



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS-DE-LAUZUN

(Département du Lot-et-Garonne)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 16 novembre 2023.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
RECOMMANDATIONS.....	5
ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE.....	6
1 PRÉSENTATION DU TERRITOIRE DU PAYS-DE-LAUZUN.....	7
1.1 La situation socio-économique du territoire.....	7
1.2 La situation sanitaire de la population du territoire.....	8
1.3 Les enjeux du territoire du Pays-de-Lauzun	8
2 L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE	10
2.1 Le contexte institutionnel.....	10
2.2 La composition de l'établissement public intercommunal.....	11
2.3 Les compétences exercées par l'établissement public intercommunal	12
2.4 La définition de l'intérêt communautaire et le recours au fonds de concours.....	14
2.5 L'organisation politique et administrative de la communauté de communes	15
2.5.1 L'organisation politique de la communauté de communes	15
2.5.2 L'organisation administrative de la communauté de communes	18
3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	20
3.1 L'organisation de la fonction financière et comptable.....	20
3.1.1 Les débats d'orientation budgétaire	20
3.1.2 Les documents budgétaires	21
3.1.3 La qualité des prévisions budgétaires	21
3.2 La fonction financière et comptable.....	22
3.2.1 Le délai global de paiement	22
3.2.2 Les immobilisations réalisées en régie	23
3.2.3 Les provisions pour risques et charges	24
3.2.4 Les opérations de cessions d'actifs	24
3.2.5 Un soutien financier à la commune de Miramont à encadrer	27
4 L'ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIÈRE.....	28
4.1 L'organisation	29
4.2 La stratégie.....	29
4.3 Les produits et charges de fonctionnement.....	30
4.3.1 Les produits.....	30
4.3.2 Les charges	35
4.3.3 Le tableau de financement	37
4.4 Les investissements.....	38
4.4.1 Les dépenses d'équipement	38
4.4.2 Le financement des investissements	39

4.5	L'encours de dettes	40
4.6	La trésorerie	40
4.7	La situation du budget annexe relatif à la ZAC Saint-Pardoux.....	41
5	LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS ET ENTREPRISES AIDÉES....	41
5.1	Un soutien financier à des associations et à des entreprises.....	42
5.1.1	La politique menée.....	42
5.1.2	La situation de la SCI D.....	43
5.2	Un suivi des relations avec les associations à mettre en œuvre	44
6	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	45
6.1	L'organisation de la fonction ressources humaines	45
6.2	Une politique sociale définie par les lignes directrices de gestion.....	45
6.3	Les effectifs et les dépenses de personnel.....	46
6.3.1	L'évolution des effectifs	46
6.3.2	L'évolution des dépenses de personnel.....	47
6.4	Le régime indemnitaire	48
6.5	Le temps de travail.....	49
6.5.1	Le cadre réglementaire applicable	49
6.5.2	Le régime du temps de travail.....	49
6.5.3	La mise en place du télétravail.....	50
6.5.4	L'évolution de l'absentéisme	50
6.6	La situation administrative irrégulière d'un agent de la communauté de communes	51
7	LA COMMANDE PUBLIQUE	53
7.1	L'organisation resserrée de la fonction achat.....	53
7.2	Une absence de procédures formalisées et de contrôle interne	54
7.3	Une évaluation insuffisante des besoins.....	54
7.4	Des relations avec des opérateurs subventionnés à clarifier	55
7.4.1	Le financement du centre de loisirs communautaire	55
7.4.2	La compétence tourisme gérée par l'association Office du tourisme du Pays-de-Lauzun	58
	ANNEXES.....	60

SYNTHÈSE

La communauté de communes du Pays-de-Lauzun (CCPL), dont le siège est à Lauzun, évolue dans un bassin de vie à dominante rurale autour de Miramont-de-Guyenne (Lot-et-Garonne). Avec ses 20 communes regroupées, cet établissement public de coopération intercommunal (EPCI) présente une taille inférieure à la moyenne des EPCI du département.

Un territoire avec des fragilités socio-économiques que l'EPCI essaie de corriger avec les actions engagées dans le cadre des compétences transférées

La CCPL constitue un des 11 établissements publics de coopération intercommunale du département, et totalise 10 372 habitants. Le territoire comprend des faiblesses mais dispose d'atouts (tourisme, dynamisme des entreprises, habitat à dominante résidentielle).

Elle exerce pour le compte de ses membres près de 21 compétences dans des domaines différents. Les compétences obligatoires ont récemment été enrichies par l'intégration de la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), du traitement de l'eau, de l'assainissement et la collecte et traitement des déchets. D'autres compétences sont exercées pour répondre à des problématiques spécifiques du territoire dont l'accès aux soins de premier recours avec la création d'une maison pluridisciplinaire de santé.

Une situation financière satisfaisante qui ne doit pas masquer quelques améliorations nécessaires dans sa gestion

La gestion financière est centralisée et assurée par un agent qui a également la responsabilité de traiter les achats publics. Cette configuration pourrait être sécurisée par une formalisation des procédures. Néanmoins, si la gestion financière apparaît efficace, les documents budgétaires doivent gagner en exhaustivité et en fiabilisation. La prévision budgétaire doit être améliorée pour se rapprocher des réalisations notamment en matière d'investissement.

Au plan financier, la chambre ne relève pas de problématiques particulières. La situation financière est satisfaisante.

Un soutien financier au tissu social et économique du territoire à mieux encadrer afin de garantir la bonne utilisation des fonds publics versés

La CCPL soutient son bassin de vie en apportant des contributions financières à des associations et à des entreprises. À ce titre, elle alloue chaque année près de 0,4 M€ à des organismes privés sous forme de subventions de fonctionnement.

Les fonds publics accordés à des tiers étaient peu suivis et contrôlés, de sorte que la communauté de communes était souvent dans l'incapacité de garantir la bonne utilisation des deniers octroyés. Depuis, elle a engagé des actions visant à mieux contrôler les associations bénéficiaires d'un financement public.

Une gestion des ressources humaines organisée et globalement efficace

La gestion des ressources humaines est resserrée et assurée par un unique agent. Cette organisation est cohérente au regard de la taille de la communauté de communes mais

l'insuffisance de formalisation des procédures fragilise ce secteur sans pour autant en dégrader l'efficacité.

Les effectifs ont connu une croissance sur la période sous revue pour atteindre 36,27 ETP. Ces recrutements ont naturellement engendré une augmentation des dépenses de personnel (12,4 %).

La chambre relève que les principaux outils de gestion sont en place. La gestion du régime indemnitaire a été instaurée tardivement mais pas pour tous les agents. En effet, certains d'entre eux ont bénéficié de ce cadre juridique bien avant la délibération instaurant ce dispositif au sein de la CCPL.

Une gestion des achats publics insuffisamment rigoureuse et faisant apparaître de sérieux risques et des irrégularités

La communauté de communes a structuré la fonction achat public avec le service des finances. Ce choix est cohérent. Pour autant, la présence d'un seul agent sur ce secteur n'est pas sans présenter des risques. Pour les réduire, la CCPL doit procéder à une formalisation de ses processus d'achats particulièrement pour les achats récurrents (hors investissements).

Si les achats nécessaires aux gros investissements sont organisés et formalisés dans le cadre d'accords-cadres, la chambre a relevé que de nombreux segments échappaient à toute mise en concurrence notamment des postes aux dépenses élevées dont celui des carburants. Sans obérer l'irrégularité aux principes de la commande publique, elle ne permet pas de bénéficier de prix attractifs.

Par ailleurs, la chambre a constaté que certaines relations avec des opérateurs privés associatifs s'organisaient dans le cadre de conventions d'objectifs à l'appui d'un subventionnement. Sur les recommandations de la chambre, le Pays-de-Lauzun a entrepris une régularisation des liens juridico-financiers avec ces associations.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : établir pour chaque vice-président une délégation de signature mentionnant avec précision les attributions accordées, les actes qu'il sera autorisé à signer et les seuils des engagements de dépenses le cas échéant [**non mise en œuvre**].

Recommandation n° 2 : présenter chaque année un état des indemnités perçues par les élus siégeant au conseil communautaire en application de l'article L. 5211-12-1 du CGCT [**non mise en œuvre**].

Recommandation n° 3 : compléter de manière exhaustive les annexes budgétaires concernant les contributions aux associations et les effectifs de la CCPL [**non mise en œuvre**].

Recommandation n° 4 : améliorer la fiabilité des prévisions de dépenses de fonctionnement et les prévisions des recettes d'investissement en s'appuyant sur le programme pluriannuel d'investissement [**non mise en œuvre**].

Recommandation n° 5 : améliorer la valorisation du temps agent consacré aux immobilisations réalisées en régie complétée des opérations comptables à réaliser au sein d'une procédure [**non mise en œuvre**].

Recommandation n° 6 : procéder à une évaluation financière systématique des biens immobiliers faisant l'objet d'un projet de cession par la direction départementale des finances publiques conformément à l'article L. 5211-37 du code général des collectivités territoriales préalablement à la décision d'aliénation du conseil communautaire [**en cours de mise en œuvre**].

Recommandation n° 7 : mettre en œuvre un fonds de concours pour soutenir financièrement le fonctionnement de l'équipement municipal de la commune de Miramont-de-Guyenne conformément aux dispositions de l'article L. 5214-16 du CGCT [**non mise en œuvre**].

Recommandation n° 8 : assurer un suivi des aides financières les plus conséquentes pour garantir leur bon usage, à partir des comptes annuels des associations et des rapports d'activité [**en cours de mise en œuvre**].

Recommandation n° 9 : régulariser la situation de l'agent territorial entrepreneur au regard des obligations statutaires du fonctionnaire exerçant à temps plein [**totallement mise en œuvre**].

Recommandation n° 10 : élaborer des procédures d'achats par nature et montant et un guide interne des achats publics conforme au code de la commande publique [**non mise en œuvre**].

Recommandation n° 11 : assurer un recensement des besoins par nature et évaluer leurs coûts afin de mettre en œuvre les procédures d'achats adéquates conformément aux dispositions du code de la commande publique [**non mise en œuvre**].

Recommandation n° 12 : clarifier et régulariser les relations juridico-financières avec les associations Amicale laïque de Miramont dans le cadre de la gestion du centre de loisirs communautaire et Office de tourisme du Pays-de-Lauzun assurant la promotion du tourisme [**en cours de mise en œuvre**].

ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes du Pays-de-Lauzun a été inscrit au programme 2023 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine.

Par lettre en date du 27 février 2023, la chambre a informé du contrôle des comptes et de la gestion, à partir de l'exercice 2018 jusqu'à la période la plus récente, l'ordonnateur actuel, M. Emilien Roso ainsi que l'ancien ordonnateur, M. Luc Macouin. Ce dernier en a accusé réception le jour même. L'ordonnateur en fonctions en a accusé réception le 28 février 2023.

L'entretien d'ouverture du contrôle a eu lieu le 29 mars 2023 au siège de la communauté de communes à Lauzun avec l'ordonnateur en fonctions, et le même jour avec son prédécesseur.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est tenu le 28 juin 2023 avec l'ordonnateur en fonctions et le 21 juin 2023 avec l'ancien ordonnateur.

Le présent rapport d'observations provisoires a été délibéré par la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine lors de sa séance du 20 juillet 2023.

Par suite, le rapport d'observations provisoires a été communiqué à l'ordonnateur en fonctions, M. Roso, le 1^{er} septembre 2023 ainsi qu'à l'ancien ordonnateur, M. Macouin. L'ancien ordonnateur a indiqué ne pas avoir de remarques sur le rapport d'observations provisoires communiqué. En revanche, l'actuel ordonnateur a communiqué à la chambre ses observations écrites notamment sur les recommandations formulées dont certaines n'ont pu être prises en compte en l'absence d'éléments probants.

Par ailleurs, la chambre a décidé de communiquer des extraits du rapport d'observations provisoires à différents tiers sur le fondement de l'article R. 262-117 du code des juridictions financières. Ainsi, la dirigeante de la SAS M.K. a été destinataire d'un extrait sans qu'elle y apporte de réponses. La situation est identique pour le président de l'association amicale laïque Culture et Loisirs, le maire de Miramont-de-Guyenne et la présidente de l'association Office du tourisme du Pays-de-Lauzun. Enfin, la chambre a enregistré la réponse du responsable des services techniques de la communauté de communes parvenue le 5 septembre 2023.

La chambre a arrêté, lors de sa séance du 16 novembre 2023, les observations définitives développées dans le présent rapport.

1 PRÉSENTATION DU TERRITOIRE DU PAYS-DE-LAUZUN

1.1 La situation socio-économique du territoire

Situé au nord-ouest du Lot-et-Garonne, le territoire de la communauté de communes du Pays-de-Lauzun fait partie des 11 territoires communautaires (huit communautés de communes et trois communautés d'agglomération¹) du département (hors communauté de communes des Deux-Rives dont le siège est situé dans le département du Lot) (annexe n° 1). La communauté de communes du Pays-de-Lauzun (CCPL), créée en 1993, est historiquement le premier établissement public de coopération intercommunale. Ce regroupement de communes sur le territoire du Dropt s'étend sur 242,8 km², compte 10 372 habitants² et se caractérise par une densité de population faible, qui s'établit à 42,7 habitants par km².

Sur la période 2008 à 2013, la population a reculé de 1,63 % et de 2,52 % entre 2013 et 2019. Cette baisse résulte d'un recul de la natalité et d'une hausse de la mortalité. Le taux de natalité était de 6,8 ‰ sur la période 2013-2019. Il était de 8,2 ‰ entre 2008 et 2013 contre 14,1 ‰ entre 1968-1975.

Le taux de mortalité connaît en revanche une augmentation importante de plus de 14 % contre 12,3 ‰ sur la période précédente (2008-2013). Cette évolution est due à la forte proportion de personnes âgées sur ce territoire. En effet, la répartition de la population par tranche d'âges met en évidence que les personnes de plus de 60 ans représentent 43,7 % des habitants de la communauté de communes du Pays-de-Lauzun contre 23,8 % pour les moins de 30 ans. La part des plus de 75 ans dans la population intercommunale progresse davantage que sur le département.

Sa population se caractérise également par une représentation majeure des ménages de retraités (44 %), d'ouvriers (14,6 %) et d'employés (12,7 %). En revanche, les agriculteurs (3,3 %), artisans-commerçants (4,8 %) et cadres-professions intellectuelles (2,2 %) sont sous-représentés.

En outre, ce territoire présente des faiblesses socio-économiques avec un taux de pauvreté monétaire de 19,3 % et un taux de chômage de 14,1 %. Ces indicateurs sont particulièrement défavorables et dégradés par rapport aux données départementale et régionale. Il ressort que le taux de pauvreté comme le taux de chômage sont bien supérieurs à ceux de la région (13,4 %) et du département (16,8 %).

Tableau n° 1 : principaux indicateurs socio-économiques

	Pays-de-Lauzun	Département	Région
Taux de pauvreté monétaire (en %)	19,3	16,8	13,4
Taux de chômage (en %)	14,1	10,4	12,7
Proportion de ménages fiscaux imposés (en %)	39,1	47,6	54,3
Revenu disponible par unité de consommation médian (en €)	18 800	20 110	21 540

Source : Insee, données 2021

¹ Agglomération d'Agen, communauté d'agglomération du Grand-Villeneuve, Val de Garonne Agglomération.

² Source : Insee, population légale 2022.

Enfin, la majorité des habitants est propriétaire de sa résidence principale (75 %) et 22,2 % sont locataires. Parmi les locataires, seulement 2,9 % sont logés dans un logement de type habitation à loyer modéré (HLM).

L'habitat est un enjeu majeur pour les collectivités particulièrement sur la création de logements sociaux. Au sein des EPCI de Nouvelle-Aquitaine, la part de logements sociaux parmi les résidences principales varie entre 0,2 % et 20,3 % selon les territoires. Ainsi, l'offre de logements sociaux est variable et ne permet pas toujours de répondre à la demande des ménages aux revenus modestes.

Les zones urbaines, soumises à la loi SRU, sont mieux dotées en logements sociaux que les zones rurales qui possèdent pourtant des populations aux revenus modestes. Le Lot-et-Garonne présente une offre très peu dense en logements sociaux y compris le Pays-de-Lauzun avec un taux compris entre 0,2 et 2,6 % de résidences principales.

1.2 La situation sanitaire de la population du territoire

L'indice de développement humain (IDH) permet d'évaluer la situation d'un territoire à partir de trois critères : l'éducation, le niveau de vie et la santé. La région Nouvelle-Aquitaine est parmi les régions dont la situation est plutôt favorable. Le territoire de l'EPCI du Pays-de-Lauzun présente toutefois un IDH peu favorable au regard de la situation des autres EPCI de la région.

Les données socio-économiques mettent en évidence une population relativement âgée et précaire avec un faible niveau de qualification. Pour autant, sur le plan sanitaire, l'état de santé est globalement satisfaisant alors même que la densité des professionnels de santé est faible. En effet, le suivi des taux standardisés de mortalité ou de morbidité pour ce territoire ne font pas apparaître de situations très dégradées par rapport aux mêmes indicateurs régionaux.

Si l'état de santé de la population du Pays-de-Lauzun ne présente pas de signes inquiétants, cette situation pourrait se dégrader devant un recul de l'offre de soins de premier recours. Hormis la présence de chirurgiens-dentistes jugée satisfaisante, celle des autres professionnels de santé est inquiétante. La position de l'EPCI en matière de présence de médecins généralistes (65,8 pour 100 000 habitants contre 115,6 pour la région) et de masseurs-kinésithérapeutes (56,4 contre 110,5) est très défavorable avec des ratios bien inférieurs à ceux constatés dans les 153 EPCI de la région. Elle est également défavorable en ce qui concerne la présence d'infirmiers libéraux (188 contre 206,3).

Compte tenu des indicateurs présentés, il est cohérent que la communauté de communes ait investi le champ de la santé en soutenant la création d'une maison de santé pluriprofessionnelle (MSP) à Miramont-de-Guyenne et prochainement un centre de santé (ouverture automne 2023) dont l'implantation se fera dans les locaux de la MSP.

1.3 Les enjeux du territoire du Pays-de-Lauzun

La communauté de communes du Pays-de-Lauzun s'inscrit dans une politique dynamique en matière économique. Cette stratégie est matérialisée par la signature le 17 décembre 2020 d'une convention relative à la mise en œuvre du schéma régional de développement économique, d'innovation, d'internalisation et d'aides aux entreprises avec la région Nouvelle-Aquitaine.

