 9,3 M€ en 2018 à presque 10 M€ en 2019. La capacité de désendettement progresse quant à elle de 6,3 années en 2017 à 9,4 années en 2019.

L'objectif contractuel ne porte pas sur la baisse de l'encours de la dette mais sur un moindre recours à l'endettement. L'agglomération devra toutefois revoir à la baisse ses prévisions de recours à l'emprunt pour se conformer au contrat.

⁴⁰ La définition du besoin de financement (article 13-2 LPFP 2018-2022) : « L'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette. Ces éléments prennent en compte les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes. »

⁴¹ L'article 29 n'évoque que le respect du taux d'évolution des DRF ; rappelons que le conseil constitutionnel avait été saisi de cette question et que les dispositions portant sur les sanctions dans le cas de non-respect de cet indicateur ont été ôtées du texte de loi.

⁴² PPI mis à jour le 13/09/2018, donc postérieur à la contractualisation.

8.3 Une structure des charges atypique

La structure des dépenses d'un EPCI se distingue de celle des communes par un moindre poids des dépenses de personnel (18 % dans les EPCI et 36 % dans les communes)⁴³ et par une part supérieure des prestations extérieures (16 % pour les EPCI et 7 % pour les communes).

Si les dépenses de fonctionnement de l'agglomération sont en nette croissance, c'est en raison de l'opération de mutualisation des personnels.

Entre 2013 et 2017, les charges à caractère général ont augmenté de 2 % (soit seulement 314 milliers d'€). En 2015, elles représentent 282 € par habitant et sont inférieures à la moyenne nationale qui est de 315 € par habitant.

Entre 2013 et 2017, le poids des charges de personnel est impacté par la mutualisation des services mise en œuvre le 1^{er} janvier 2015, regroupant désormais les charges de l'agglomération, de la ville et du CCAS.

Il n'est donc désormais plus possible de comparer l'AA avec le niveau moyen des communautés d'agglomération. En effet, le poids des charges de personnel dans les charges courantes est passé de 35,6 % à 61,5 %. Toutefois, l'ordonnateur indique être en capacité de calculer ce taux pour 2017 (hors ville et CCAS) qui serait de 30,5 %.

Tableau n° 9 : Détail des charges courantes de l'agglomération d'Agen

| en € | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Variation 2013/2017 |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------------|
| Charges à caractère général | 15 754 076 | 16 091 525 | 15 691 324 | 15 407 635 | 16 068 648 | 2,0% |
| + Charges de personnel | 12 958 225 | 13 413 422 | 36 957 544 | 37 546 563 | 39 124 134 | 201,9% |
| + Subventions de fonctionnement | 1 550 576 | 3 612 596 | 3 187 287 | 2 002 810 | 2 170 861 | 40,0% |
| + Autres charges de gestion | 4 980 829 | 4 595 265 | 5 082 701 | 5 692 992 | 5 119 054 | 2,8% |
| + Charges d'intérêt et pertes de change | 1 141 181 | 1 200 609 | 1 710 657 | 1 266 555 | 1 173 367 | 2,8% |
| = Charges courantes | 36 384 888 | 38 913 417 | 62 629 513 | 61 916 555 | 63 656 063 | 75,0% |
| <i>Charges de personnel / charges courantes</i> | <i>35,6%</i> | <i>34,5%</i> | <i>59,0%</i> | <i>60,6%</i> | <i>61,5%</i> | <i>72,6%</i> |
| <i>Intérêts et pertes de change / charges courantes</i> | <i>3,1%</i> | <i>3,1%</i> | <i>2,7%</i> | <i>2,0%</i> | <i>1,8%</i> | <i>-41,2%</i> |
| <i>Source : les comptes de gestion</i> | | | | | | |

La part des charges peu élastiques (ou taux de rigidité) comprenant les charges de personnel, les intérêts d'emprunts, les contingents et participations obligatoires et les reversements de fiscalité (dont l'attribution de compensation reversée aux communes membres de l'EPCI) est en progression depuis la mutualisation des services et continue de progresser en 2017. Par conséquent, les marges de manœuvre de l'agglomération d'Agen sont relativement limitées.

⁴³ « Les mutualisations au sein du bloc communal » Rapport de l'IGF et IGA (décembre 2014).