La stratégie de développement économique communautaire a été définie à partir d'un diagnostic territorial qui identifie les forces (création d'entreprises dynamique, tourisme vraie richesse économique, habitat locatif soutenu) et les faiblesses (population âgée, population avec des revenus modestes, forte désertification médicale du territoire). Sur cette base, la stratégie développée vise à répondre à plusieurs objectifs³. La communauté de communes est notamment investie dans le soutien aux entreprises. Elle participe avec la région à l'accompagnement des entreprises en versant diverses aides aux entreprises dont les montants et les modalités sont définis selon l'intérêt communautaire.

Les forces de la CCPL identifiées par la communauté de communes sont le soutien technique et financier apporté aux associations dans les domaines sportifs et culturels. La petite taille constitue un avantage avec une plus grande agilité. Un maillage de centralité intermédiaire avec plusieurs centres-bourgs sur l'ensemble du territoire est également un atout. L'EPCI possède un parc locatif conséquent (deux logements communautaires par commune sur 18 communes ainsi qu'un hameau intergénérationnel) et une situation financière saine.

Les faiblesses de la CCPL découlent de la fragilité démographique du territoire. C'est l'une des parties du Lot-et-Garonne les plus pauvres et les plus vieillissantes. Elle souffre d'un manque d'attractivité après le déclin de l'industrie de la chaussure. Le territoire se retrouve éloigné de plus gros centres urbains (à 20 min de Marmande, 30 min de Bergerac, 1 h d'Agen et de Bordeaux). De plus, il présente une réelle désertification médicale. Le milieu rural y manque de professionnels de santé.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté de communes du Pays-de-Lauzun constitue un des 11 établissements publics de coopération intercommunale du département du Lot-et-Garonne. Avec ses 20 communes membres, elle totalise 10 372 habitants.

Le territoire du Pays-de-Lauzun est à dominante rurale. Il présente sur le plan socio-économique quelques faiblesses avec notamment une population âgée. La population active dispose de revenus et d'un niveau de qualification faibles. Sur le plan sanitaire, les indicateurs ne mettent pas en évidence une situation de santé dégradée de ses habitants malgré une offre de soins de premier recours réduite.

Le territoire connaît ses faiblesses mais dispose d'atouts (tourisme, dynamisme des entreprises, habitat à dominante résidentielle). Ce diagnostic a été pris en compte dans la stratégie de développement économique qui d'ailleurs a fait l'objet d'une convention dans le cadre du schéma régional de développement économique, d'innovation, d'internalisation et d'aides aux entreprises avec la région Nouvelle-Aquitaine.

³ Maintenir ou développer l'activité des commerces et de l'artisanat existants ; renforcer l'accompagnement des entreprises existantes en s'appuyant sur le classement ZRR du territoire depuis le 1^{er} juillet 2017 ; favoriser le développement des activités industrielles et agro-industrielles ; améliorer l'attractivité territoriale pour préserver un maillage urbain de qualité ; maintenir l'offre de services de santé ; soutenir l'accroissement des activités de services à la personne ; dynamiser l'offre touristique ; conforter l'attractivité touristique du territoire par la valorisation et la promotion de tout son patrimoine ; accompagner la valorisation des ressources énergétiques alternatives et renouvelables.

2 L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

2.1 Le contexte institutionnel

Regroupant 20 communes, la CCPL a été créée le 23 décembre 1993. Elle fait partie des premiers EPCI créés par la loi du 6 février 1992 sur le Lot-et-Garonne (huit communautés de communes⁴). Les 319 communes lot-et-garonnaises sont toutes rattachées à un établissement public de coopération intercommunal à fiscalité propre. Ce rattachement résulte des effets du schéma départemental de coopération intercommunale du Lot-et-Garonne pris par arrêté préfectoral du 30 mars 2016 conformément à l'article L. 5210-1-1 du CGCT.

La chambre relève que, si les dispositions de la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République⁵ (loi NOTRe) fixe, dans son article 33, un seuil minimal de population de 15 000 habitants pour les EPCI à fiscalité propre, la communauté de communes du Pays-de-Lauzun, avec une population bien inférieure à ce seuil, a bénéficié de la dérogation pour sous-densité prévue à l'article L. 5210-1-1 III 1° a) du CGCT.

La communauté de communes évolue dans un bassin de vie à dominante rurale autour d'une petite ville centre : Miramont-de-Guyenne. Celle-ci offre la majorité des emplois industriels et artisanaux et dispose de centres commerciaux et services tertiaires. Avec un paysage agricole, le territoire ne parvient pas à développer ce secteur fortement concurrencé par les villes de Marmande, de Villeneuve-sur-Lot et de Bergerac. La CCPL a été initialement constituée par 15 communes⁶. En 1995, les communes de Miramont-de-Guyenne, Montignac-de-Lauzun et Montignac-Toupinerie ont rejoint la communauté. Elles seront suivies en 2013 par les communes de Lachapelle et Puysserampion.

Depuis juin 2021, avec son adhésion au programme « Petites Villes de Demain », la communauté de communes s'est engagée dans la revitalisation du territoire, au moyen d'un projet de territoire à l'échelle de l'EPCI, en cours d'élaboration, visant à reconquérir les centres-bourgs. Dans un territoire rural, enclavé géographiquement et numériquement et en lutte permanente pour consolider et développer son attractivité, les élus de la CCPL ont engagé plusieurs actions destinées à maintenir une offre de services publics. Ainsi, un guichet France Services implanté sur la commune de Miramont-de-Guyenne a ouvert ses portes en juillet 2022 avec la présence de deux agents, qui ont pour mission d'accompagner les usagers dans leurs démarches administratives. Mais cette mission n'est pas totalement compensée par les ressources accordées par l'État.

Le programme « Petites Villes de Demain » (PVD) a notamment donné lieu à une convention d'opération de revitalisation du territoire (ORT). Ce projet vise à permettre aux communes de centralité fragilisées de disposer des moyens nécessaires pour engager une redynamisation. Ainsi, la commune de Miramont-sur-Guyenne est ciblée pour ce projet. Il permettra à la commune et à l'EPCI de bénéficier d'un accompagnement technique et financier pour engager des actions (sur l'habitat, le commerce, les services publics, etc.) destinées à revitaliser celle-ci et donc le territoire du Pays-de-Lauzun.

⁴ Selon la base Banatic du ministère de l'intérieur (www.banatic.interieur.gouv.fr).

⁵ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 sur la nouvelle organisation territoriale de la République.

⁶ Agnac, Allemans-du-Dropt, Armillac, Bourgognague, Cambes, Lauzun, Lavergne, Laperche, La Sauvetat-du-Dropt, Moustier, Peyrières, Roumagne, Saint-Colomb-de-Lauzun, Saint-Pardoux-Isaac et Segalas.

La CCPL est associée à d'autres collectivités dans le cadre du pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) Val de Garonne-Guyenne-Gascogne pour la mise en œuvre de thématiques spécifiques dont le schéma de cohérence territoriale (SCoT), la politique en faveur de la rénovation énergétique, la politique contractuelle et le soutien au commerce et à l'artisanat. Récemment, la CCPL a défini ses nouvelles orientations pour la fin du mandat.

Enfin, la communauté de communes est investie dans la lutte contre la désertification médicale. La présence de médecins constitue un levier incontournable d'attractivité et de revitalisation du territoire. Il est un vrai service attendu de la population. Ainsi, l'EPCI a implanté en 2014 la maison de santé pluriprofessionnelle (MSP) située sur la commune de Miramont-de-Guyenne qui a été reconnue équipement d'intérêt communautaire. Pour autant, une partie du bâtiment reste vide et les médecins commencent à manquer. Aussi, les élus travaillent sur la mise en place, au sein de cet équipement, d'un centre de santé qui pourra accueillir des professionnels de santé salariés et répondre aux attentes de la population.

À cet effet, les diligences de la chambre ont permis de constater que l'actuel président de l'EPCI détenait des intérêts dans une société établie à Bordeaux spécialisée dans la gestion d'une plateforme numérique de location d'espaces pour les professionnels de santé. Ce site internet propose de mettre en relation de propriétaires de locaux médicaux et de futurs locataires, moyennant rémunération par les futurs preneurs à bail. Or, certains des locaux proposés étaient implantés dans la maison de santé pluriprofessionnelle à Miramont, dont le bâtiment est la propriété de l'EPCI. La chambre a constaté l'absence de flux financiers entre la communauté de communes et la société, ce qui a été confirmé par le comptable. Les loyers sont versés directement au propriétaire par les médecins implantés dans les locaux. Dès lors, aucun lien financier n'a lieu entre la société, la CCPL et son président. Le président de la communauté de communes a indiqué que l'annonce de la mise en location sur ce site internet avait été effectuée avant qu'il n'entre au capital de la société.

2.2 La composition de l'établissement public intercommunal

L'établissement public de coopération intercommunale est présidé par M. Emilien Roso, par ailleurs maire d'Allemans-du-Dropt. Cette dernière est une des 20 communes⁷ de la communauté de communes du Pays-de-Lauzun qui a établi son siège dans la commune de Lauzun⁸.

⁷ Agnac, Allemans-du-Dropt, Armillac, Bourgoynague, Cambes, Lachappelle, Laperche, La Sauvetat-du-Dropt, Lauzun, Lavergne, Miramont-de-Guyenne, Montignac-de-Lauzun, Montignac-Toupinerie, Moustier, Peyrières, Puysserampion, Roumagne, Saint-Colomb-de-Lauzun, Saint-Pardoux-Isaac et Ségallas.

⁸ 5 rue Pissebaque.

Carte n° 1 : topographie des communes membres de la CCPL



Source : site internet de la communauté de communes

Avec ses 20 communes, l'EPCI du Pays-de-Lauzun présente une taille légèrement inférieure à la moyenne des EPCI du département (26 communes). Les communes regroupées ont entre 96 habitants (Lachapelle) et 3 194 habitants (Miramont-de-Guyenne). La commune de Lauzun, siège de la communauté de communes, compte 769 habitants (annexe n° 2).

La communauté de communes fait partie des trois établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre financés par une fiscalité additionnelle associée à une fiscalité professionnelle de zone et sans fiscalité professionnelle sur les éoliennes (FA avec FPZ et sans FPE).

2.3 Les compétences exercées par l'établissement public intercommunal

Actuellement, la communauté de communes exerce pour le compte de ses membres près de 21 compétences dans des domaines différents. Les compétences sont détaillées en annexe 3 du présent rapport.

Les statuts arrêtés le 23 décembre 1993 ont défini les différentes compétences transférées à l'EPCI. Ils distinguent les compétences obligatoires des compétences optionnelles et facultatives. Jusqu'en 2020, les compétences obligatoires étaient concentrées sur l'aménagement de l'espace et le développement économique. Les autres champs étant partagés entre compétences optionnelles et facultatives.

Par arrêté du 19 novembre 2020 portant modification statutaire de la communauté de communes du Pays-de-Lauzun, les compétences ont évolué. De nombreuses compétences optionnelles sont devenues obligatoires. Ainsi, les actions réalisées dans le cadre de la protection et la mise en valeur de l'environnement ont basculé en compétences obligatoires avec la GEMAPI. Le traitement de l'eau, de l'assainissement ainsi que la collecte et le traitement des déchets ont rejoint le socle des compétences obligatoires comme la gestion de l'aire d'accueil des gens du voyage. Si les compétences eau et assainissement relèvent des compétences

obligatoires exercées par l'EPCI, la chambre relève que celles-ci ont été réattribuées aux communes membres.

Ainsi, conformément à l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation du territoire de la République, la communauté de communes du Pays-de-Lauzun exerçait deux compétences obligatoires dévolues à ces EPCI. Puis, elle a intégré, par anticipation, la compétence en matière de GEMAPI devenue obligatoire en 2018 qu'elle a décidé de confier au syndicat de rivière. Les compétences en matière de GEMAPI sont prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement⁹.

Ces compétences désormais exercées par CCPL permettent de constater que celui-ci a mis en œuvre les dispositions de l'article L. 5214-16 du CGCT pris en application de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale. En effet, ledit article dispose que « *la communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences relevant des groupes*¹⁰ [...] » cités.

Les compétences optionnelles prévues aux statuts rénovés forment le groupe des compétences prévues à l'article cité *supra* mais à l'alinéa II qui mentionne que « *la communauté de communes peut par ailleurs exercer, en lieu et place des communes, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire* [...] ». Dans ce bloc de compétences est intégré l'entretien et la maintenance des équipements sportifs.

Enfin, les compétences facultatives relèvent de l'article L. 5211-17 du CGCT qui permet aux communes de transférer à la communauté d'autres compétences que celles prévues dans les compétences obligatoires et optionnelles. Aussi, en février 2022, la CCPL exerçait sept compétences obligatoires et 14 compétences supplémentaires (optionnelles et facultatives).

Pour certains besoins, la CCPL a adhéré à deux groupements : Lot-et-Garonne Numérique (339 620 habitants) et le syndicat mixte de Valorisation et de Traitement des Déchets ménagers et assimilés en Lot-et-Garonne (235 314 habitants). La communauté de communes a également pris la compétence France Services après une refonte des statuts réalisée en mai 2022.

⁹ L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ; l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac, ou à ce plan d'eau ; la défense contre les inondations et contre la mer ; la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

¹⁰ Aménagement de l'espace, actions de développement économique, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs, collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés, assainissement des eaux usées et eau.

2.4 La définition de l'intérêt communautaire et le recours au fonds de concours

L'exercice de certaines compétences des EPCI à fiscalité propre est subordonné à la reconnaissance préalable de leur intérêt communautaire. Ainsi, les compétences qualifiées d'intérêt communautaire relèvent de la compétence du groupement, celles ne présentant pas un tel intérêt demeurent, en revanche, de la compétence des communes membres.

La définition de l'intérêt communautaire est un élément constitutif du pacte statutaire conclu entre CCPL et les communes membres. Cette définition est une compétence exclusive de l'EPCI depuis les dispositions de la loi MAPTAM¹¹. En l'espèce, cette notion d'intérêt communautaire fait son apparition en 2003 lors d'une refonte des statuts de la CCPL (délibération du 29 janvier 2003), elle est donc bien antérieure à la loi précitée. Dès lors, il appartenait aux conseils municipaux des communes membres de statuer sur l'intérêt communautaire des biens à intégrer.

Les compétences obligatoires de plein droit sont celles relatives à l'aménagement de l'espace et des actions de développement économique de la communauté. Ces compétences s'exercent à l'échelon intercommunal en lieu et place des communes. Elles ont fait l'objet d'une délibération du 7 décembre 2017 actant l'intérêt communautaire. La définition de l'intérêt communautaire a pour conséquence le transfert de biens communaux qui dès lors deviennent des biens communautaires. Il en est ainsi du stade de football « Lacapelle » à Sauvetat-du-Dropt, du centre de canoë kayak sur la même commune pour l'exercice par la CCPL de la compétence optionnelle « Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, sportifs, d'enseignement pré-élémentaire et élémentaire ». Les stades de rugby et football à Miramont-de-Guyenne ont été cédés gratuitement par la commune de Miramont à la CCPL (délibération n° 93-2017).

Par ailleurs, la communauté de communes peut apporter un soutien financier à ses communes membres par le biais des fonds de concours conformément à l'article L. 5214-16 V du CGCT. Cette possibilité est liée à la reconnaissance d'un équipement d'intérêt commun non transféré à l'EPCI mais dont l'intérêt est supérieur au seul périmètre communal. À cet effet, l'EPCI apporte régulièrement son concours financier à l'entretien de la piscine municipale de Miramont-de-Guyenne (30 000 € en 2021 et 2022) dans l'attente de son devenir. Celui-ci a été à plusieurs reprises abordé avec des positions divergentes. La CCPL a fait réaliser une étude destinée à disposer d'un diagnostic technique des installations. Le rapport d'étude de mai 2022 fait apparaître un coût de mise aux normes de 1,64 M€ HT et une amélioration des équipements pour 0,39 M€ soit un coût prévisionnel total de 3,2 M€ TTC¹². Au coût d'investissement s'ajoutent les coûts de fonctionnement annuels évalués à 0,27 M€. Sur la base de ce rapport, l'organe délibérant de la CCPL, lors de sa séance du 23 mars 2023, a écarté l'intérêt communautaire de cet équipement.

¹¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

¹² Intégration des éventuels aléas chantier, prestations diverses et TVA.

2.5 L'organisation politique et administrative de la communauté de communes

2.5.1 L'organisation politique de la communauté de communes

Le fonctionnement des instances est encadré par un règlement intérieur adopté par le conseil communautaire lors de sa séance du 23 septembre 2020.

Le conseil communautaire constitue l'organe délibérant de l'EPCI. Il est chargé de gérer, par ses délibérations, les affaires de l'intercommunalité dans la limite des compétences définies. Il est composé de représentants de chaque commune, appelés conseillers communautaires. Le site internet de la communauté de communes permet aisément d'identifier les élus et de préciser les fonctions exercées.

Le conseil communautaire a vu sa composition évoluer lors des dernières élections du 15 juillet 2020. Après deux scrutins, un nouveau président a été élu, M. Emilien Roso, maire d'Allemans-du-Dropt avec 21 voix (sur 38). Mme Claudine Eon est première vice-présidente sur les huit vice-présidents désignés (contre sept dans l'ancienne mandature). Elle est chargée entre autres des finances¹³ et est, par ailleurs, maire de la commune de Moustier. La chambre relève qu'aucun vice-président n'est chargé des ressources humaines.

L'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales fixe les sièges au sein du conseil communautaire selon la population municipale de l'EPCI, soit pour sa strate (10 000–19 999 habitants) à 26 délégués communautaires. Ces 26 sièges sont répartis entre ses communes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne en fonction de leur population (26). À l'issue de cette opération, les communes n'ayant obtenu aucun siège se voient attribuer un siège de manière forfaitaire (12). D'autres opérations sont réalisées et à leurs termes, l'EPCI dispose de 38 conseillers communautaires confirmé par l'arrêté préfectoral du 14 octobre 2019. Ainsi, la commune de Miramont-de-Guyenne dispose de 12 délégués (33,3 % du total) et celle de Saint-Pardoux-Isaac de quatre délégués (10 % du total). Ensuite, selon l'ordre de taille, quatre communes disposent de deux délégués et 15 d'un seul délégué. Le caractère rural de la communauté de communes se traduit par une nette surreprésentation des communes les plus importantes, qui disposent de 61,5 % des délégués au conseil communautaire et représentent ainsi 65 % de la population du territoire de la CCPL.