8.4 Le cas particulier des subventions

Les autres charges de gestion courantes évoluent essentiellement du fait des subventions allouées par l'agglomération.

Les subventions de fonctionnement correspondent à 3 % des charges de gestion en 2017, mais représentent 86 € par habitant en 2017 contre 21,8 € par habitant pour la moyenne nationale.

Elles progressent de 40 % sur la période 2013-2017, soit + 620 milliers d'€ et demeurent à un niveau très supérieur à la moyenne nationale.

Les subventions aux personnes de droit privé progressent de 74,6 % entre 2013 et 2017, mais sont relativement stables depuis 2015. Au budget 2018, les subventions progressent encore du fait du soutien apporté au SMAD (+257 000 €) et au SASP SUA Rugby (+100 000 €). Concernant la SASP SUA Rugby, l'ordonnateur précise dans sa réponse qu'il s'agit d'une prestation de service et non d'une subvention.

L'agglomération d'Agen ne publie cependant pas par voie électronique les données essentielles des conventions de subvention d'un montant supérieur à 23 000 €, et ne se conforme donc pas aux dispositions du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017⁴⁴ (l'insertion de ces données dans le compte-rendu des décisions de chaque conseil communautaire est insuffisante). Les données essentielles des subventions supérieures à 23 000 € conclues à compter du 1^{er} août 2017 doivent être mises à disposition sur le site internet de la collectivité au plus tard trois mois à compter de la date de signature de la convention.

La chambre régionale des comptes rappelle en conséquence à l'ordonnateur son obligation de publication des données concernant les subventions supérieures à 23 000 €.

Recommandation n° 6 : publier les données essentielles contenues dans les conventions attribuant des subventions supérieures à 23 000 € (décret n°2017-779 du 5 mai 2017).

8.5 Les produits de l'agglomération d'Agen

8.5.1 La structure des produits

Les recettes budgétaires, peuvent être regroupées en six catégories principales :

⁴⁴ Ce décret a remplacé, depuis le 1^{er} août 2017, le décret n° 2006-887 du 17 juillet 2006 et l'arrêté du 25 septembre 2006.

- les produits issus de la fiscalité directe locale (TH, TFB, TFNB, TAFNB, CFE, CVAE, IFER, TASCOT, FNGIR) nets des reversements ;
- les dotations et participations de l'État et des autres collectivités (dont la DGF) ;
- les produits courants (locations, baux, revenus liés aux remboursements des charges de personnels de la ville et du CCAS) ;
- les produits financiers.

Les ressources fiscales représentent le volume le plus important parmi les recettes de fonctionnement, suivies des ventes et autres produits courants non financiers et enfin des dotations et participations.

8.5.2 La diminution des ressources institutionnelles

De 2013 à 2017, les ressources institutionnelles correspondant aux dotations et participations ont diminué de 2,7 M€, soit -18,4 %, du fait de la mise en œuvre de la contribution au redressement des finances publiques. Cette baisse est toutefois plus que compensée par la progression des produits issus de la fiscalité locale.

Le prélèvement opéré sur la DGF est de plus en plus important, jusqu'en 2016, puisqu'il était de 532 015 € en 2014, de 1 833 678 € en 2015, de 3 135 432 € en 2016 et de 734 252 € en 2017. Les prévisions demeurent à la baisse pour les exercices futurs, mais le rythme de diminution se réduit, passant de - 12,6 % en 2016 à - 3 % en 2018, puis à - 1,2 % à partir de 2019.

En 2016, les ressources institutionnelles représentent 126 € par habitant et sont moins élevées que la moyenne nationale qui est de 148 € par habitant.

8.5.3 L'évolution atypique des produits de gestion

Les produits de gestion ont progressé de 58,8 % (soit + 27,7 M€) entre 2013 et 2017, notamment du fait de la mutualisation qui impacte les ressources d'exploitation (remboursement de la ville et du CCAS).

En 2017, les principaux produits proviennent des ressources fiscales propres nettes des restitutions (soit 44,2 % des produits de gestion), des ressources d'exploitation (soit 36,5 % des produits de gestion), des ressources institutionnelles (soit 16,5 % des produits de gestion) et enfin de la fiscalité reversée (soit 2,7 % des produits de gestion).