Le bureau de la CCPL est composé du président de la communauté de communes, des huit vice-présidents et des maires non-vice-présidents. Parallèlement à ce bureau, elle s'est dotée d'une conférence des maires. Cette instance s'appuie sur le règlement intérieur dont un chapitre lui est consacré.

Le conseil communautaire se réunit une fois par mois. Les conseils communautaires sont itinérants avec un déroulement dans les différentes communes du territoire. Par ailleurs, plusieurs commissions pilotées par chacun des huit vice-présidents ont été mises en place et fonctionnent régulièrement¹⁴. Ces élus ont été désignés de manière régulière et leur nombre a été arrêté par l'organe délibérant. Enfin, un organe plus restreint a été instauré avec la création de la conférence des vice-présidents, qui a une fonction essentiellement programmatique.

¹³ Membre de la commission d'appel d'offres.

¹⁴ Finances, voirie, habitat-mobilité-urbanisme, environnement, économie-tourisme, agriculture, culture, sport-santé, prospectives et politiques contractuelles.

2.5.1.1 Les délégations accordées aux vice-présidents

Le procès-verbal d'installation du 16 juillet 2020 installe les huit vice-présidents aux termes des opérations électorales. Une délibération fixe pour chacun le portefeuille de compétences confiées. L'article L. 5211-9 du CGCT prévoit que le président « *est seul chargé de l'administration, mais il peut déléguer par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux vice-présidents* ». La fonction déléguée doit être précisément mentionnée, de sorte à en apprécier clairement le périmètre (CE, 21 juillet 2006, commune de Boulogne sur mer, n° 279504).

En l'espèce, le président de la communauté de communes a accordé des délégations à chaque vice-président en fonction de son domaine de compétence mais la chambre relève que si ces délégations ont été établies pour chacun, elles demeurent très imprécises tant sur les périmètres délégués qu'en matière d'achats publics en ne définissant pas de minimum en matière d'engagement de dépenses.

Recommandation n° 1 : établir pour chaque vice-président une délégation de signature mentionnant avec précision les attributions accordées, les actes qu'il sera autorisé à signer et les seuils des engagements de dépenses le cas échéant.

2.5.1.2 Une augmentation des indemnités de fonction des élus

Si par principe, les fonctions électives sont gratuites, les élus locaux peuvent bénéficier d'indemnités de fonction qui viennent compenser les dépenses et les sujétions qui résultent de l'exercice de leur charge publique.

Tableau n° 2 : les dépenses relatives aux fonctions des élus

Comptes	Dépenses de fonctionnement	2018	2019	2020	2021	2022
6431	Indemnités des maires et conseillers	77 898,00	78 274,56	81 323,89	99 781,44	101 904,00
6532	Frais de missions des maires adjoints	26,56	3 842,76	3 716,37	4 190,88	0,00
6533	Cotisations de retraite des maires adjoints	3 823,92	11 099,88	10 269,72	21 876,41	4 264,00
6534	Cotisations de sécurité sociale des maires	11 046,36	156,55	170,17	199,56	18 755,00
Total		92 794,84	93 373,75	95 480,15	126 048,29	124 923,00

Source : chambre régionale des comptes (CRC) Nouvelle-Aquitaine à partir des comptes de gestion – Extrait des autres charges de gestion

La chambre relève que les indemnités de fonction servies aux élus ont progressé de 31 % sur la période 2018-2022. Si cette progression (+ 3,4 %) a été contenue entre 2018-2020 (sur les seules indemnités des élus (c/6431)), elle a été plus forte entre 2020-2022 (+ 26,4 %). Elle résulte d'une réévaluation à la hausse du montant des indemnités versées aux élus (président et vice-présidents).

Aux termes de l'article L. 5211-12 du CGCT, les indemnités maximales votées par le conseil d'une communauté de communes pour l'exercice effectif des fonctions de président et de vice-président sont déterminées par un décret en Conseil d'État par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. Depuis le 1^{er} janvier 2019, l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire retenu est l'indice brut (IB) 1 027 (IM 830) soit 3 889,40 €.

Lorsque l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale est renouvelé, la délibération fixant les indemnités de ses membres intervient dans les trois mois suivant son installation. Toute délibération de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale concernant les indemnités de fonction d'un ou de plusieurs de ses membres est accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres de l'assemblée concernée.

En l'espèce, la délibération relative aux indemnités de fonction des élus a été prise lors du conseil communautaire en date du 22 juillet 2020 soit bien avant les trois mois suivants l'installation des nouveaux membres. La délibération fait apparaître une revalorisation des indemnités qui sont désormais accordées au taux maximal (48,75 % pour le président et 20,63 % pour les vice-présidents). De plus, la délibération est complétée d'un tableau précisant pour chaque élu le montant de l'indemnité accordée. Pour autant, la chambre relève que l'annexe à la délibération n° 45-2020 n'a pas été actualisée pour deux vices-présidentes.

**Tableau n° 3 : détermination du montant des indemnités des élus en 2014 et 2020
(en € et %)**

	Taux maximal (%)	2014			2020		
		Indice brut terminal (€)	Taux voté (%)	Indemnité brute/mois (€)	Indice brut terminal (€)	Taux Voté (%)	Indemnité brute/mois (€)
Président	48,75	3 801,47	48,75	1 853,21	3 889,40	48,75	1 896,08
Vice-président	20,63	3 801,47	17	646,25	3 889,40	20,63	802,38

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir des délibérations du conseil communautaire

Les montants définis sont conformes à la réglementation soit 1 896,08 € (brut) pour le président et 802,38 € (brut) pour les vice-présidents. Les indemnités versées ont augmenté depuis la nouvelle mandature sous l'effet d'une revalorisation de la base (indice brute) et des taux dévolus décidés par l'assemblée délibérante pour les vice-présidents uniquement.

Il ressort que l'ensemble des vice-présidents bénéficie d'une indemnité de fonction. Elle est justifiée dès lors qu'ils disposent d'un exercice effectif d'un mandat et d'une délégation du président. En l'espèce, les vice-présidents ont tous reçu une délégation du président de la communauté de communes du Pays-de-Lauzun.

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique impose de nouvelles obligations de transparence en matière d'indemnités perçues par les élus locaux. Les intercommunalités comme les autres collectivités sont donc tenues de présenter, annuellement, « un état de l'ensemble des indemnités de toute nature, libellées en euros, dont bénéficient les élus siégeant dans leur conseil, au titre de tout mandat et de toutes fonctions exercées en leur sein et au sein de tout syndicat ou de toute société ou filiale d'une de ces sociétés. Cet état est communiqué chaque année aux conseillers communautaires avant l'examen du budget de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ». Cette obligation est rappelée à l'article L. 5211-12-1 du CGCT et applicable à partir de l'année 2020. En l'espèce, ni le rapport relatif au débat d'orientation budgétaire (DOB) ni le rapport budgétaire ni le budget primitif n'intègre cet état.

Recommandation n° 2 : présenter chaque année un état des indemnités perçues par les élus siégeant au conseil communautaire en application de l'article L. 5211-12-1 du CGCT.

2.5.1.3 Une absence de formations des élus communautaires

Le CGCT consacre le droit, pour chaque élu local, à bénéficier d'une formation adaptée à ses fonctions. Les dispositions des articles L. 2123-12 et suivants dudit code sont applicables aux élus des EPCI à fiscalité propre. Dès lors, il revient à la collectivité ou à l'EPCI de financer des formations au bénéfice de ses élus. Ces formations doivent être réalisées par des organismes préalablement agréés par le ministère des collectivités territoriales après avis du conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL).

Le CGCT impose aux collectivités et EPCI d'organiser, au cours de la première année du mandat une formation au profit des membres de l'exécutif (élus ayant reçu une délégation). Depuis la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 modifiée par l'ordonnance¹⁵ du 20 janvier 2021, pour faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, il est prévu à l'article L. 2123-14 qu'un plancher de montant prévisionnel des dépenses de formation ne peut être inférieur à 2 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux membres du conseil [communautaire]. Le montant réel de ces dépenses ne peut excéder 20 % du même montant.

Le conseil communautaire n'a pas délibéré en début de mandature comme prévu par l'article L. 2123-12 précité¹⁶. L'évaluation des dépenses de formation réalisée par la chambre démontre que les élus nouvellement nommés n'ont pas suivi au cours de la première année de mandat la formation obligatoire et adaptée aux fonctions déléguées. Par ailleurs, les élus ayant reçu délégation sur certains champs (gestion des déchets, économie circulaire, urbanisme, construction et habitats) doivent suivre une formation en la matière.

Tableau n° 4 : montants des dépenses de formation des élus (en €)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses formations aux élus	0	0	0	0	0	0
Budget prévu formation	500	500	500	500	500	500
Montant des indemnités de fonction	77 862,69	77 898,00	78 274,56	81 323,89	99 781,44	101 904,00
plancher formation	1 557	1 558	1 565	1 626	1 996	2 038
plafond formation	15 573	15 580	15 655	16 265	19 956	20 381

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir des comptes de gestion de l'EPCI

Bien que la CCPL vote son budget par chapitre et non par article, l'ordonnateur doit prévoir dans son projet de budget primitif une prévision de dépenses de formation d'élus qui soit au moins égale à 2 % des indemnités des élus et au plus égale à 20 % de celles-ci. En l'espèce, la chambre relève que si l'EPCI prévoit des dépenses de formation à hauteur de 500 €, ce montant est, d'une part, bien inférieur au plancher prévu par la réglementation et, d'autre part, que ces crédits ne sont jamais mobilisés de sorte que l'obligation de formation des élus n'est pas assurée.

2.5.2 L'organisation administrative de la communauté de communes

L'organisation administrative est resserrée et définie dans un organigramme fonctionnel établi sur les observations de la chambre.

¹⁵ Ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux.

¹⁶ N° 2014.5-1.026 du 3 juin 2014.

La chambre relève l'absence d'emploi de direction générale des services prévu au tableau des emplois. Pour autant, un emploi de secrétaire général a été créé mais la fonction n'est pas assurée en raison de l'absence pour maladie de son titulaire. Cette situation est compensée par le président de la communauté de communes qui assume ce rôle. Ce dernier précise qu'« *on relève l'absence de direction générale et d'ingénierie qui impacte les autres services et le fonctionnement de la collectivité* ». Il assure dès lors la direction de l'administration générale. Cette situation n'est pas régulière. En effet, la chambre rappelle que la direction de l'ensemble des services relève des attributions d'un directeur général des services (DGS), poste susceptible d'être créé dans les EPCI dont la population totale est supérieure à 2 000 habitants, par application combinée de l'article 1^{er} du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 et l'article 2 du décret n° 2000-954 du 22 septembre 2000. Or, par analogie avec la position du DGS dans une commune, il résulte de ces dispositions que le DGS doit diriger l'ensemble des services de l'EPCI et en coordonner l'organisation, sous l'autorité de son président, à l'exception de l'action des seuls collaborateurs de cabinet. La dissociation fonctionnelle entre collaborateur de cabinet et DGS est, au demeurant, rappelée de façon constante par le juge administratif¹⁷.

Au cas d'espèce, le fait de placer directement les services sous l'autorité hiérarchique du président pourrait placer l'ensemble des agents dans un lien de collaborateurs de cabinet, défini par l'article L. 333-10 du code général de la fonction publique qui précise la nature du lien permettant cette qualification : « *les collaborateurs de cabinet ne rendent compte qu'à l'autorité territoriale auprès de laquelle ils sont placés, laquelle décide des conditions et des modalités d'exécution du service accompli auprès d'elle* ». Cette situation présente un risque juridique certain (TJ de Paris, 29 mars 2023). En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'EPCI a indiqué que l'emploi de directeur général des services a été créé par délibération du 28 juin 2023 et que le processus de recrutement a été initié.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté de communes est un bassin de vie à dominante rurale autour de Miramont-de-Guyenne. Initialement constituée par 15 communes, en 1995, les communes de Miramont-de-Guyenne, Montignac-de-Lauzun et Montignac-Toupinerie la rejoignent puis en 2013, elles seront suivies par les communes de Lachapelle et Puysserampion.

Avec ses 20 communes regroupées, l'EPCI présente une taille légèrement inférieure à la moyenne des EPCI du département (26 communes). Les communes regroupées ont entre 96 habitants (Lachapelle) et 3 194 habitants (Miramont-de-Guyenne).

La communauté de communes exerce pour le compte de ses membres près de 21 compétences dans des domaines différents. Les compétences obligatoires ont récemment été enrichies avec l'intégration de la GEMAPI, du traitement de l'eau, de l'assainissement et la collecte/traitement des déchets et la gestion de l'aire d'accueil des gens du voyage.

¹⁷ CAA de Nantes, 9 avril 2010, Mme Florence X., n° 09NT01817 ; CAA Lyon, 2 juin 2009, Mme Houria X., n° 07LY01994.

3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

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* ».

Cette disposition vient consacrer au niveau constitutionnel les principes de l'image fidèle et de sincérité de la comptabilité publique locale. Les comptes de l'EPCI ont été examinés au regard des principes généraux d'indépendance des exercices, de prudence, de fidélité et de sincérité de l'image donnée par l'information financière produite afin de s'assurer que les pratiques comptables sont conformes à la nomenclature M14 et par conséquent que le résultat et la situation du bilan ne sont pas faussés.

L'établissement public de coopération intercommunale assure la gestion d'un budget principal et d'un budget annexe relatif à la gestion d'une zone d'aménagement concertée.

3.1 L'organisation de la fonction financière et comptable

La fonction financière et comptable est organisée au sein d'un service unique « finances ». Ce service est composé d'un unique agent. Ce dernier assure l'ensemble des activités afférentes aux finances : préparation et suivi budgétaire, réalisation des opérations budgétaires et comptables sur les budgets de la CCPL, suivi des dotations et subventions... ainsi que les achats publics (cf. chapitre 7).

La gestion de ce service est assurée efficacement mais les activités gérées ne font pas l'objet de procédures formalisées et le contrôle interne est inexistant.

3.1.1 Les débats d'orientation budgétaire

Si en application des dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT (applicables aux EPCI¹⁸), dans les deux mois qui précèdent le vote du budget primitif, les collectivités de plus de 3 500 habitants et les EPCI avec ou sans fiscalité propre comprenant au moins une commune de 3 500 habitants doivent organiser la tenue d'un débat d'orientation budgétaire, en l'espèce, ces dispositions ne s'appliquent pas à la communauté de communes du Pays-de-Lauzun.

Dès lors, elle n'est pas tenue de faire précéder le vote du budget primitif par un débat d'orientation budgétaire à l'appui d'un document écrit suffisamment détaillé, comportant des éléments d'analyse prospective, d'information sur les principaux investissements projetés, sur l'endettement et son évolution, et sur les taux de fiscalité locale tels que prévus à l'article D. 2312-3 du CGCT.

¹⁸ Art. L. 1612-20 du code général des collectivités territoriales.

3.1.2 Les documents budgétaires

Les maquettes des budgets et ses annexes sont conformes à la nomenclature . Cependant, concernant les subventions versées aux associations, la chambre relève que si l'annexe relative aux concours apportés aux organismes ou associations mentionne les montants des subventions versées à chaque bénéficiaire, en revanche elle ne mentionne pas l'évaluation des avantages en nature et des moyens que la communauté de communes leur apporte. Aussi, la chambre invite la communauté de communes, à titre de bonne gestion, à valoriser, dans les subventions accordées, tous les concours en nature apportés aux associations.

Enfin, les annexes relatives aux effectifs sont incomplètes pour les emplois budgétaires pourvus par des titulaires comme les non-titulaires. À titre d'exemple, les données RH de la CCPL précisent, pour l'année 2021, 33,56 ETPT agents titulaires et trois ETPT non-titulaires alors que le CA 2021 mentionne respectivement 24 et quatre ETPT.

Recommandation n° 3 : compléter de manière exhaustive les annexes budgétaires concernant les contributions aux associations et les effectifs de la CCPL.

3.1.3 La qualité des prévisions budgétaires

La bonne information des élus lors de la délibération sur le budget de la communauté de communes suppose que celui-ci soit élaboré sur la base de prévisions sincères, en dépenses comme en recettes. Aux termes de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales, la sincérité de ces prévisions est par ailleurs l'une des conditions de l'adoption du budget en équilibre réel. Les taux d'exécution en investissement et en fonctionnement ont été calculés sur les différents exercices en rapportant les dépenses et recettes exécutées aux crédits ouverts aux budgets primitifs et décisions modificatives intégrant les restes à réaliser lorsque l'EPCI y a recours.

En dépenses de fonctionnement, les taux de réalisation sont supérieurs à 85 % des ouvertures de crédit sur la base du budget primitif. En recettes, les taux de réalisation sont en moyenne de 88 %, en raison d'une légère surévaluation de celles-ci au budget primitif. La chambre relève une surévaluation récurrente des charges de fonctionnement comme des recettes. Toutefois, pour ces dernières, la fiabilité s'améliore depuis 2019 avec un taux d'exécution moyen de près de 88 %, ce qui devrait également être le cas s'agissant des dépenses. (annexe n° 4).

En dépenses d'investissement, les taux de réalisation sont en moyenne de 85 % des ouvertures du budget primitif (restes à réaliser intégrés). S'ils se dégradent en 2021 (59,81 %), ils s'améliorent néanmoins depuis 2019 passant de 76 à 95 % pour atteindre 94 % en 2022. La dégradation constatée en 2021 résulte d'un report, sur l'année 2022, des investissements prévus pour équiper les communes membres dans le cadre de la généralisation de la collecte en porte-à-porte des déchets ménagers et de l'abandon d'un projet de l'ancienne mandature (terrain synthétique de sport). En recettes, les taux de réalisation sont également erratiques avec une moyenne de 65 % et présentent également une dégradation en 2021 (41 %). Pour autant, les prévisions connaissent, comme en dépenses, une amélioration à partir de 2019. Les taux sont ainsi passés de 31 % de réalisation à 67 % sur la période 2019-2021. En 2022, le taux de réalisation des ressources est satisfaisant (104 %).