8.5.4 L'enjeu stratégique des ressources fiscales

Les recettes fiscales en provenance des entreprises représentent un enjeu stratégique majeur pour l'agglomération d'Agen. Les ressources fiscales propres nettes des restitutions constituent le premier poste des produits de gestion. Elles connaissent une progression importante de + 17,4 % (soit + 4,9 M€) entre 2013 et 2017.

Tableau n° 10 : Evolution des ressources fiscales de l'agglomération d'Agen

| en € | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Variation 2013/2017 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------------|
| Impôts locaux nets des restitutions | 17 753 313 | 18 138 082 | 20 714 307 | 22 387 110 | 21 297 318 | 20,0% |
| + Taxes sur activités de service et domaine | 10 465 658 | 10 927 063 | 11 178 127 | 12 110 909 | 12 075 964 | 15,4% |
| + Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO) | 0 | -154 114 | -154 338 | -188 130 | -232 534 | |
| = Ressources fiscales propres (nettes des restitutions) | 28 218 970 | 28 911 031 | 31 738 096 | 34 309 889 | 33 140 748 | 17,4% |

Source : tableau CRC d'après données DGFIP

En 2016, elles représentent 345 € par habitant et sont sensiblement supérieures à la moyenne nationale de 214 € par habitant. Elles permettent pour partie de compenser la baisse des dotations.

L'agglomération dispose de recettes fiscales importantes en 2016 du fait d'une augmentation exceptionnelle due à la contribution du groupe BMS/ UPSA au titre de la CVAE en raison d'une forte progression du chiffre d'affaires. Cet effet d'aubaine ne s'est pas reproduit, mais le dynamisme des bases fiscales a permis de maintenir les recettes.

Les taxes foncières et d'habitation (dont la cotisation foncière des entreprises – CFE) sont prépondérantes (70,6 % des impôts locaux en 2017) ; elles progressent de + 14,4 %, soit + 2,8 M€ sur la période 2013-2017.

La taxe d'habitation est la seule qui permettrait encore de générer des produits supplémentaires. En effet, le produit par habitant est inférieur aux moyennes nationales, régionales et départementales. Toutefois, les taux sont restés globalement stables entre 2014 et 2017. Seul le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères a augmenté entre 2014 et 2017. L'agglomération a décidé de ne pas mettre en place la taxe d'habitation sur les logements vacants.

Les bases de l'agglomération ont évolué de 5,4 % mais demeurent inférieures aux moyennes et progressent moins rapidement par comparaison au niveau départemental.

La taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) augmente sensiblement de + 66,3 % sur la période (soit + 770 047 €). Le produit de cette taxe, rapporté au nombre d'habitant, se situe toutefois dans les moyennes régionale et nationale, mais reste inférieur à la moyenne départementale.

Le produit de la CFE augmente du fait d'une progression du nombre d'entreprises qui y sont soumises (+ 10,8 % entre 2014 et 2017). Le ratio par habitant est désormais supérieur aux moyennes régionale et nationale (111 €/ habitant contre 106 €/ habitant pour la moyenne nationale).

8.5.5 La fiscalité reversée par l'agglomération d'Agen

La fiscalité reversée par l'AA représente 3 % des produits de gestion en 2017 et progresse de 715 303 € entre 2013 et 2017. En 2016, elle correspondait à 21,19 €/habitant, soit un niveau supérieur à la moyenne nationale qui est de 13 € par habitant.

Tableau n° 11 : Evolution de la fiscalité reversée par l'AA

| en € | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Variation 2013/2017 |
|--|------------------|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------------|
| Attribution de compensation brute | 346 910 | 351 174 | 360 315 | 360 315 | 370 202 | 6,7% |
| + Fonds de péréquation (FPIC)et de solidarité | 421 161 | -81 929 | 909 896 | 1 181 324 | 1 109 043 | 163,3% |
| +/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR) | 561 634 | 565 763 | 565 763 | 565 763 | 565 763 | 0,7% |
| = Fiscalité reversée par l'Etat et l'intercommunalité | 1 329 705 | 835 008 | 1 835 974 | 2 107 402 | 2 045 008 | 53,8% |

Source : d'après les comptes de gestion

8.5.6 La fiscalité conservée par le groupement

La part du produit total de la fiscalité du territoire (groupement et bloc communal) conservée par l'AA est de 28,7 %, sans évolution majeure sur la période contrôlée (+2,6 %). Elle conserve en revanche 69,6 % des produits de sa fiscalité.

Le détail des produits de la fiscalité des différents ensembles est présenté dans le tableau infra.

Tableau n° 12 : Fiscalité de l'agglomération d'Agen et de ses communes membres

| ANAFI en € | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | variation 2013 :17 |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|-----------------------|
| Communes membres | | | | | | |
| 731 - Contributions directes | 40 903 933 | 42 516 371 | 43 704 058 | 45 893 780 | 46 425 104 | 13,5% |
| 7323 - Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) | 402 004 | 401 413 | 400 848 | 447 876 | 0 | -100,0% |
| 7325 - Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) | 568 465 | 976 336 | 1 176 927 | 1 483 299 | 0 | -100,0% |
| 7328 - Autres reversements de fiscalité | 352 426 | 375 955 | 453 447 | 3 851 | 482 | -99,9% |
| 73925 - Prélèvements pour reversements de fiscalité FPIC | 0 | 0 | 0 | -24 924 | 0 | |
| 73928 - Autres reversements de fiscalité | -194 | -93 316 | 0 | -26 256 | 0 | -99,8% |
| Sous-total (A) | 42 226 634 | 44 176 759 | 45 735 280 | 47 777 625 | 46 425 585 | 9,9% |
| Groupement | | | | | | |
| 731 - Contributions directes | 27 568 440 | 28 139 757 | 30 431 224 | 33 050 086 | 31 811 597 | 15,4% |
| 7323 - Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) | 561 634 | 565 763 | 565 763 | 565 763 | 0 | -100,0% |
| 7325 - Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) | 421 161 | 528 446 | 909 896 | 1 181 324 | 0 | -100,0% |
| 73928 - Autres reversements de fiscalité | 0 | -610 375 | 0 | 0 | 0 | |
| Sous-total (B) | 28 551 235 | 28 623 591 | 31 906 883 | 34 797 173 | 31 811 597 | 11,4% |
| Total communes et groupement (C=A+B) | 70 777 869 | 72 800 350 | 77 642 163 | 82 574 798 | 78 237 182 | 10,5% |
| Groupement | | | | | | |
| 7321 - Attribution de compensation (AC) | 346 910 | 351 174 | 360 315 | 360 315 | 370 202 | 6,7% |
| 73921 - Prélèvements pour reversements de fiscalité - AC | -7 545 377 | -8 119 345 | -8 048 222 | -9 014 625 | -10 514 279 | 39,3% |
| 73922 - Prélèvements pour reversements de fiscalité - DSC | -2 269 751 | -1 882 330 | -1 646 495 | -1 641 631 | -34 332 | -98,5% |
| Sous-total fiscalité transférée ou reçue par le groupement (D) | -9 468 217 | -9 650 501 | -9 334 402 | -10 295 941 | -10 178 409 | 7,5% |
| Fiscalité conservée par le groupement (E=B+/-D, tableau 3.2) | 19 083 018 | 18 973 090 | 22 572 481 | 24 501 232 | 21 633 188 | 13,4% |
| - Part fiscalité du bloc conservée par le groupement (E/C) | 26,96% | 26,06% | 29,07% | 29,67% | 27,65% | 2,6% |
| - Part fiscalité du groupement conservée par le groupement (E/B) | 66,84% | 66,28% | 70,74% | 70,41% | 68 % | 1,7% |

8.6 Un excédent brut de fonctionnement en progression depuis la mutualisation

Entre 2013 et 2016, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) est relativement stable, progressant globalement de + 4,6 %, surtout depuis la mutualisation. Les charges de gestion (77,3 %, soit + 27,24 M€) augmentent toutefois plus rapidement que les produits de gestion (+58,8 %, soit + 27,8 M€).