L'élaboration en 2022 d'un plan pluriannuel d'investissement doit permettre de définir les opérations à conduire sur plusieurs années et de fiabiliser les prévisions/réalisations des dépenses d'investissement.

La chambre invite la communauté de communes à améliorer la fiabilité de ses prévisions budgétaires tant en fonctionnement qu'en investissement.

Recommandation n° 4 : améliorer la fiabilité des prévisions de dépenses de fonctionnement et les prévisions et des recettes d'investissement en s'appuyant sur le programme pluriannuel d'investissement.

3.2 La fonction financière et comptable

La communauté de communes n'a pas établi de règlement budgétaire et financier, ni conclu de convention de service comptable et financier. Pour cette dernière, compte tenu des masses financières, l'absence de convention avec le comptable public est cohérente.

3.2.1 Le délai global de paiement

Le délai global de paiement constitue le délai imparti à la personne publique pour payer l'ensemble des factures. Ce délai est fixé par le code de la commande publique. L'article R. 2192-10 dudit code dispose que le délai de paiement ne peut excéder 30 jours pour les pouvoirs adjudicateurs, qualité acquise par la CCPL. Il se décompose en deux parties : le délai de mandatement (20 jours pour les collectivités locales) et le délai de paiement accordé au comptable public (10 jours).

Tableau n° 5 : délai global de paiement moyen (en jours)

CC Pays-de-Lauzun	2018	2019	2020	2021	2022
Délai global de paiement	13,46	13,16	6,76	21,15	20,51

Source : service de gestion comptable de Marmande

En 2022, le délai de paiement moyen était de 20,51 jours. Si ce délai a tendance à se dégrader sur la période, il demeure conforme à la réglementation. Il est légèrement supérieur au délai global de paiement dans le secteur public local qui était en moyenne de 19 jours pour les groupements à fiscalité propre¹⁹.

¹⁹ Rapport annuel 2021 de l'Observatoire des délais de paiement, Banque de France, pour les communautés de communes dès 15 000 habitants, tableau T18, page 62.

3.2.2 Les immobilisations réalisées en régie

Les travaux en régie correspondent à des immobilisations que la collectivité crée pour elle-même et par elle-même (réalisés par son personnel avec des matériaux acquis). Ces immobilisations sont comptabilisées pour leur coût de production qui correspond au coût des matières premières, augmenté des charges directes de production (matériel acquis, loué, frais de personnel...) à l'exclusion des frais financiers et des frais d'administration générale.

La communauté de communes enregistre chaque année en moyenne 0,31 M€ d'immobilisations réalisées selon cette modalité. Sur la période, ces travaux ont représenté 1,54 M€ soit 29 % des investissements sur la période. La nature de ces travaux porte principalement sur la rénovation des voiries ayant plus de sept années d'utilisation. L'ancien ordonnateur indique que cette modalité permettait également d'optimiser les ressources humaines (voirie) de l'EPCI.

Tableau n° 6 : dépenses relatives aux travaux en régies (en €)

Années	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul
Montant des travaux	297 363,71	329 027,35	313 687,69	294 216,36	309 328,05	1 543 623,16

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir des comptes administratifs

Afin d'être en mesure d'évaluer de façon sincère les différentes charges qui ont contribué à la réalisation de l'immobilisation, la collectivité doit tenir une comptabilité analytique précise, notamment au niveau des frais de personnel (décompte du nombre d'heures, tarifs horaires des différents agents). La collectivité doit mettre en place une procédure permettant d'identifier parmi les charges celles qui se rattachent à des travaux en régie et à quelle opération ou immobilisation les charges sont à rattacher. En l'espèce, une telle procédure n'existe pas. Pour autant, des états financiers ont été communiqués pour justifier le montant des immobilisations réalisées en régie. Ces états sont perfectibles notamment pour la valorisation de la main d'œuvre. La communauté de communes a fait le choix d'une valorisation forfaitaire au m² pour les travaux de voirie sans que ce coût soit justifié.

En fin d'exercice l'ordonnateur dressera un « état des travaux d'investissement effectués en régie ». Ce document est établi avant la clôture des opérations. L'ordonnateur établit un état distinct par nature de travaux ou par opération ; l'état ventile pour chaque bien, le coût des matières premières, des frais de personnel et des autres charges indirectes. L'état est arrêté en toutes lettres et signé par l'ordonnateur. Chaque état est dressé en trois exemplaires dont un est adressé au comptable à l'appui du mandat (le titre émis fait référence au mandat correspondant). En l'espèce, un tel état est effectivement élaboré.

L'ordonnateur est tenu de compléter l'annexe 11 du compte administratif relative à l'état des travaux de régie. En l'espèce, sur la période sous revue, l'annexe IV – A11 recense les travaux réalisés selon cette modalité mais demeure incomplète. En effet, les charges engagées (dépenses de personnel et charges à caractère général) ne sont pas comptabilisées.

Les travaux en régie sont comptabilisés en cours d'exercice sur des comptes de charges en section de fonctionnement. En fin d'exercice, une opération d'ordre budgétaire permet d'intégrer les travaux en section d'investissement : mandats aux comptes d'immobilisations concernés et simultanément titres au compte 72 concerné. En l'espèce, les opérations d'ordre sont réalisées et une fiche d'inventaire est établie pour chaque opération. Les écritures sont conformes et leur équilibre garanti.

Tableau n° 7 : les travaux de voirie réalisés en régie (en €)

Années	débit 21751 "Réseaux de voirie"	crédit 722 "Immob corporelles"
2020	313 687,69	313 687,69
2021	294 216,36	294 216,36
2022	309 328,05	309 328,05

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir des balances et des mandats/titres émis par l'EPCI

Recommandation n° 5 : améliorer la valorisation du temps agent consacré aux immobilisations réalisées en régie complétée des opérations comptables à réaliser au sein d'une procédure.

3.2.3 Les provisions pour risques et charges

Aucun compte de provisions pour risques et charges n'a été mouvementé sur la période 2018-2022. La collectivité indique n'avoir été confrontée à aucun litige sur la période. Néanmoins, sur l'exercice 2023, face à un contentieux avec un ancien agent, une provision a été constituée pour un montant de 30 000 €. La constitution de cette provision est conforme à l'article L. 2321- 2 et R. 2321-2 du CGCT et justifiée dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre l'EPCI. Si cette provision est conforme dans son principe, son montant paraît légèrement surestimé. L'évaluation financière paraît s'éloigner des demandes de la requérante formalisées dans le mémoire introductif déposé devant la juridiction administrative (Tribunal administratif de Bordeaux). En effet, il est demandé au tribunal d'annuler la décision de fin du contrat et de condamner la commune à 1 500 € sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. L'annulation entraînerait la réintégration de l'agent et le rétablissement de celui-ci dans ses droits notamment en matière de traitement. Celui-ci est évalué à 21 370,97 €. Aussi, le risque pourrait s'élever à 22 870,97 €. Dès lors, la chambre invite la communauté de communes à définir avec précision les modalités d'évaluation des risques et des provisions afférentes afin de garantir la fiabilité et la sincérité des états financiers.

3.2.4 Les opérations de cessions d'actifs

Dans le cadre de cessions d'immobilisations, le compte 675 « valeur comptable des immobilisations cédées » est débité par le crédit des comptes 20, 21, 22, 23, 26 ou 27 sur lequel figurait l'immobilisation cédée. Le prix de cession est inscrit au compte 775. La différence entre le montant inscrit au compte 675 et le montant inscrit au compte 775 constitue une différence sur réalisation, portée selon le cas au débit ou au crédit du compte 192 « plus ou moins-values sur cessions d'immobilisations ».

En 2018, des produits de cessions d'immobilisations sont inscrits pour un montant de 6 240 € au compte 775 mais le compte 675 n'est pas mouvementé (bien amorti) sur le même exercice alors que le compte 192 est crédité du même montant. Ces écritures sont conformes. La cession a été réalisée au profit de sa compagnie d'assurance à la suite de la restitution d'un véhicule volé de la CCPL.

En 2020, une charge exceptionnelle relative à la valeur nette comptable sur immobilisation cédée est inscrite pour un montant de 3 405 €. Le compte 775 « produits des cessions d'immobilisations » enregistre la somme de 9 840 €. La cession ayant été réalisée avec une plus-value, le compte 192 est crédité de la somme de 6 435 €. Ce montage est conforme à l'instruction comptable et budgétaire M14 applicable à la collectivité. Ces opérations concernent deux cessions respectivement de 7 200 € (un compacteur et un tracteur cédés à deux sociétés privées).

Ces cessions ont été présentées régulièrement à l'assemblée délibérante qui a statué favorablement sur leurs devenir. Elles n'appellent pas d'autres observations de la chambre.

En 2022, des produits de cession sont comptabilisés pour 53 100 €.

Tableau n° 8 : biens aliénés par la communauté de communes en 2022 (en €)

Cessions	2022			Total
	Nature des biens cédés	Véhicules utilitaires	Véhicules agricoles	
Montant	18 000	24 100	11 000	53 100

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir du compte de gestion 2022 et des documents de l'EPCI

La chambre a en particulier examiné l'aliénation d'un terrain d'une superficie de 2 911 m² (29 ares et 11 ca) au profit d'une société.

Ce terrain, propriété de la CCPL, situé sur la commune de Miramont-de-Guyenne, a été acquis en 2008 auprès d'EDF. Cette acquisition a été entérinée par une délibération du conseil communautaire en date du 23 avril 2008. Le président de l'époque (M. Luc Macouin) a justifié cet achat par l'amélioration de l'organisation de la déchèterie notamment pour la collecte, le traitement, l'élimination et la valorisation des déchets ménagers et assimilés dans le cadre de la compétence optionnelle « Protection et mise en valeur de l'environnement [...] ». Ce motif a été retenu pour la délibération. La vente de gré à gré a été conclue pour un montant de 7 000 € (hors frais d'acte) par acte notarié en date du 16 novembre 2008.

La chambre rappelle que le domaine public, en application de l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), étant inaliénable et imprescriptible, il ne peut être vendu en l'état. Préalablement, la collectivité est tenue de déclasser ce bien pour l'intégrer dans son domaine privé. L'article L. 3112-4 du CG3P prévoit également qu'un bien relevant du domaine public peut faire l'objet d'une promesse de vente ou d'attribution d'un droit réel civil, dès lors que la désaffectation du bien concerné est décidée par l'autorité administrative compétente et que les nécessités du service public ou de l'usage direct du public justifient que cette désaffectation permettant le déclassement ne prenne effet que dans un délai fixé par la promesse.

En l'espèce, bien que la vocation du terrain acquis ait été d'améliorer la gestion de la déchèterie et que la collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés soient dorénavant une compétence obligatoire, pour autant, en l'absence d'affectation à l'usage direct du public ou à un service public (après avoir fait l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public), le bien est réputé ne pas relever du domaine public de la communauté de communes mais de son domaine privé en application de l'article L. 2211-1 du CG3P. Dès lors, le déclassement dudit terrain n'était effectivement pas requis.

L'aliénation du bien a été réalisée dans le cadre d'une vente de gré à gré passée, par un acte en la forme notariée aux termes de l'article L. 1212-1 du CG3P. Si le prix de cession est celui indiqué dans la délibération, pour autant, contrairement aux dispositions de l'article L. 5211-37 du code général des collectivités territoriales, la communauté de communes n'a pas produit l'évaluation du prix de cession réalisée par la direction de l'immobilier de l'État dans le département (DDFiP²⁰). Cet avis n'a pas été préalablement recueilli pour éclairer le conseil communautaire dans la décision d'aliéner ledit terrain. Or, en application de cette disposition, et en matière d'aliénations, l'avis est obligatoire. La charte de l'évaluation du Domaine²¹ réalisée par la DGFIP [en collaboration avec l'AMF] mentionne l'obligation de consultation préalable « *dès le premier euro et sans condition de montant* » pour les EPCI. L'actuel président reconnaît une erreur d'interprétation de la règle de droit et s'engage à appliquer cette dernière dans les prochaines transactions.

Cette consultation aurait été opportune d'autant que le prix de vente d'un montant de 11 000 € soit 3,78 €/m² paraît faible. Bien que le montant de la cession soit supérieur au prix initial d'achat (7 000 €), l'analyse des transactions immobilières réalisées dans la commune au cours de la période 2018-2022 fait apparaître un prix de vente moyen de 24,19 €/m² avec des montants compris entre 10 et 41,67 €/m². En l'espèce, la chambre constate un prix de vente anormalement bas par rapport au prix moyen du marché. Elle représente une moins value évaluée entre 18 110 €²² et 110 301 €²³ en fonction du prix de vente retenu ou 59 417 €²⁴ en appliquant le prix moyen constaté. Dès lors, la vente à un prix de 3,79 €/m² a privé la communauté de communes d'une recette comprise entre 18 110 € et 110 301 €. L'actuel ordonnateur n'était pas en mesure de préciser les paramètres utilisés pour calculer le prix.

Si la jurisprudence n'exclut pas que le prix de cession soit inférieur à la valeur du bien, alors l'opération doit être justifiée par un motif d'intérêt général et le contrat doit prévoir des contreparties suffisantes (CE 25-11-2009 n° 310208, Commune de Mer). Dans ce cas, le juge administratif vérifie l'existence de motifs d'intérêt général et de contreparties²⁵, c'est-à-dire d'avantages pour la commune [ou l'EPCI] résultant de la cession, et leur caractère suffisant (CE 14-10-2015 n° 375577, Commune de Châtillon-sur-Seine). En l'espèce, la vente dudit terrain ne comportait aucun motif d'intérêt général ni de contreparties de nature à soutenir par exemple l'implantation d'une entreprise sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale au titre de la compétence « développement économique ». Dès lors, la chambre

²⁰ Direction départementale des finances publiques du Lot-et-Garonne.

²¹ Juin 2020.

²² Si le prix de vente retenu est de 10 €/m².

²³ Si le prix de vente retenu est de 41,67€/m².

²⁴ Si le prix de vente retenu est de 24,19 €/m².

²⁵ Rappelons que dans le cadre de son appréciation souveraine des critères d'intérêt général et de contrepartie suffisante, le juge doit (CE 14-10-2015 n° 375577) : - identifier les avantages que la cession est susceptible de procurer à la commune eu égard à l'ensemble des intérêts publics dont elle a la charge ; - s'assurer, en tenant compte de la nature des contreparties et, le cas échéant, des obligations mises à la charge des cessionnaires, de leur effectivité ; - enfin, estimer si ces contreparties sont suffisantes pour justifier la différence entre le prix de vente et la valeur du bien cédé.

considère que le prix de vente inférieur au prix du marché est injustifié et a privé la communauté de communes de ressources supplémentaires.

Recommandation n° 6 : procéder à une évaluation financière systématique des biens immobiliers faisant l'objet d'un projet de cession par la direction départementale des finances publiques conformément à l'article L. 5211- 37 du code général des collectivités territoriales préalablement à la décision d'aliénation du conseil communautaire.

3.2.5 Un soutien financier à la commune de Miramont à encadrer

La chambre a identifié que la communauté de communes apportait des concours financiers récurrents à la commune de Miramont-de-Guyenne sur le fondement de l'article 6 de ses statuts (2017) qui disposent que [ce soutien] est destiné « *aux communes de plus de 3 000 habitants qui ont des charges de centralité avec des charges correspondantes* ».

Tableau n° 9 : Dotations de centralité versées à la commune de Miramont-de-Guyenne (en €)

Année	Compte	Date	N° Piece	N° Bordereau	Tiers	Objet	Total TTC
2019	739212	31/12/2019	1663	511	Commune de Miramont de Gne	Fonds de centralité entrées piscine Miramont	20 000,00
2021	739212	17/08/2021	824	216		Versement du solde au titre de fonds de centralité	15 000,00
2021	739212	31/12/2021	1381	350		centralité	15 000,00
2022	739212	30/11/2022	1381	328		Participation au fonctionnement de la piscine	30 000,00

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir des balances des comptes

Ainsi, en 2019, la communauté de communes a apporté un concours financier à la commune de Miramont dans le cadre de la dotation de solidarité-centralité sans que la délibération soit transmise à la chambre ni à l'appui du mandat. Or, ce soutien relèverait davantage des dispositions de l'article L. 5214-16 V du CGCT. La chambre relève en outre que les montants ont été attribués sans que préalablement les charges aient été préalablement définies par une commission *ad hoc* pourtant prévue par les statuts, que l'EPCI a modifié en 2017 pour constituer le fonds de solidarité-centralité et qu'il s'est imposé. Ainsi, les charges à compenser relatives au fonctionnement de la piscine municipale n'ont pas été démontrées ni validées par ladite commission. Son montant était, en 2019, de 20 000 €. En 2021, il s'élevait à 30 000 € (délibération n° 117/2021). En 2022, cette dotation a été de 30 000 € (délibération n° 87/2022).

Comptablement, il est constaté une imputation erronée de cette charge qui ne constitue pas un reversement de fiscalité entre collectivités locales. Dès lors, ces opérations ne peuvent être imputées au compte 739212 « dotation de solidarité communautaire ». D'ailleurs, en 2023, la CCPL a modifié le compte d'imputation au profit du compte 657 « subventions de fonctionnement versées » considérant que l'objet de la dépense était une subvention de fonctionnement. Cette subvention a été accordée sans respecter les modalités d'attribution des subventions à des tiers. Ainsi, alors que le montant est supérieur à 23 000 €, aucun formalisme n'a été mis en œuvre pour l'année en cours.

La chambre rappelle qu'aux termes du V de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales, « *afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté de communes et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés* ». La chambre recommande à la communauté de communes de mettre en œuvre ces dispositions pour soutenir le fonctionnement de ladite piscine.

Recommandation n° 7 : mettre en œuvre un fonds de concours pour soutenir financièrement le fonctionnement de l'équipement municipal de la commune de Miramont-de-Guyenne conformément aux dispositions de l'article L. 5214-16 du CGCT.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si en application des dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT, les collectivités de plus de 3 500 habitants et les EPCI avec ou sans fiscalité propre comprenant au moins une commune de 3 500 habitants doivent organiser la tenue d'un débat d'orientation budgétaire, en l'espèce, ces dispositions ne s'appliquent pas à la communauté de communes du Pays-de-Lauzun. Pour autant, la CCPL propose cette information aux membres du conseil communautaire.