Tableau n° 13 : L'autofinancement de l'agglomération d'Agen

| en € | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Variation 2013/2017 |
|--|-------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------------|
| Produits de gestion (A) | 47 221 035 | 47 037 238 | 73 609 235 | 75 125 199 | 75 010 359 | 58,8% |
| Charges de gestion (B) | 35 243 707 | 37 712 808 | 60 918 856 | 60 650 000 | 62 482 696 | 77,3% |
| Excédent brut de fonctionnement (A-B) | 11 977 328 | 9 324 429 | 12 690 380 | 14 475 199 | 12 527 663 | 4,6% |
| <i>en % des produits de gestion</i> | <i>25,4%</i> | <i>19,8%</i> | <i>17,2%</i> | <i>19,3%</i> | <i>16,7%</i> | <i>-34,2%</i> |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Si l'excédent brut de fonctionnement progresse, la part qu'il représente au sein des produits de gestion tend néanmoins à se réduire, passant de 25,4 % des produits de gestion à 16,7 %. Ce niveau reste toutefois confortable et très nettement au-dessus de la moyenne nationale. En effet, en 2016, il correspond à 145 €/habitant contre 85 €/habitant pour l'ensemble des communautés d'agglomération.

8.7 Le financement des investissements

8.7.1 La progression de la capacité d'autofinancement (CAF)

Le détail des données concernant la CAF de l'agglomération d'Agen est retracé dans le tableau infra :

Tableau n° 14 : L'autofinancement de l'agglomération d'Agen

| en € | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Variation 2013/2017 |
|-------------------------------------|-------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------------|
| = CAF brute | 10 887 020 | 8 218 276 | 10 768 320 | 13 144 585 | 11 641 224 | 6,9% |
| <i>en % des produits de gestion</i> | <i>23,1%</i> | <i>17,5%</i> | <i>14,6%</i> | <i>17,5%</i> | <i>15,5%</i> | <i>-32,7%</i> |
| CAF nette ou disponible | 4 974 001 | 1 064 633 | 3 489 955 | 4 342 493 | 2 439 639 | -50,9% |

Source : CRC d'après les comptes de gestion

La capacité d'autofinancement (CAF) brute augmente de 6,9 % (soit + 754 204 €) sur la période 2013-2016. Même si elle baisse en 2017, elle demeure à un niveau élevé et représente 15,5 % des produits de gestion. A titre de comparaison en 2017, la CAF brute correspondait à 117 € par habitant contre 73 € par habitant pour la moyenne nationale.

La CAF nette (annuité de la dette déduite) baisse en revanche de 50,9 % entre 2013 et 2017 du fait d'une forte progression de l'annuité en capital de la dette (+ 3,3 M€ sur la même période). En 2016, elle représentait encore 44 € par habitant et se réduit à 25 € par habitant, contre 44 € par habitant pour la moyenne nationale. En 2017, cet indicateur est désormais inférieur à la moyenne nationale.

L'EPCI suit plus particulièrement le taux d'épargne brute comme indicateur de gestion et de capacité à investir. L'ordonnateur indique que ce taux serait de 20,9 % en 2017, soit largement supérieur au seuil d'alerte de 10 %.

8.7.2 Les dépenses d'équipement

Les dépenses d'équipement (opérations d'ordre incluses) ont évolué à la baisse depuis 2013 de 44 %. Elle dispose toutefois d'un niveau de dépenses d'équipement par habitant supérieur à la moyenne nationale (en 2017, 193 € de dépenses d'équipement par habitant contre une moyenne nationale de 106 €).

8.7.3 La structure de la dette de l'agglomération

La dette de l'agglomération d'Agen est équitablement répartie entre taux variables (50,5 %) et taux fixes (49,5 %).

S'agissant de l'exposition au risque, la dette dite « structurée » représente moins de 3 % de son encours et est composée de deux emprunts, de type taux fixes à barrière.

Le principe de ces produits est que la collectivité paie un taux fixe bonifié (dans le cas d'espèce, selon le contrat, 4,13 % ou 4,05 %) tant que le taux Euribor (1M ou 12M selon le contrat) ne dépasse pas une certaine limite (6,5 % ou 5,75 % selon le contrat). Depuis la mise en place de ces contrats en 2010 et 2011, l'agglomération a toujours payé le taux fixe bonifié et la barrière n'a jamais été activée. L'un des deux emprunts sera éteint en 2019 et pour le second, son extinction est prévue en 2026. Les taux Euribor actuellement négatifs, n'atteignent pas, à ce jour, les barrières fixées dans les contrats.

Ces produits structurés, dits « produits de première génération », présentent donc un risque limité et ne sont pas des produits de nature à être qualifiés de toxiques. L'EPCI n'a pas conclu d'emprunts dits « à risque ». Selon cette classification, la dette de l'agglomération d'Agen est composée à 97,23 % de risque 1A et 2,77 % de risque 1B.