Les maquettes des budgets et ses annexes sont conformes. Pour autant, toutes les informations obligatoires n'y apparaissent pas. Les annexes mentionnent les concours apportés aux organismes ou associations mais n'indiquent pas les éventuels avantages en nature et autres moyens que la communauté de communes leur apporte. De plus, les effectifs ne comportent pas le détail des effectifs budgétaires (titulaires et non-titulaires).

La communauté de communes assure une production immobilisée pour un montant de plus de 1,5 M€ sur la période. Les travaux en régie ne font ni l'objet d'une procédure spécifique ni d'un suivi fin permettant de garantir la fiabilité des immobilisations intégrées dans le patrimoine de la CCPL. Les cessions doivent systématiquement faire l'objet d'une évaluation par les services de la DDFiP pour garantir un prix de vente optimal. Enfin, les contributions au fonctionnement d'équipements communaux doivent être définies conformément aux dispositions du CGCT dans le cadre des fonds de concours.

4 L'ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIÈRE

La communauté de communes dispose de deux budgets : un budget principal et un budget annexe relatif à la zone d'aménagement concerté (ZAC) Saint-Pardoux. Les résultats consolidés montrent une situation très favorable sur la période. Ceux-ci progressent globalement passant entre 2017 et 2022 de 0,36 M€ à 0,8 M€.

4.1 L'organisation

Depuis 2022, le service des finances est polyvalent et ne présente pas de découpage par spécialités (recettes, dépenses ou marchés, subventions et régies). Cette organisation est tracée dans un organigramme récemment diffusé au sein de la collectivité. Ce service est géré par un unique agent en lien direct avec la vice-présidente chargée des finances ainsi que les autres vice-présidents pour les investissements de leur ressort. Cette organisation n'est pas sans poser de difficultés (cf. § 3.5.3).

La collectivité utilise un logiciel financier (Cosoluce) adapté aux collectivités territoriales et à leurs établissements. Il permet de gérer la chaîne comptable des dépenses, des recettes, d'élaborer les maquettes budgétaires, de suivre le budget, les marchés, la dette, les garanties d'emprunt et la gestion de l'inventaire. La maquette budgétaire Ambre est rattachée au logiciel comptable et financier et au système @ctes²⁶ de la préfecture pour la transmission dématérialisée des budgets.

Si la collectivité n'a pas établi d'habilitations au logiciel de gestion financière par agent, par service et par périmètre, sur ce champ cela peut s'entendre compte tenu d'un fonctionnement reposant sur un unique agent. Pour autant, le service des ressources humaines engage des dépenses et enregistre des recettes sur le même logiciel. Une hiérarchie des droits devrait être formalisée avec des droits différents en fonction des missions confiées à l'agent.

L'EPCI ne dispose pas d'un suivi budgétaire par politique publique ou par champ de compétences mais a développé une analyse prospective de ses dépenses et recettes de fonctionnement par compétence communautaire. Le suivi budgétaire est réalisé chaque mois par le service des finances en s'appuyant sur les données issues du logiciel financier.

La collectivité n'a pas mis en place de plan de suivi des dépenses et des recettes prévisionnelles. Elle dispose depuis l'année 2022 d'un plan pluriannuel d'investissement qui permet de disposer d'une vision prospective et synthétique. Ce document est décliné par domaine (environnement, voirie, habitat, sport, etc.). Il intègre les prévisions budgétaires et donc les crédits accordés par compétence. Cet outil devrait trouver son utilité tant lors de la préparation budgétaire du prochain exercice mais devrait également être utile en cours d'année pour assurer le suivi des réalisations intervenues. Or, le document communiqué semble ne pas prévoir cette seconde fonction qui permettrait notamment de réduire les écarts entre prévisions et réalisations budgétaires constatées en matière d'investissement.

4.2 La stratégie

Les collectivités locales sont confrontées à de nouveaux défis pour trouver de nouvelles sources d'économies, dans un contexte de diminution des dotations de l'État pour contribuer à la maîtrise des finances publiques.

²⁶ @ctes est le système d'information destiné à transmettre les pièces à la préfecture pour un contrôle de légalité dématérialisé.

La collectivité n'a pas formalisé de stratégie financière. Cette dernière était annuellement abordée dans le cadre de la procédure budgétaire où elle était la traduction des orientations politiques de la collectivité. D'une stratégie annuelle, la collectivité tend à évoluer vers une stratégie financière pluriannuelle. La création récente d'un plan pluriannuel d'investissement et d'une projection financière en matière de fonctionnement atteste de cette volonté.

4.3 Les produits et charges de fonctionnement

L'analyse rétrospective sur 2018-2022 montre une augmentation globale, dans des proportions différentes, des produits de gestion (+ 18,4 %) et des charges (+ 12,2 %). En volume, les produits de gestion atteignaient 5,44 M€ en 2022 contre 4,59 M€ en 2018 alors que les charges de gestion ont évolué de 4,2 M€ à 4,75 M€.

Les charges courantes ont donc progressé sur la période notamment les autres charges de gestion (+ 21 %) et des charges de personnel (+ 14,3 %).

4.3.1 Les produits

Les produits de gestion sont constitués de ressources propres de la communauté de communes provenant de ses redevances tarifaires et de sa fiscalité directe, et de ressources extérieures dont les dotations et participations versées par l'État. Les produits de fonctionnement connaissent une croissance de près de 19 % (hors effet de la production immobilisée). L'évolution de ces produits entre 2018 et 2022 est marquée par la hausse des impôts et taxes perçues par l'établissement public de coopération intercommunale (+ 18 %) et des autres produits de gestion (+ 20 %).

Ainsi les ressources propres de la communauté de communes constituées de ses ressources fiscales et d'exploitation ont progressé de 18 % et les ressources institutionnelles (dotations - autres attributions et participations) ont augmenté de 15 %. Les ressources liées à la fiscalité perçue sont croissantes sur l'ensemble de la période (+ 0,4 M€), dès 2017, celles-ci sont passées de 3,3 M€ à 3,7 M€.

Tableau n° 10 : les différentes ressources de la collectivité sur la période 2018-2021 (en €)

Recettes de fonctionnement	2018	2019	2020	2021	2022
Impôts et taxes	3 410 302,46	3 496 675,47	3 553 048,44	3 762 175,81	4 009 717,43
Dotations et participations	375 843,46	368 379,38	392 865,89	337 708,75	430 910,34
Produits des services, du domaine et vente	100,00	5 537,90	175,00	52 568,35	40 948,60
Autres produits de gestion	426 241,82	523 780,36	444 206,17	448 801,41	510 257,52
Atténuation de charges	72 908,52	133 651,40	51 099,07	21 559,57	74 181,48
Produits exceptionnels	11 229,18	7 366,90	14 503,38	42 045,03	61 980,58
TOTAL	4 296 625,44	4 535 391,41	4 455 897,95	4 664 858,92	5 127 995,95
Opération d'ordre de fonctionnement	297 363,71	329 027,35	313 687,69	294 216,36	309 328,05
TOTAL GENERAL	4 593 989,15	4 864 418,76	4 769 585,64	4 959 075,28	5 437 324,00

Source : comptes de gestion de la communauté de communes

Si les produits de gestion ont progressé sur la période de près de 19 %, cette progression n'est que de 18 % après intégration des opérations d'ordre. En l'espèce, celles-ci concernent la valorisation de travaux réalisés en régie dans le cadre de la production immobilisée. Ainsi certains travaux d'investissement non confiés à des entreprises privées sont réalisés par les agents de la communauté de communes. Ces travaux réalisés en régie ont représenté près de 1,5 M€ sur la période pour un montant annuel moyen de 0,3 M€. Cette procédure n'est pas formalisée, ce qui fragilise leur valorisation.

4.3.1.1 Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles comprennent la dotation globale de fonctionnement des établissements publics de coopération à fiscalité propre. Cette dotation se compose de deux composantes : la dotation d'intercommunalité et la dotation de compensation des groupements. Ces dotations versées par l'État progressent inégalement sur la période 2018-2022 (+ 12 %). Si la dotation d'intercommunalité a évolué (+ 44 %) passant de 64 090 € à 92 369 €, en revanche la dotation de compensation a reculé (- 8 %) pour terminer à 97 174 €.

Tableau n° 11 : détail des ressources institutionnelles (en €)

En €	2018	2019	2020	2021	2022
Ressources institutionnelles (Dotations et participations)	375 843,79	368 379,38	392 865,89	337 708,75	430 910,34
<i>Dotation d'intercommunalité</i>	64 090,00	70 561,00	76 954,00	84 247,00	92 369,00
<i>Dotation de compensation des groupements</i>	105 662,00	103 236,00	101 349,00	99 353,00	97 174,00
<i>Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)</i>				1 890,30	3 238,78
<i>Emplois d'avenir</i>					
<i>Participations - Régions</i>				2 500,00	
<i>Autres participations Etat</i>					62 760,00
<i>Participations - Départements</i>	3 780,00		6 690,00	4 470,00	18 675,00
<i>Participations communes membres de groupement à fiscalité propre (GFP)</i>					1 890,42
<i>Participations - autres organismes</i>	600,88		7 800,00	13 808,00	
<i>Attribution du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (TP)</i>	60 628,94	47 316,38	53 530,89	51 062,38	95 249,14
<i>État - Compensation au titre de la contribution économique territoriale (CVAE)</i>	173,00	8 959,00	10 451,00	34 944,00	36 543,00
<i>État - Compensation au titre des exonérations des taxes foncières</i>	43 177,00	35 086,00	28 382,00	25 186,00	23 011,00
<i>État - Compensation au titre des exonérations de taxe d'habitation</i>	97 480,00	103 221,00	107 294,00		
<i>Autres attributions et participations</i>	251,97		415,00	20 248,07	

Source : comptes de gestion

Les participations de l'État au titre de diverses contributions ou exonérations ont augmenté de 8 % de 2018 à 2022. Ces participations résultent des missions mises en œuvre par la communauté de communes au titre du programme « Petite Ville de Demain », des compétences nouvelles sur la gestion de proximité du traitement des bio-déchets, l'accompagnement à l'usage du numérique et à la mise en place de France Services. La forte baisse de la compensation de l'exonération de taxe foncière (- 47 %) et la suppression de la compensation de l'exonération de taxe d'habitation (97 K€ en 2018) ont été plus que compensées par l'attribution du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (+ 57 %) et par les « autres participations de l'État », nouvelle rubrique en 2022 pour 62 760 €. La compensation

au titre de la contribution économique territoriale (CVAE) a également évolué à la faveur du groupement pour terminer à 36 543 € en 2022.

4.3.1.2 Les ressources fiscales

La communauté de communes, en sa qualité d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle vote des taux en matière de taxes directes locales sur les ménages (taxe d'habitation - TH, taxe foncière sur les propriétés bâties - TFB - et taxe foncières sur les propriétés non bâties - TFNB) et de cotisation foncière des entreprises (CFE) qui s'ajoutent par ailleurs aux taux votés par les communes elles-mêmes. La taxe d'habitation dont la réforme a été engagée en 2021, est totalement supprimée en 2023 pour ce qui concerne les résidences principales. Il en découle une perte de ressources fiscales pour la communauté de communes. Le décrochage apparaît en 2021 où les produits liés à la taxe foncière et la taxe d'habitation (« impôts directs locaux » au compte de gestion) s'élevaient à 2,14 M€ en 2020 pour passer à 0,96 M€ en 2021 soit - 1,17 M€. Néanmoins, cette réforme est compensée par les taxes « ménages » (payées donc par les ménages). Ainsi, la communauté de communes à fiscalité propre perçoit, à partir de 2021, une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) nationale. Pour le groupement celle-ci s'élève à 1,24 M€ et 1,38 M€ respectivement en 2021 et 2022. La réforme de la taxe d'habitation est donc favorable à la communauté de communes. Alors qu'en moyenne, les groupements enregistrent en 2021 entre 79 €²⁷ et 61 €²⁸ par habitant, la communauté de communes du Pays-de-Lauzun a enregistré 117 € par habitant.

Par ailleurs, la communauté de communes partage avec les communes membres la perception de la CVAE²⁹ (jusqu'en 2022 car supprimée à partir de 2023) et de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). L'établissement ne perçoit pas de produits liés aux IFR³⁰. Dès lors, le produit de ces impôts vient abonder le budget de fonctionnement de l'EPCI. Le montant perçu au titre de la CVAE est en augmentation de 2018 à 2022 (37 K€ soit 42 %) et celui sur les surfaces commerciales est identique sur l'ensemble de la période.

La communauté de communes est bénéficiaire du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) dont le montant est de 0,14 M€ en 2022. Il est globalement stable sur la période.

De plus, une fiscalité professionnelle de zone ou une fiscalité éolienne unique peut compléter les ressources fiscales de l'établissement. En l'espèce, seule la fiscalité professionnelle de zone (FPZ) est mise en œuvre. Elle permet au groupement de percevoir directement les produits de la CFE (inclus dans les impôts directs locaux) s'appliquant aux entreprises implantées économiques sur la zone d'activité (ZAE) définie et la part de CVAE de ces mêmes entreprises.

²⁷ Moyenne départementale.

²⁸ Moyenne nationale.

²⁹ Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises.

³⁰ Imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (exerçant leur activité dans le secteur de l'énergie, du transport ferroviaire et des télécommunications).

Tableau n° 12 : évolution des ressources fiscales propres (en €)

en €	2018	2019	2020	2021	2022
Impôts et taxes	3 410 302,46	3 496 675,47	3 553 048,44	3 762 175,81	4 047 599,43
<i>Impôts directs locaux</i>	<i>2 138 139,00</i>	<i>2 166 573,00</i>	<i>2 145 140,00</i>	<i>968 986,00</i>	<i>1 048 300,00</i>
<i>CVAE</i>	<i>89 561,00</i>	<i>118 158,00</i>	<i>136 326,00</i>	<i>114 364,00</i>	<i>127 300,00</i>
<i>TASCOM</i>	<i>10 884,00</i>				
<i>Impôts locaux</i>	<i>4 539,00</i>	<i>8 093,00</i>	<i>19 836,00</i>	<i>16 855,00</i>	
<i>Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)</i>				<i>26 874,00</i>	<i>0,00</i>
<i>FPIC</i>	<i>141 239,00</i>	<i>136 900,00</i>	<i>145 752,00</i>	<i>150 550,00</i>	<i>146 980,00</i>
<i>TEOM</i>	<i>943 652,00</i>	<i>961 577,00</i>	<i>975 541,00</i>	<i>1 090 064,00</i>	<i>1 166 021,00</i>
<i>Taxe services publics et domaine</i>			<i>240,00</i>		
<i>Taxe sur les déchets</i>			<i>31 314,75</i>	<i>54 324,88</i>	<i>49 960,01</i>
<i>Taxe pour la gestion des milieux aquatiques</i>	<i>68 619,00</i>	<i>68 621,00</i>	<i>68 568,00</i>	<i>69 068,00</i>	<i>69 191,00</i>
<i>Impôts et taxes d'activités services</i>	<i>13 577,00</i>	<i>25 869,47</i>	<i>19 446,69</i>	<i>14 052,72</i>	<i>47 322,84</i>
<i>Prélèvement sur les produits des jeux</i>	<i>92,46</i>			<i>1 946,21</i>	<i>1 282,58</i>
<i>Fraction de TVA</i>				<i>1 244 207,00</i>	<i>1 380 358,00</i>

Source : comptes de gestion

La réforme de la taxe d'habitation et ses effets induits ont fait progresser le poids des ressources fiscales dans le budget de l'intercommunalité, ainsi pour la communauté de communes il est passé de 78 % à 80 %.

Tableau n° 13 : comparaison taux de la CCPL et moyenne départementale (en %)

Taxes	2018		2019		2020		2021		2022	
	CCPL	Moy.								
TH	10,89	8,89	10,89	8,89	10,89	8,49	10,89	10,46	10,89	10,45
TFPB	1,38	6,79	1,38	6,79	1,38	5,72	1,38	5,87	1,38	5,89
TFNB	58,21	32,08	58,21	32,05	58,21	35,11	58,21	34,91	58,21	35,11
Fiscalité additionnelle	10,00	10,38	10,00	10,34	10,00	9,01	10,00	9,40	10,00	10,64
FPZ³¹	22,48	25,20	22,48	26,05	22,48	25,28	22,48	26,93	22,48	26,38
TEOM³²	9,42	10,62	9,42	10,37	9,42	10,27	10,42	10,72	10,70	11,72

Source : direction générale des finances publiques – Fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF) de l'EPCI

Les taux applicables à la fiscalité communale (TH – TFB et TFNB) sont restés identiques entre 2018 et 2022. Si le taux additionnel adopté pour la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés non bâties est supérieur au taux moyen départemental, la taxe foncière sur le bâti est en revanche inférieur à la moyenne départementale. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) progresse sur la période mais demeure inférieure à la moyenne départementale. Au total, les produits fiscaux de TH et de TFNB s'établissaient en 2022 respectivement à 25 € et 49 €/hab, contre 20 € et 36 €/hab. pour la moyenne départementale.

³¹ Fiscalité propre de zone.

³² Taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

4.3.1.3 La fiscalité reversée

La fiscalité reversée au titre de la solidarité financière entre collectivités est négative sur l'ensemble de la période, ce qui signifie que la commune est contributrice.

Il a été constaté au cours de l'instruction que le versement d'un soutien au fonctionnement de la piscine de Miramont-de-Guyenne avait été imputé à tort au compte 739212 « prélèvements pour reversements de fiscalité entre collectivités locales - dotation de solidarité communautaire » en 2019 (20 000 €), en 2021 (30 000 €) et en 2022 (30 000 €).

Tableau n° 14 : détail de la fiscalité reversée retraité (en €)

en €	2018	2019	2020	2021	2022
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	-322 433	-322 433	-322 433	-322 433	-322 433
+/- Autres fiscalités reversées (nettes)					
Reversement et restitution sur impôts locaux	-1 860	-484	-757	-4 317	-777
= Fiscalité reversée	-324 293	-322 917	-323 190	-326 750	-323 210

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine à partir des comptes de gestion

Enfin, la communauté de communes est contributrice au (FNGIR) qui est un système de péréquation entre collectivités/EPCI dites riches ou pauvres. Ainsi, son montant fixe a été défini à 0,32 M€ et est demeuré constant sur la période. Elle constitue donc une charge supplémentaire à l'établissement public de coopération intercommunale.

4.3.1.4 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation sont constituées des services tarifés par la communauté de communes pour les prestations de services, des remboursements d'agents mis à disposition, des éventuelles recettes relatives aux redevances d'occupation du domaine public et des revenus locatifs.

Tableau n° 15 : les ressources d'exploitation de la communauté de communes (en €)

en €	2018	2019	2020	2021	2022
Produits des services, du domaine et vente	100,00	5 537,90	175,00	52 568,35	40 948
Autres produits de gestion	426 241,82	523 780,36	444 206,17	448 801,41	510 257
<i>Autres produits de gestion courante</i>	<i>288 548,34</i>	<i>292 980,65</i>	<i>288 596,52</i>	<i>292 544,16</i>	<i>300 121</i>
<i>Produits divers de gestion courante</i>	<i>137 693,48</i>	<i>130 799,71</i>	<i>155 609,65</i>	<i>156 257,25</i>	<i>210 136</i>
<i>Excédent des budgets annexes</i>		<i>100 000,00</i>			

Source : chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine à partir des comptes de gestion

Les produits des services facturés³³ par l'établissement demeurent non significatifs compte tenu de leurs faibles montants bien qu'ils aient fortement augmenté en 2021 (52 568,35 €). Ce montant comprend, en 2021, pour une grande partie, le remboursement de mises à disposition de personnel (48 857,35 €), la différence correspond à la perception de redevances et droits pour des services sportifs (stades de rugby ou football et centre de canoë kayak). Les ressources d'exploitation sont alimentées par d'autres produits de gestion courante dont le montant moyen de 0,45 M€ reste stable sur la période. Ils comprennent notamment les revenus des immeubles pour 0,29 M€ en 2021.

4.3.2 Les charges

Les charges de fonctionnement se décomposent en plusieurs familles dont les charges de personnel et les charges à caractère général. Le tableau ci-dessous présente ces grands chapitres avec leur poids dans les dépenses totales réelles.

Les principaux postes de dépenses demeurent les charges de personnel et assimilées et les autres charges de gestion. Les premières représentent, en 2022, 33 % des dépenses totales et les deuxièmes 27 %.

Tableau n° 16 : revue synthétique des charges sur la période 2018-2022 (en €)

Dépenses de fonctionnement	2018	2019	2020	2021	2022
Charges à caractère général	1 129 079,55	1 210 002	950 320,61	940 392,24	1 224 095
Charges de personnel	1 366 381,15	1 558 767	1 478 745,25	1 464 647,87	1 561 859
Charges en atténuation	324 293,00	342 917	323 190,00	356 750,00	353 210
Autres charges de gestion	1 076 369,14	1 087 099	1 046 170,90	1 220 361,97	1 299 578
Charges financières	49 299,27	42 373	34 024,79	28 253,04	26 567
Charges exceptionnelles	0,00	0	2 491,78	5 305,86	291
TOTAL	3 945 422,11	4 241 158,04	3 834 943,33	4 015 710,98	4 465 602
opération d'ordre de fnt	290 584,51	290 632,01	269 663,20	251 730,00	286 419
TOTAL GENERAL	4 236 006,62	4 531 790,05	4 104 606,53	4 267 440,98	4 752 022

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir des comptes de gestion

Les charges de gestion (hors opérations d'ordre) représentaient 4,4 M€ en 2022 dont 1,5 M€ de dépenses de personnel et 1,3 M€ d'autres charges de gestion. Sur la période 2018 à 2022, ces charges de gestion ont progressé de 13 %.

4.3.2.1 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général connaissent une forte baisse de près de 20 % sur la période 2018-2021 passant de 1,13 M€ à 0,94 M€. La baisse a été amorcée dès 2018 avec une rupture en 2019. Mais une hausse importante de 30 % s'est produite en 2022 par rapport à 2021. Il a été procédé à une analyse synthétique des principaux comptes de ce chapitre qui sont présentés ci-après. Les comptes analysés représentent plus de 70 % des masses financières des charges à caractère général.

³³ Facturation de l'accès à la déchèterie et mises à disposition de bacs à ordures pour les manifestations.

Tableau n° 17 : évolution des charges à caractère général (en €)

Comptes	Dépenses de fonctionnement	2018	2019	2020	2021	2022
11	Charges à caractère général	1 129 079,55	1 210 001,69	950 320,61	940 392,24	1 224 095
	dont :					
60622	Carburants	122 226,70	124 417,83	96 497,22	96 648,04	157 272
60633	Achats non stockés de fournitures de voirie	11 220,69	9 511,44	2 235,88	161 154,56	280 953
611	Contrats de prestations de services	221 969,29	146 935,92	82 175,24	87 090,29	267 386
615231	Voiries	261 407,74	263 211,63	272 191,33	104 208,84	12 725
61551	Services extérieurs - entretien et réparations	124 351,51	154 427,13	110 466,09	98 834,71	80 538
6232	Publicité - Publications et relations publiques	39 147,75	39 726,48	10 216,99	15 593,79	7 870
6261	Frais d'affranchissement	7 080,54	6 269,80	4 052,98	3 586,30	3 829
6262	Frais de télécommunications	10 813,06	12 529,04	12 336,23	14 515,99	17 385
6281	Autres services extérieurs - concours divers	60 050,78	39 653,60	40 878,17	45 523,05	35 520

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir des comptes de gestion

La baisse jusqu'en 2021 s'explique en particulier par le montant en forte diminution des contrats de prestations de services. Elles ont reculé de 60 % sur la période passant de 0,22 M€ à 0,08 M€. Mais en 2022, ces mêmes dépenses de contrats de services ont fortement augmenté passant à 0,27 M€. Cette augmentation s'explique par la prestation relative à la collecte des ordures ménagères réalisée auparavant en régie. Il en est de même pour les dépenses de carburants et les achats non stockés de fournitures de voirie qui ont subi des hausses de prix conséquentes. Ces derniers achats de fournitures de voirie ont plus que compensé la baisse des dépenses de contrats d'entretien de voirie.

4.3.2.2 Les charges de personnel

Ces charges sont présentées dans la partie relative aux ressources humaines.

4.3.2.3 Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion ont connu une progression de 20 % sur la période 2018 à 2022. En 2018, le montant de ces charges était de 1,07 M€ contre 1,3 M€ en 2022. Cette croissance résulte notamment d'une évolution importante des autres contributions et subventions de fonctionnement (0,19 M€ soit 20 %). Parmi les contributions, la communauté de communes indique la progression significative du coût du traitement des déchets collectés qui est passé de 101,62 € la tonne en 2020 à 151,40 € en 2022 partiellement compensée par la taxe générale sur les activités polluantes. Le coût de traitement du tri sélectif a également progressé, passant de 195 €/tonne à 263 €. Enfin, le coût du transport des déchets a progressé de 29,54 €/tonne à 32,75 €. Ces augmentations expliquent l'évolution de ce poste.

Tableau n° 18 : les autres charges de gestion (en €)

Comptes	Dépenses de fonctionnement	2018	2019	2020	2021	2022
65	Autres charges de gestion	1 076 369,14	1 087 099,34	1 046 170,90	1 220 361,97	1 299 578
6431	Indemnités des maires et conseillers	77 898,00	78 274,56	81 323,89	99 781,44	101 904
6532	Frais de missions des maires adjoints	26,56	3 842,76	3 716,37	4 190,88	0
6533	Cotisations de retraite des maires adjoints	3 823,92	11 099,88	10 269,72	21 876,41	4 264
6534	Cotisations de sécurité sociale des maires	11 046,36	156,55	170,17	199,56	18 755
6541	Créances admises en non-valeur	0,00	2 268,37	14 107,55	188,00	0
6542	Créances éteintes	0,00	728,83	5 088,16	1 460,66	0
6551	Contingents et participations obligatoires				567,00	1 323
65548	Autres contributions	642 623,55	613 993,45	562 964,70	695 773,98	725 855
657341	Subventions fonctionnement aux organismes	8 708,75	12 910,12	9 651,76	9 134,12	32 800
657358	Subventions fonctionnement aux organismes publics-Autres groupements					39 075
6574	Subventions fonctionnement aux associations	327 767,00	361 700,00	358 877,00	387 187,83	375 305
658	Charges diverses de gestion courante	4 475,00	2 124,82	1,58	2,09	91

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir des comptes de gestion

Le total des charges de fonctionnement atteint 406 € par habitant³⁴ en 2022 contre 331 €/habitant en moyenne dans les communautés de communes de la région.

4.3.2.4 Les charges financières

Les charges financières correspondent aux charges d'intérêts liées aux emprunts contractés par la communauté de communes. Il ressort que celles-ci reculent à la suite du désendettement de la collectivité jusqu'en 2021 (cf. tableau de financement ci-après).

Tableau n° 19 : les charges financières sur la période 2018-2022 (en €)

Comptes	Dépenses de fonctionnement	2018	2019	2020	2021	2022
66	Charges financières	49 299,27	42 372,97	34 024,79	28 253,04	26 567
66111	Intérêts réglés à échéance	52 235,14	44 111	36 391,08	29 660,87	27 379
66112	Intérêts - rattachement des intérêts courus non échus (ICNE)	-2 935,87	-2 038	-2 367,31	-1 408,14	-813
6688	Autres	0,00	300	1,02	0,31	1

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir des comptes de gestion

4.3.3 Le tableau de financement

La chambre a élaboré le tableau de financement de la communauté pour la période sous revue (annexe n° 5).

Le résultat a toujours été positif de 2018 à 2022, doublant presque de 2018 (0,35 M€) à 2022 (0,68 M€). La comparaison avec les moyennes régionales et nationales par habitant (disponible depuis 2018) est significative : en 2018, le résultat par habitant (33 €) était juste au-dessus des niveaux régional (29 €) et national (32 €) ; en 2021, ce résultat (65 €) est largement supérieur aux montants régional (23 €) et national (38 €). La capacité d'autofinancement (CAF) suit exactement la même évolution.

³⁴ Fiches financières – AEF – Année 2022.

Les dépenses d'équipement ont augmenté régulièrement de 2018 à 2019, années où elles ont atteint un maximum sur cette période : 1,35 M€. Depuis 2019, elles ont décliné pour revenir à 591 K€ en 2021 pour augmenter à nouveau fortement en 2022 : 1,41 K€.

En 2019 et 2020, la communauté de communes du Pays-de-Lauzun a bénéficié de subventions importantes qui lui ont permis de limiter son recours à l'emprunt. Sur la période, elle a contracté deux emprunts auprès des banques : en 2019 pour 250 K€, et en 2022 pour 750 K€. Sa dette totale s'est constamment réduite jusqu'en 2021. Son ratio encours dette/CAF est passé de 3,3 ans au 31 décembre 2018 à 1,6 an au 31 décembre 2021. Il a un peu réaugmenté en 2022 pour atteindre 2,2 ans au 31 décembre 2022.

Le fonds de roulement n'a presque pas évolué sur la période : 3,9 mois de charges de fonctionnement en 2022 contre 3,78 mois de charges de fonctionnement en 2018. Au 31 décembre 2021, son montant par habitant (107 €) est supérieur à la moyenne régionale (90 €) mais inférieur à la moyenne nationale (154 €). Pour 2022, il est à remarquer que le fonds de roulement est largement supérieur à l'emprunt réalisé dans l'année. La question de l'opportunité de cet emprunt peut se poser.

4.4 Les investissements

4.4.1 Les dépenses d'équipement

Les dépenses d'investissement sont de deux types, d'une part, les dépenses d'équipement et, d'autre part, les subventions d'équipement. Les premières ont évolué sur la période 2017/2022 à un rythme soutenu passant de 320 420,79 € à 1,4 M€. En 2020 et 2021, les dépenses d'investissement ont reculé en lien avec la crise sanitaire. Elles ont repris fortement en 2022 pour un montant de 1,4 M€.

Le rapport d'orientation budgétaire 2022 précise que les investissements ont concerné l'acquisition de matériel informatique et l'aménagement de l'espace France Services, des travaux sur les bâtiments et logements communautaires, des travaux de voirie réalisés en régie ainsi que les études dans le cadre des programmes nationaux PVD et ORT ainsi que les études sur le projet de réfection de la piscine de Miramont. Pour les programmes PVD/ORT, il s'agit de financer des études préalables à la préparation de la convention d'opération de revitalisation du territoire qui débouchera sur des études spécifiques relatives à la mise en œuvre d'infrastructures et de logements. Pour les études relatives à la piscine de Miramont, bien que cet équipement ne soit pas d'intérêt communautaire, la communauté de communes a fait réaliser un état des lieux et des préconisations de rénovation afin *in fine* d'évaluer la possibilité de le faire entrer dans les équipements communautaires.

Les subventions présentent un niveau globalement en recul sur la période passant de 72 947 € à 27 196 € en 2022. Le montant total des subventions versées a représenté 278 695 € sur la période. Il a reculé en 2021 en raison d'une réflexion environnementale sur le renouvellement des équipements roulants.

Tableau n° 20 : le niveau d'investissement (en €)

Rapprochement avec le compte administratif	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul sur les années
Dépenses d'équipement réelles nettes	754 178,99	1 304 117,22	994 351,18	566 571,29	1 407 587,44	5 347 226,91
Subventions d'équipement versées en numéraire nettes	50 806,13	52 003,50	50 400,00	25 341,70	27 196,35	278 695,32

Source : comptes de gestion

Les principaux investissements mis en service depuis 2018 concernent les stades de football et de rugby sur la commune de Miramont, la création de la déchèterie et l'implantation de France Services. L'établissement s'est doté depuis 2022 d'un programme pluriannuel d'investissement destiné à suivre les dépenses d'équipements et de travaux de l'année et à réaliser une programmation pluriannuelle afin d'en évaluer les impacts financiers.

En 2022, les dépenses d'équipement représentaient 135 € par habitant contre 95 € en moyenne dans les EPCI de la strate (92 € au niveau national).

4.4.2 Le financement des investissements

4.4.2.1 L'autofinancement

La collectivité dispose d'une CAF brute positive en progression de 2018 (0,64 M€) à 2021 (0,94 M€). En 2022, elle se réduit légèrement de 2,7 % par rapport à 2021 pour terminer à 0,92 M€.

L'agrégation de la CAF nette et des autres ressources d'investissement (subventions, cessions, etc.) permet d'établir le financement propre de la collectivité. Les ressources d'investissement (hors emprunt) ont représenté plus de 5,4 M€ sur la période 2018-2022. Le niveau moyen des investissements annuels était de 1 M€.

Tableau n° 21 : comparaison CAF/annuité en capital de la dette (en €)

	2018	2019	2020	2021	2022
CAF brute	642 327,37	623 260,72	924 802,31	943 364,30	918 621,09
Montant de l'annuité en capital de la dette	304 484,44	309 484,04	300 280,62	245 897,93	233 481,59

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir des comptes administratifs de l'EPCI

Il ressort que la CAF brute couvre le remboursement de l'annuité en capital de la dette. Cette annuité du capital connaît une baisse régulière sur la période. Ainsi, l'autofinancement net³⁵ reste positif sous l'effet conjugué d'une CAF brute stable et positive et de la baisse des annuités d'emprunt maintenant la collectivité en situation d'autofinancement favorable.

³⁵ Obtenu en déduisant de la CAF brute les annuités en capital des emprunts.

4.5 L'encours de dettes

L'encours de dettes connaît une évolution contrastée sur la période. Après une baisse constante de 2018 à 2021, l'encours progresse en 2022 pour revenir au niveau de fin 2019 (2,02 M€ au 31 décembre 2022).

Tableau n° 22 : encours de la dette et capacité de désendettement (en €)

en €	2018	2019	2020	2021	2022
Encours total de la dette au 31 décembre	2 139 793	2 079 595	1 779 894	1 510 848,23	2 027 366,63
Annuité des dettes bancaires et assimilées	304 484,44	309 484,04	300 280,62	245 897,93	233 481,59
CAF nette de remboursements réels de dettes bancaires et assimilées	337 843	313 777	624 522	697 466	685 140

Source : comptes de gestion de la communauté de communes

L'intégralité de la dette est détenue auprès d'établissements financiers sous la forme d'emprunts. La répartition des différents emprunts selon les indices de risques sous-jacent et de structure de la « Charte Gissler » intégrée au compte administratif met en évidence que 100 % des encours de dettes sont rattachés à des emprunts non structurés pour un montant nominal emprunté de 3,6 M€ donc sans risque (cotation A-1). Le dernier emprunt mobilisé date de 2022 pour un montant de 750 000 €.

Avec un ratio de désendettement évalué à 2,2 ans, la capacité de désendettement de la collectivité est bonne mettant en évidence la solvabilité financière de la collectivité. Pour autant, le poids de la dette est de 192 € par habitant contre 136 € en moyenne pour les EPCI de la région (160 € au niveau national).

4.6 La trésorerie

Exprimé en nombre de mois de charges courantes, le fonds de roulement (FDR) représente 3,9 mois en 2022. Ce niveau élevé permet d'assurer un fonctionnement normal des dépenses sans recourir à des crédits de trésorerie.

Tableau n° 23 : trésorerie et besoin en fonds de roulement (en €)

CCPL	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global	1 119 101,94	706 168,62	842 504,31	1 142 272,68	1 310 982,71
Besoin en fonds de roulement global	-218 355,77	-167 527,53	-169 810,53	-207 286,43	17 102,91
Trésorerie nette au 31/12	1 337 457,92	873 696,47	1 012 314,92	1 349 558,67	1 328 085,62
Durée FDR en mois	3,78	2,25	2,92	3,77	3,90

Source : comptes de gestion

Avec ce FDR généreux, la collectivité couvre l'intégralité de son cycle d'exploitation et assure un financement de ses investissements en favorisant un prélèvement sur celui-ci. Dans cette situation, la collectivité dispose d'une marge de sécurité confortable en termes de trésorerie.

4.7 La situation du budget annexe relatif à la ZAC Saint-Pardoux

Ce budget est destiné à retracer les opérations financières relatives à la zone d'aménagement concerté (ZAC) de Rébéquet située sur la commune de Saint-Pardoux-Isaac.