8.8 La situation financière consolidée

8.8.1 Le résultat consolidé tous budgets confondus reste excédentaire

Le résultat consolidé avec reports s'améliore sur la période, notamment depuis la mutualisation. Au final, les résultats sont excédentaires sur toute la période contrôlée, comme en témoignent les données infra issues des comptes de gestion.

Tableau n° 15 : Résultats agrégés tous budgets agglomération d'Agen

| en € | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Fonctionnement | | | | | |
| Recettes agrégées | 75 137 143 | 79 605 354 | 114 105 306 | 129 615 112 | 134 840 171 |
| - Recettes et dépenses réciproques | 1 508 070 | 3 139 385 | 2 443 958 | 1 550 042 | 1 001 401 |
| = Recettes consolidées, tous budgets (A) | 73 629 074 | 76 465 969 | 111 661 348 | 128 065 071 | 133 838 770 |
| Dépenses agrégées | 65 099 173 | 71 801 734 | 104 706 197 | 128 396 608 | 126 880 127 |
| - Recettes et dépenses réciproques | 1 508 070 | 3 139 385 | 2 443 958 | 1 550 042 | 1 001 401 |
| = Dépenses consolidées, tous budgets (B) | 63 591 103 | 68 662 349 | 102 262 239 | 126 846 567 | 125 878 725 |
| Résultat de l'exercice, tous budgets (A-B) | 10 037 971 | 7 803 620 | 9 399 109 | 1 218 504 | 7 960 045 |
| + Report | 21 383 506 | 11 778 701 | 15 055 808 | 17 278 396 | 12 150 587 |
| = Résultat consolidé de l'exercice, tous budgets | 31 421 477 | 19 582 321 | 24 454 917 | 18 496 900 | 20 110 631 |

Source : comptes de gestion

Entre 2013 et 2016, les dépenses agrégées du budget principal et des budgets annexes progressent dans des proportions plus importantes que les recettes agrégées provoquant une baisse des résultats, mais dont le niveau reste très excédentaire.

La très forte progression du montant de l'encours de la dette (+ 68 %) se traduit également par celui des intérêts (+145 %) et du taux apparent de la dette consolidée (3 % en 2016). L'encours de la dette atteint 111,2 M€ en 2016, du fait de l'intégration des différentes communes et des transferts de compétences intervenus en 2014 puis en 2016. Ces données restent toutefois comparables à ceux des autres EPCI.

Les CAF brutes des budgets annexes (hors zones d'activités) régressent de 32 % entre 2013 et 2017.

La capacité de désendettement du budget principal est de 8,34 ans en 2016, ce qui reste conforme aux préconisations du contrat avec l'Etat (inférieur à 12 années).

8.8.2 La forte progression de l'endettement consolidé

L'article 107 de la loi NOTRe du 7 août 2015⁴⁵ a modifié la forme et le contenu du débat d'orientations budgétaires impliquant pour les EPCI de plus de 10 000 habitants, l'obligation de présenter un rapport sur la structure de la gestion de la dette.

La structure de la dette de l'agglomération d'Agen doit s'examiner de manière consolidée. Ainsi, 8 des 10 budgets de l'agglomération sont financés par l'emprunt et présentent un encours de dette total de 120 M€ (selon le rapport d'orientations budgétaires 2018).

L'endettement consolidé est de 121 841 172 € au 31 décembre 2017, contre 69 673 053 € pour le budget principal. L'encours consolidé de la dette progresse très

⁴⁵ L'article 107 de la loi NOTRe du 7 août 2015⁴⁵ a modifié notamment les articles L. 23121, L. 3312-1 et L. 5211-36 du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatifs à la forme et au contenu du débat d'orientations budgétaires

significativement depuis 2016, ce que l'ordonnateur explique par la reprise dans le passif de l'encours de la dette des budgets Eau 47 et SIVOM Agen Est et plus récemment du projet TAG.