Tableau n° 24 : résultats du budget annexe « ZAC Saint-Pardoux » (en €)

CCPL	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses de fonctionnement	2 361,25	102 359,64	1 309,00	2 887,98	3 982,45
Recettes de fonctionnement	149 488,25	154 327,00	58 767,36	9 600,00	9 600,00
Résultats	147 127,00	51 967,36	57 458,36	6 712,02	5 617,55
Dépenses d'investissement	200,00	0,00	200,00	0,00	0,00
Recettes d'investissement	400,00	200,00	600,00	400,00	400,00
Résultats	200,00	200,00	400,00	400,00	400,00

Source : comptes administratifs et rapports relatifs aux débats d'orientations budgétaires (DOB)

La chambre a identifié des mouvements conséquents en 2019. Ils sont justifiés en dépenses par le versement de 100 000 € sur le budget principal et en recettes par la reprise d'un excédent de fonctionnement pour 147 127 €. Ce budget, compte tenu de la faiblesse des dépenses et d'un niveau de recettes régulier pour 9 600 € (correspondant aux redevances versées par les commerçants) présente une situation financière très satisfaisante avec un résultat cumulé évalué à 70 187,93 € à la clôture de l'exercice 2022.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion des finances est centralisée et assurée par un agent qui partage également son temps de travail sur la gestion des achats publics. Cette configuration pourrait être sécurisée par une formalisation des procédures.

La gestion financière est pour autant opérante. Les documents budgétaires sont élaborés mais doivent gagner en exhaustivité et en fiabilisation. Ainsi, certaines informations ne sont pas renseignées ou sont erronées. La prévision budgétaire doit être améliorée pour se rapprocher des réalisations notamment en matière d'investissement. Ce dernier champ devrait progresser avec le nouveau plan pluriannuel d'investissement dont l'élaboration et le suivi doivent permettre de réduire les écarts.

Sur le plan financier, la chambre ne relève pas de problématiques particulières. La situation financière est très satisfaisante.

5 LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS ET ENTREPRISES AIDÉES

La loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire (article 59) est venue définir précisément la notion de subventions comme « les contributions facultatives de toute

nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de droit bénéficiaires. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent. ».

5.1 Un soutien financier à des associations et à des entreprises

5.1.1 La politique menée

La communauté de communes conduit une politique de soutien au tissu associatif sans qu'une politique d'attribution des subventions aux associations sportives et culturelles soit formalisée. Le montant des subventions accordées a fortement progressé sur la période (+ 14,5 %) passant de 327 767 € à 375 305 € (soit + 45 538 €³⁶). En 2021, près de 43 subventions ont été versées pour un montant moyen de 4 713 €, ces montants allant de 275 € à 160 000 €. Ces subventions ne sont accordées qu'à des personnes privées, aucun organisme public n'est donc financé par la communauté de communes.

Tableau n° 25 : subventions et concours versés aux associations, entreprises ou personnes physiques (en €)

	2018	2019	2020	2021	2022
Subventions de fonctionnement aux associations	327 767,00	361 700,00	358 877,00	387 187,83	375 305,39

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir des comptes de gestion

Par ailleurs, un soutien est accordé, par recours aux fonds de concours, à destination des communes membres. Le montant consacré est en baisse régulière sur la période passant de 70 548 € en 2017 à 16 542 € en 2021.

Si le montant moyen des subventions est de 4 713 €, deux organismes bénéficient de subventions importantes versées par la CCPL. Ces deux subventions par leurs montants (supérieurs à 23 000 €) justifient la conclusion d'une convention. Ainsi, deux conventions d'objectifs ont été conclues avec deux entités, l'une avec l'Amicale laïque de Miramont chargée de gérer le centre de loisirs pour un soutien de 100 000 € et l'autre avec l'Office de tourisme du Pays-de-Lauzun (OTPL) pour 160 000 €. Le cadre juridique et financier des relations avec ces deux entités sera développé *infra* (chapitre 7).

La société civile immobilière D (SCI D)³⁷ a bénéficié d'un soutien financier de 16 518,07 €. Bien qu'inférieur à la somme de 23 000 € imposant un formalisme à l'octroi d'une subvention publique, la chambre a porté une attention particulière à celles-ci (cf. point 5.1.2 ci-après).

³⁶ Dont 40 000 € versé à l'Office du Tourisme du Pays-de-Lauzun

³⁷ Bénéficiaire également en 2020.

5.1.2 La situation de la SCI D.

La SCI D. a été créée le 20 juillet 2020 avec pour activité la location de terrains et d'autres biens immobiliers. Son siège paraît avoir été établi sur la commune de Monteton dans le Lot-et-Garonne. Cette SCI a candidaté dans le cadre de l'opération collective de modernisation de l'artisanat, du commerce et des services (OMACS).

Cette opération vise à favoriser le développement du commerce et de l'artisanat sur un territoire au travers d'aides directes aux entreprises sur la période 2019/2021. Cette opération se réalise sous l'égide du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC). La CCPL s'est portée candidate à cet appel à projets avec le Pays Val de Garonne-Guyenne-Gascogne (V3G). La candidature a été retenue et une enveloppe de 374 200 € a été attribuée par l'État pour sa mise en œuvre. Par délibération n° 31- 2019, le conseil communautaire a mandaté la V3G pour mettre en œuvre le dispositif et encaisser les différentes participations publiques et privées associées. La contribution de la CCPL est de 83 915 € (délibération n° 61-2019).

La candidature de la SCI D. a été retenue par le comité de sélection entraînant le versement d'une subvention pour un montant de 19 518,07 € qui se compose de 16 518,07 € au titre de l'acquisition de bâtiment et de 3 000 € pour bonification emplois (recrutement d'un apprenti). En l'espèce, la CCPL attribuera sur son budget la somme de 16 518,07 € à la SCI.

En application de l'article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales, les EPCI à fiscalité propre peuvent accorder des aides sous diverses formes pour financer des investissements immobiliers des entreprises et de locations de terrains ou d'immeubles. Dans le cas d'espèce, la CCPL a versé uniquement la subvention relative à l'acquisition du bien sur la base des pièces fournies par le bénéficiaire à V3G, communauté instructrice. Pour autant, si la CCPL a versé les fonds sur le compte bancaire spécifique de ladite SCI, elle n'est en capacité de communiquer les documents financiers permettant de constater que les fonds versés apparaissent effectivement dans les comptes de société immobilière. La CCPL avance l'absence prolongée de la secrétaire générale pour expliquer la carence de la vérification de la subvention versée. La CCPL n'a pas réalisé un contrôle suffisant sur la bonne utilisation des deniers versés.

5.2 Un suivi des relations avec les associations à mettre en œuvre

Les modalités et les critères d'attribution ont été formalisés avec la création du dossier détaillé pour les demandes de subvention. Celui-ci ne permet pas de déterminer avec précision le montant de subvention demandée. L'exhaustivité du dossier n'est pas précisée de sorte à garantir la fiabilité de l'association, la qualité des activités menées, l'impact territorial des activités proposées et l'implication dans la vie du territoire.

Les aspects financiers du dossier de demande de subvention correspondent davantage à un appel à projets intégrant un plan de financement de l'opération sans que celui-ci précise le besoin de financement. Ainsi, pour de nombreuses subventions, les montants accordés sont décorrélés des demandes des associations. D'ailleurs, la délibération pour la subvention à l'Amicale laïque laisse le choix au conseil communautaire entre deux montants à allouer. Dès lors, il est quasi impossible pour la communauté de communes d'en vérifier *a posteriori* le bon usage.

Enfin, la chambre relève que les subventions sont parfois accordées pour permettre le financement d'emplois associatifs dont la pérennité ne peut être garantie, la communauté de communes indiquant privilégier les compétences de l'encadrant. La chambre recommande à la CCPL de définir en amont la nature des actions financées et de déterminer des objectifs pour en garantir la réalité. À cet effet, la chambre rappelle que conformément à l'article L. 1611-4 du CGCT, « toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée ». Ainsi, l'association ayant reçu une subvention est tenue de fournir à la CCPL une copie certifiée de son budget et de ses comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous les documents faisant connaître les résultats de son activité, pour attester de la conformité de la dépense. Si la communauté assure désormais un suivi financier des subventions accordées, le contrôle de l'usage de celles-ci est inexistant. La communauté de communes précise que la mise en place du nouveau dispositif d'accompagnement financier des associations assurera un contrôle précis dont le bon usage des fonds accordés.

En 2022, les sommes dédiées aux associations représentent près de 42 € par habitant contre 21 € pour les EPCI équivalents de la région. Bien que supérieur, ce montant se rapproche davantage des ratios de niveau rencontrés au niveau national (35 €/habitant).

Recommandation n° 8 : assurer un suivi des aides financières les plus conséquentes pour garantir leur bon usage, à partir des comptes annuels des associations et des rapports d'activité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté de communes soutient son bassin de vie à dominante rurale en apportant des contributions financières à des associations et à des entreprises dans le cadre de ses compétences sur le développement économique, les aides aux associations sportives pour événements exceptionnels et gros équipements et le financement d'encadrants culturels et sportifs en contrat de travail avec une association du territoire. À ce titre, la communauté alloue chaque année près de 0,4 M€ à des organismes privés sous forme de subventions de fonctionnement.

Parmi les entités soutenues, la chambre a identifié le financement récurrent d'une association chargée d'assurer, pour le compte de la communauté de communes, la gestion des centres de loisirs et de l'office du tourisme du Pays-de-Lauzun. Les relations juridico-économiques entre ces opérateurs et l'EPCI seront développées dans le chapitre 7.

Ce champ manque sérieusement de suivi et de contrôle sur les fonds publics accordés à des tiers de sorte que la communauté de communes est souvent dans l'incapacité de garantir la bonne utilisation des deniers publics servis.

6 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

6.1 L'organisation de la fonction ressources humaines

La fonction ressources humaines est organisée autour d'un unique service « ressources humaines » dédié. Depuis mars 2021, la fonction ressources humaines (RH) est individualisée et rattachée au président de l'intercommunalité. Dès lors, aucune délégation de signature n'est nécessaire pour les actes relatifs à ce domaine.

Le service des ressources humaines est également géré par un unique agent. Pour autant, les décisions sont prises de manière concertée avec les vice-présidents et les responsables des services concernés. Il assure les différentes fonctions classiques d'un service RH et prend les décisions afférentes. Ce service n'a pas établi de projet de service présentant son fonctionnement, les orientations stratégiques et les actions entreprises ou à entreprendre mais, dans les documents financiers, la trajectoire financière RH y est intégrée.

6.2 Une politique sociale définie par les lignes directrices de gestion

La communauté de communes a élaboré les lignes directrices de gestion (LDG) relatives à la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines et aux orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels en application des dispositions de l'article L. 413-1 du code général de la fonction publique. La chambre constate que ces LDG présentées au comité technique en date du 2 février 2021 pour avis ont été mises en œuvre dans les délais prévus. Pour autant, la chambre constate que si les LDG mentionnent un volet concernant la formation professionnelle des agents, la CCPL ne dispose d'un règlement de formation, ni ne définit les modalités d'accès à une formation par la mobilisation du compte personnel de formation (CPF). Aucun plan pluriannuel de formations n'a été formalisé. La chambre invite la communauté de communes à compléter ses LDG d'un volet formation et d'assurer le suivi annuel de l'intégralité de celles-ci afin de garantir que les actions définies sont effectivement mises en œuvre. Ce volet devra intégrer également la formation des élus.

Par ailleurs, la CCPL a mis en place une commission recrutement dont la création et la composition ont été présentées au cours d'un conseil communautaire. Son instauration a fait l'objet d'une délibération en date du 14 septembre 2022. Cette commission vise à améliorer la transparence dans le recrutement d'agents publics conformément aux principes posés par la loi de transformation de la fonction publique.

6.3 Les effectifs et les dépenses de personnel

Les données du rapport social unique relatives aux effectifs par catégorie, statut et grade renseignées par la collectivité présentent des écarts avec celles présentées en annexe des comptes administratifs lorsqu'ils sont renseignés.

La répartition des emplois, à partir des données fournies par l'établissement, s'établit comme suit :

Tableau n° 26 : les effectifs par catégorie et par année (en ETP)

Effectifs par catégorie	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2018/2022
A	1,9	1,9	1,9	0,9	0,9	-52,63
B	1	1	1	2	3	200,00
C	27,21	28,8	30,89	33,66	32,37	18,96
Total	30,11	31,7	33,79	36,56	36,27	20,46

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir des comptes administratifs de la communauté de communes

La communauté de communes disposait au 31 décembre 2022 de 36,27 ETP soit une évolution de 20,5 % sur la période 2018/2022.

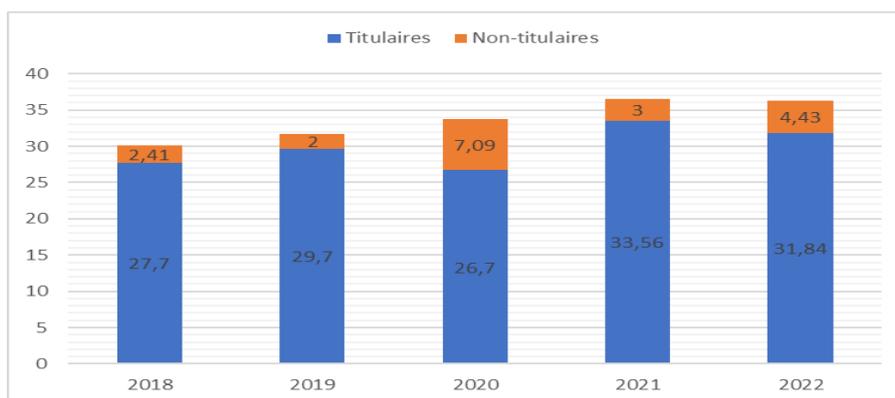
La chambre relève que la collectivité comptait au 31 décembre 2022 un emploi de catégorie A, trois d'emplois de catégorie B et 34 emplois de catégorie C, principalement des adjoints techniques. Les agents de catégories A et B représentent moins de 11 % des agents. Ce ratio a évolué en 2022 avec la promotion ou le recrutement d'un agent dans la catégorie encadrement intermédiaire (catégorie B). Si il est passé de 9,6 % à 10,75 % malgré le départ à la retraite d'une attachée territoriale à temps plein, il demeure faible.

L'actuelle structuration de la collectivité présente un sous-encadrement évident. L'absence de directeur-riche général-e des services illustre cette situation d'autant que les effectifs ont progressé, notamment ceux de la filière administrative (+ 72,5 %).

6.3.1 L'évolution des effectifs

Les effectifs ont connu une croissance sur la période sous revue avec plus de six ETP supplémentaires pour atteindre 36,27 ETP. Cette augmentation est le corolaire des nouvelles missions et compétences de l'EPCI (conseillère numérique, responsable de la structure France Services, chargé de mission tri-sélectif).

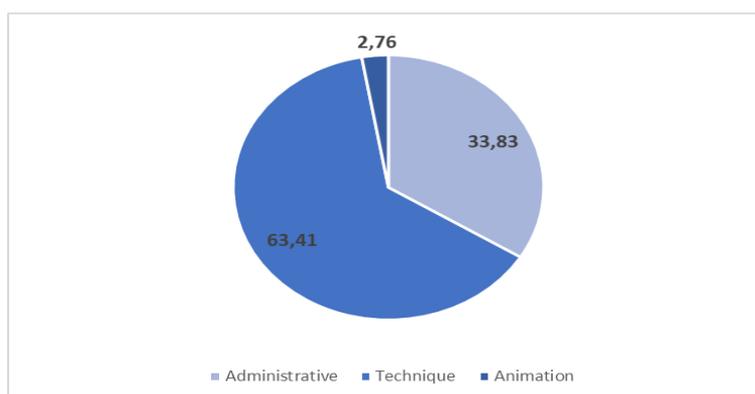
Graphique n° 1 : répartition des effectifs par liens juridiques



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir des données de l'EPCI

Les augmentations d'effectifs ont concerné les personnels titulaires (+ 4,14ETP) comme les personnels contractuels (+ 2,76 ETP) soit + 20,45 %.

Graphique n° 2 : répartition des agents de la collectivité par filières métiers (en %)



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir des données RSU 2021 de l'EPCI

La structuration des emplois se répartit en seulement trois filières : filière administrative, technique et d'animation. En 2022, la filière technique concentrait 63 % des effectifs, la filière administrative 34 % et animation 3%. Les augmentations de personnels ont concerné deux des trois filières (administrative et technique) de la communauté de communes.

Les effectifs de l'EPCI sont de 36,27 ETP pour 10 707 habitants, le taux d'administration de celui-ci s'établit donc à 3,38 %³⁸. Dès lors, la communauté de communes présente un taux d'administration bien inférieur à la moyenne des EPCI de sa strate.

6.3.2 L'évolution des dépenses de personnel

Avec des effectifs en augmentation de 6,2 % sur la période 2017-2022, les dépenses de personnel progressent de 22 %.

³⁸ En équivalent temps plein pour 1 000 habitants.

Alors que la rémunération principale des personnels représentait en 2017, 61 % des dépenses de personnel et les charges sociales et impôts 39 %, en 2022, la rémunération principale constitue 62,3 % des dépenses totales de personnel et les charges sociales et impôts 38 %. Les charges sociales ont évolué en raison des modifications législatives et réglementaires qui ont modifié les niveaux des prélèvements sociaux mais dans une proportion moindre que celle des rémunérations. Ces dernières ont progressé avec notamment les revalorisations de la valeur du point d'indice au 1^{er} juillet 2022.

La rémunération principale des personnels augmente de 24,79 % sur la période sous revue (annexe n° 6). Toutefois la rémunération principale des personnels titulaires augmente de 0,17 M€ alors que celle des personnels non titulaires augmente de 51 185 €, signe que la CCPL privilégie le recrutement de titulaires.

En 2022, les dépenses de personnel (y compris les intérimaires) représentaient près de 139 € par habitant dans la communauté contre 111 € dans les EPCI de la région (123 € au niveau national). Les charges de personnel/habitant demeurent toujours au-dessus des autres communautés de communes de la région.

6.4 Le régime indemnitaire

La communauté de communes a procédé à une actualisation du régime indemnitaire de ces agents en 2017. Auparavant, le régime indemnitaire de l'EPCI était présenté dans une ancienne délibération n° 15/2007 du 28 mars 2007. Le régime indemnitaire était exclusivement axé sur le grade et prenait peu en compte les responsabilités managériales. Dès 2012, la CCPL avait mis en place la prime de fonction et de résultat pour les attachés et attachés principaux (deux agents concernés).

La collectivité a fait évoluer son régime indemnitaire par la délibération n° 67-2017 relative à la refonte du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et l'engagement professionnel (RIFSEEP). Celui-ci prévu par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014³⁹ instaure un dispositif qui se dissocie entre une part obligatoire, l'indemnité de fonction, de sujétion et d'expertise (IFSE) et une part variable facultative, le complément indemnitaire annuel (CIA) qui valorise la manière de servir et l'engagement professionnel. Bien que facultatif, la communauté de communes a instauré le CIA lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir. Les montants annuels maximum arrêtés s'échelonnent entre 1 200 € et 4 500 € selon les groupes fonctionnels (C2 à A3). La commune est en conformité avec les dispositions de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, qui impose l'instauration d'un régime indemnitaire en deux parts.

³⁹ 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 dans la Fonction publique de l'État.

Une seconde délibération (n° 107-2022) a été prise par l'organe délibérant destiné à étendre le dispositif du RIFSEEP à d'autres cadres d'emplois non présents jusque-là dans l'établissement. Ainsi, elle intègre désormais les rédacteurs et techniciens territoriaux. Cette délibération traite également la situation des personnels en mi-temps thérapeutique.

Les dispositions réglementaires introduites dans la délibération doivent impérativement faire l'objet d'une traduction individuelle dans un arrêté qui attribue à chaque agent le RIFSEEP avec le montant attribué mais pas les critères fixés par ladite délibération. La chambre constate que depuis l'année 2022, le montant du CIA est effectivement individualisé avec des montants pondérés en fonction de l'application de critères définis. Antérieurement, le montant du CIA était forfaitisé à 800 € pour chaque agent. Ce montant ne correspondait ni au seuil défini par la délibération fondatrice encore moins à l'esprit d'une valorisation indemnitaire de l'engagement professionnel et de la manière de servir de chaque agent au cours de l'année considérée.

6.5 Le temps de travail

6.5.1 Le cadre réglementaire applicable

Le dispositif réglementaire relatif au temps de travail dans la fonction publique territoriale est défini par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et la réduction du temps de travail (RTT) dans la fonction publique de l'État (FPE) transposé à la fonction publique territoriale par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 modifié en 2004. Cette réglementation prévoit un temps de travail effectif annuel fixé à 1 607 heures en l'absence d'éventuelles heures supplémentaires. L'application aux 1 607 heures annuelles intègre les dispositions du décret du 12 juillet 2001 qui, au titre de la journée de solidarité instaurée dès le 1^{er} janvier 2005⁴⁰, ajoute une journée de travail supplémentaire de sept heures (1 600 h + 7 h).

6.5.2 Le régime du temps de travail

Par délibération du 19 décembre 2001, la communauté de communes a adopté un nouvel accord relatif à l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT). Il est retenu que les agents effectueront un service annuel de 1 598 heures à raison de 35 heures hebdomadaires sans congés supplémentaires (RTT). Ces dispositions sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2002. En l'espèce, la durée annuelle du temps de travail arrondie à 1 600 heures était inférieure à la durée légale car elle ne prenait pas en compte les dispositions de l'article 6 de la loi du 30 juin 2004 modifiée relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées et instaurant la journée de solidarité.

Par délibération n° 142-2021 du 27 octobre 2021, le conseil communautaire a décidé la mise en place de la journée de solidarité à effet du 1^{er} janvier 2022. Ainsi, la durée annuelle de travail des agents de l'établissement public est passé de 1 600 à 1 607 heures. Ladite délibération prévoit trois modalités différentes pour augmenter de sept heures la durée annuelle de travail.

⁴⁰ Loi n° 2008-351 du 16 avril 2008 relative à la journée de solidarité.

La chambre constate que la durée annuelle du temps de travail des agents de la CCPL est désormais conforme à la réglementation applicable mais relève une mise en œuvre très tardive de cette journée de solidarité, 18 ans après la promulgation de la loi.

Ainsi, si la communauté de communes avait appliqué la durée légale du travail avec la journée de solidarité à ses 33,68 agents⁴¹ (ETP), elle aurait récupéré 943 heures de travail entre 2018/2021, soit pour cette seule période l'équivalent de plus d'un demi-équivalent temps plein. Si la chambre extrapole au-delà de la période sous contrôle, soit de 2005 à 2021, cela représente près de 3 536 heures ou l'équivalent de 2,2 ETP.

6.5.3 La mise en place du télétravail

La communauté de communes a fait évoluer son organisation du travail en proposant à certains agents la possibilité de réaliser les tâches professionnelles depuis leur domicile. Dès lors, elle a développé une nouvelle forme d'organisation du travail dans laquelle les fonctions sont exercées en dehors des locaux professionnels habituels en utilisant les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Ainsi, par délibération n° 108-2022, l'accès au télétravail est effectivement ouvert aux agents dont les activités sont compatibles avec cette modalité de travail sans pour autant lister les cadres d'emplois ouverts à cette organisation. La chambre constate également une mise en œuvre tardive de cette modalité de travail alors que les premières dispositions réglementaires citées dans ladite délibération datent du 11 février 2016⁴².

En l'espèce, si aucun agent bénéficie de cette modalité de travail, le dispositif est prévu et pourrait se mettre en œuvre pour les agents dont l'activité se prête à cette organisation. L'établissement a élaboré un formulaire à l'intention des agents sans pour autant accueillir de demandes.

6.5.4 L'évolution de l'absentéisme

Selon l'Anact-Aract⁴³, l'absentéisme « [...] caractérise toute absence qui aurait pu être évitée par une prévention suffisamment précoce des facteurs de dégradations des conditions de travail entendus au sens large : les ambiances physiques mais aussi l'organisation du travail, la qualité de la relation d'emploi, la conciliation des temps professionnel et privé, etc ».

Le taux d'absentéisme a progressé sur la période 2018-2022 passant de 5,37 % à 12,94 % (annexe n° 7). La principale cause d'absence est la maladie ordinaire qui représentait 64 % des arrêts de travail sur la période. Les accidents du travail ont fortement augmenté au cours de la période récente. En 2021 et 2022, ces deux années ont enregistré respectivement 337 jours et 387 jours d'absence pour ce motif. La chambre constate que l'accidentologie s'aggrave sur la période avec une majoration des accidents de travail comme des arrêts pour maladie ordinaire. Le nombre de jours moyen d'absence (toutes causes confondues) est passé de 13,53 en 2018 à 32,7 jours (en 2022). L'année 2020 a présenté une rupture avec un absentéisme très faible évalué à 5,83 jours par agent. Sur ces constats, l'actuel président indique en réponse qu'ils sont la conséquence des réorganisations de service et de la gouvernance de l'EPCI engagées depuis son arrivée. Conscient des effets de ces mesures, il a fait réaliser un plan de prévention des risques psycho-sociaux.

⁴¹ Nombre moyen d'agents sur la période 2018/2022.

⁴² Décret n° 2016-151 du 11 février 2016 modifié, relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature.

⁴³ Association nationale ou régionale pour l'amélioration des conditions de travail.

Par ailleurs, la chambre constate que le nombre de jours de formation n'est pas recensé ou, ce qui serait préjudiciable, aucune journée de formation n'a été accordée. Ce constat est à relier à l'absence de communication des plans de formation que mentionnent d'ailleurs les lignes directrices de gestion. L'absentéisme génère, outre une désorganisation du travail, un coût important pour la collectivité. Ainsi, pour la seule année 2022, l'absentéisme des personnels titulaires a engendré un coût pour la communauté de communes de 257 699 € contre 192 587 € en 2021.

Tableau n° 27 : impact de l'absentéisme en 2021 et 2022 (en €)

Caractéristiques	2021	2022
Coût moyen d'un agent (charges de personnel interne /effectif)	40 061,51	43 062,03
Coût budgétaire de l'absentéisme	126 159,00	224 187,00
Coût de l'assurance du personnel (assurance statutaire)	87 597,41	98 478,33
Remboursements de l'année par l'assurance statutaire	21 169,21	64 965,67
Coût net « estimé » en euros	192 587,20	257 699,66

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir des données communiquées par l'EPCI

Dans ce contexte et en l'absence de mesures engagées sur ce sujet, la chambre invite l'établissement à élaborer un plan d'actions destiné à améliorer les conditions de travail et à réaliser un audit interne afin d'identifier les causes et les services particulièrement concernés. Cette évaluation doit être réalisée conjointement avec les membres du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) ainsi que le service de santé au travail.

La CCPL a engagé la démarche de mise en place du document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) conformément à l'article L. 4121-1 du code du travail. Elle est accompagnée dans celle-ci par un organisme de prévention. Le document communiqué répond aux obligations fixées par le décret n° 2001-1016 du 5 novembre 2001 et introduit à l'article R. 230-1 du code du travail. Il permet une évaluation exhaustive des risques identifiés dans chaque unité de travail et pour chaque professionnel.

La chambre rappelle qu'en application de l'article L. 4121-3 du code du travail « À la suite de cette évaluation, l'employeur met en œuvre les actions de prévention ainsi que les méthodes de travail et de production garantissant un meilleur niveau de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs. Il intègre ces actions et ces méthodes dans l'ensemble des activités de l'établissement et à tous les niveaux de l'encadrement ». Aussi, la chambre invite la communauté de communes à intégrer dans son DUERP un volet destiné à prévenir les causes d'absentéisme en particulier celles pour maladie ordinaire.

6.6 La situation administrative irrégulière d'un agent de la communauté de communes

La communauté de communes dispose d'un service « interventions techniques et gestion du patrimoine et du matériel communautaire ». Ce responsable participe à l'évaluation des biens cédés relevant de son secteur (matériels roulants). Les investigations menées ont identifié que l'intéressé avait créé sa propre entreprise en date du 27 juin 2021. Les documents officiels transmis permettent d'identifier que l'activité principale exercée (APE) est l'achat-vente de produits alimentaires frais et secs. L'intéressé a précisé que l'activité prévue, mais non mise en œuvre depuis sa création, aurait consisté à vendre des fruits et légumes sur un marché communal.

Si l'activité déclarée de l'auto-entreprise paraît s'éloigner des prérogatives de l'agent au sein de l'EPCI et qu'elle n'a pas connu un début de réalité depuis sa création, il n'en demeure pas moins que l'intéressé n'a pas obtenu les autorisations préalables de l'autorité investie du pouvoir de nomination et que cette activité n'est pas au nombre des activités accessoires autorisées à un fonctionnaire.

En effet, l'article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 réaffirme le principe général de l'interdiction du cumul d'activités selon lequel les fonctionnaires stagiaires et titulaires ainsi que les agents contractuels consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées et aménage le principe d'interdiction du cumul par une série de dérogations. Cet article précise qu'« *il est interdit au fonctionnaire : 1° de créer ou de reprendre une entreprise lorsque celle-ci donne lieu à immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers ou à affiliation au régime prévu à l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale, s'il occupe un emploi à temps complet et qu'il exerce ses fonctions à temps plein* ». Cette interdiction stricte a été allégée par la loi du 2 février 2007 qui autorise le fonctionnaire à cumuler son statut avec une activité privée, dans un souci de modernisation. La loi du 20 avril 2016 et le décret du 27 janvier 2017 ont en revanche émis certaines conditions à ce cumul d'activité. En effet, ils ont établi une liste de situations qui autorisent le cumul des deux activités et ont imposé l'importance et l'expertise de la commission de déontologie de la fonction publique afin de réglementer avec bien plus de précisions ces activités. Le fonctionnaire à temps plein peut exercer une activité à titre accessoire, uniquement en dehors de ses heures de service public. Les activités concernées sont listées dans l'article 6 du décret du 27 janvier 2017 (expertise et consulting, enseignement et formation, animation et éducation sportive ou culturelle, activité agricole, activité de conjoint collaborateur au sein d'une micro-entreprise, aide à domicile pour un proche, activité de travaux simples, activité d'intérêt général, mission d'intérêt public, service à la personne et vente de biens fabriqués par l'agent). Une demande écrite doit être adressée au préalable à la hiérarchie précisant l'activité et sa rémunération. Après un mois de délai pour l'étude, la commission de déontologie donne ou non son accord au fonctionnaire. En cas de validation, il peut exercer son activité parallèle aussi longtemps qu'il le souhaite.

En l'espèce, l'agent est titulaire de la fonction publique territoriale et exerce ses fonctions à temps plein. Il n'a pas, préalablement à sa création d'entreprise, sollicité l'autorisation de l'autorité administrative territoriale et obtenu son accord d'autant que le champ de l'activité entrepreneuriale n'entre pas dans les activités autorisées et qu'il pourrait se heurter avec les prérogatives de l'agent au sein de l'EPCI.

Bien que la chambre n'ait identifié d'interactions entre l'entreprise de l'intéressé et les cessions de biens cédés (ou acquis), néanmoins elle identifie un risque contre lequel la communauté de communes doit se prémunir. Sur les observations de la chambre, le président de l'EPCI a saisi le collège de déontologie du centre de gestion 47. Dans sa réponse du 12 septembre 2023, le collège indique que l'intéressé n'entre pas dans les cas prévus par la réglementation autorisant le cumul d'activité au regard de la nature de l'activité accessoire exercée. Dès lors, le président de la communauté de communes n'entend pas accorder d'autorisation de cumul d'emploi dans ces conditions. La chambre considère que le risque paraît s'éteindre devant la volonté de l'intéressé de mettre un terme à son projet d'auto-entrepreneur et de celle de l'autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN) de ne pas accorder une telle activité accessoire.

<p>Recommandation n° 9 : régulariser la situation de l'agent territorial entrepreneur au regard des obligations statutaires du fonctionnaire exerçant à temps plein.</p>

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le service des ressources humaines présente également une gestion resserrée assurée par un unique agent. Cette structuration est cohérente au regard de la taille de la communauté de communes mais l'insuffisance de formalisation des procédures fragilise ce secteur sans pour autant en dégrader l'efficacité.

Les effectifs ont connu une croissance sur la période sous revue avec plus de six ETP supplémentaires pour atteindre 36,27 ETP. Elle a porté sur les personnels titulaires (+ 4,14 ETP) et dans une moindre mesure sur les personnels contractuels (+ 2,76 ETP). La structuration des emplois concentre majoritairement des personnels de la filière technique (63 % des effectifs). L'évolution des effectifs a naturellement engendré une augmentation des dépenses de personnel (12,4 %).

La chambre relève que les outils de gestion des ressources humaines sont en place. La gestion du régime indemnitaire bien que d'instauration tardive est désormais en vigueur. La gestion du temps de travail est conforme à la réglementation applicable depuis 2022 avec l'instauration également tardive de la journée de solidarité pourtant prévue par la loi du 30 juin 2004.

Enfin, la gestion des risques est organisée par la communauté de communes avec l'appui d'un prestataire qualifié. Ainsi, la CCPL dispose d'un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) détaillé sans que son suivi puisse être garanti. Ce document devrait être enrichi d'un thème sur l'absentéisme qui pèse tant sur son organisation que sur ses finances.

7 LA COMMANDE PUBLIQUE

7.1 L'organisation resserrée de la fonction achat

La fonction achat au sein de la communauté de communes est organisée au sein du service financier qui assure la gestion des achats d'exploitation et d'investissement. La taille réduite de l'établissement public de coopération intercommunale explique cette organisation concentrée. Cette unité comme celle chargée des finances sont rattachées au président et supervisées par la vice-présidente aux finances en l'absence de directeur-riche général-e des services. Le périmètre de l'agent chargé de ce service est succinctement décrit dans une fiche de poste. Cette dernière constitue l'unique document formalisé en matière de gestion des achats et des marchés publics.

La gestion des achats est assurée de manière centralisée. Ainsi, l'ensemble du processus achats est assuré par l'agent de l'unité en lien avec le vice-président chargé des finances et les autres vice-présidents concernés par ce domaine ainsi que les responsables de services qui interviennent principalement sur les aspects techniques. En l'absence de cellule achats, l'unité des marchés publics est chargée de la formalisation et la sécurisation du processus de passation des marchés formalisés et non formalisés. La mise en place en 2022, d'un plan pluriannuel d'investissement doit désormais permettre une anticipation des besoins et leur globalisation avec la création de marchés pluriannuels. L'établissement peut s'appuyer sur le centre de gestion du Lot-et-Garonne (CDG) qui propose une offre de services en matière d'appui aux marchés publics.

7.2 Une absence de procédures formalisées et de contrôle interne

La CCPL n'a pas mis en place de carte des achats par nature ni de nomenclature. Elle ne dispose pas de guide des achats ni de guide de procédures internes par nature d'achats, ni par montant. L'organisation actuelle ne permet pas la mise en place d'un véritable contrôle interne d'autant que le processus achat n'est pas décrit permettant l'introduction de pistes d'audit propres au contrôle interne.

Recommandation n° 10 : élaborer des procédures d'achats par nature et montant et un guide interne des achats publics conforme au code de la commande publique.

7.3 Une évaluation insuffisante des besoins

La communauté de communes a, au cours de l'année 2022, acquis des équipements conséquents pour l'entretien de la voirie (0,29 M€)⁴⁴ et pour la gestion des déchets (bacs à déchets) (0,32 M€). Ces achats ont fait l'objet de marchés formalisés avec publication préalable du dossier de consultation des entreprises (DCE) et analyse des offres. Ces marchés n'appellent pas d'observations.

Pour autant, il ressort que de nombreuses prestations récurrentes échappent à la conclusion de marchés publics. Si cette situation peut se justifier pour certaines prestations de faibles montants ou urgentes, elle est irrégulière dans les autres cas. La chambre constate l'absence d'évaluation de besoins comme notamment les carburants dont les montants se sont élevés en 2021 et 2022 respectivement à 66 715 € et 85 806 €. Ces achats se sont principalement réalisés auprès de deux opérateurs dont l'un comptabilisait en 2022 82 089 € soit près de 95 % des dépenses de ce poste.

⁴⁴ Achat de deux tracteurs (192 000 €) et de deux épareuses (100 800 €).

La chambre constate que, sur la seule année 2022, le poste carburant/fuel s'est élevé à 0,16 M€⁴⁵. Les achats de fuel et de gazole (non routier) sont acquis auprès d'un opérateur privé situé à Lauzun, pour un montant de 66 183 €⁴⁶ sans