Tableau n° 16 : Endettement consolidé tous budgets confondus

| en € | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|
| Encours de la dette agrégée | 65 404 668 | 86 675 988 | 90 606 216 | 111 176 280 | 121 841 172 |
| - Dettes réciproques | 0 | 1 491 362 | 1 491 362 | 1 491 362 | 0 |
| = Encours de la dette consolidée (tous budgets) | 65 404 668 | 85 184 626 | 89 114 854 | 109 684 918 | 121 841 172 |
| / CAF brute consolidée tous budgets | 14 996 492 | 14 473 703 | 19 129 571 | 10 142 951 | 18 323 109 |
| = Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée) | 4,36 | 5,89 | 4,66 | 10,81 | 6,65 |
| / CAF brute du budget principal | 10 887 020 | 8 218 276 | 10 768 320 | 13 144 585 | 11 641 223 |
| = Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute du BP) | 6,01 | 10,37 | 8,28 | 8,34 | 10,47 |
| Intérêts des emprunts et dettes | 1 355 021 | 1 327 644 | 2 081 967 | 3 325 546 | 2 109 439 |
| / Encours de la dette consolidée | 65 404 668 | 85 184 626 | 89 114 854 | 109 684 918 | 121 841 172 |
| = Taux apparent de la dette consolidée (tous budgets) | 2,1% | 1,6% | 2,3% | 3,0% | 1,7% |

Source : comptes de gestion

Le montant prévisionnel des emprunts s'élève à 30,7 M€ selon les comptes de gestion pour l'exercice 2017. L'agglomération prévoit une progression du montant des emprunts jusqu'à 38,3 M€ (y compris le nouvel emprunt pour le budget « Pépinière d'entreprise » créé en 2018 pour lequel un emprunt de 1,3 M€ est prévu).

L'encours consolidé de la dette est constitué à 43 % par une dette issue des budgets annexes.

L'analyse des données consolidées, permet de porter la capacité de désendettement à 10,5 années. Les données inscrites au contrat prévoient un seuil de 12 années, mais ne portent que sur le budget principal.

8.8.3 La présentation consolidée du besoin de financement

La nouvelle présentation à laquelle s'est conformée l'EPCI, identifie le besoin de financement comme le solde entre l'emprunt prévisionnel et le remboursement en capital de la dette. Concernant les projections, elles sont sans doute peu fiables compte tenu des nouvelles procédures de DSP en cours qui aboutiront en 2019.

Le besoin de financement de l'exercice 2018 s'élève à 25 M€ en tenant compte de la création d'un nouveau budget annexe « Pépinière d'entreprises ».

Tableau n° 17 : Le besoin de financement

| Libellé budget | Epargne brute (capacité d'autofinancement brute)(3) | Remboursements en capital d'emprunts (4) | Capacité d'autofinancement nette (5) | Autofinancement propre disponible (7) | Besoin de financement (9) | Emprunts de l'année (10) | Encours de dette (11) |
|----------------------|---|--|--------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------|--------------------------|-----------------------|
| AGGLOMERATION D'AGEN | 29 186 327 | 20 232 745 | 8 953 583 | 31 056 197 | -25 046 354 | 30 772 843 | 187 599 481 |

Source : CRC d'après comptes de gestion

Le besoin de financement est essentiellement issu du budget principal, du TAG, des budgets eau et régie d'assainissement. Le montant du besoin de financement reste toutefois élevé et supérieur au remboursement en capital des emprunts et proche du montant de la CAF consolidée.

Ces données sont bien supérieures aux montants inscrits au contrat, lequel ne porte que sur le budget principal. Le contrat est donc peu contraignant concernant l'endettement et le besoin de financement, les indicateurs ne portant que sur les données du budget principal et non sur les données consolidées (tous budgets confondus).

8.8.4 L'amélioration du fonds de roulement et la trésorerie (budgets M14)

Sur la période examinée, les ressources stables progressent de 23 % (256,9 M€) et les emplois de 19 % (341,7 M€), permettant au fonds de roulement net global consolidé de s'améliorer et de redevenir positif en 2016 (910 milliers d'€). Il s'améliore depuis la mutualisation pour atteindre 1,6 M€ en 2017, le niveau le plus élevé que l'agglomération n'ait jamais atteint. Le fonds de roulement net global consolidé bénéficie en effet d'une progression des ressources stables de 10 M€ (et une forte amélioration du résultat et des réserves et subventions) et du recours à un emprunt supplémentaire de 7 M€.

La gestion de la trésorerie a été profondément modifiée puisque la trésorerie passive est passée de 5 M€ à 1 M€ en 2017.

Chambre régionale
des comptes
Nouvelle-Aquitaine



Les publications de la chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr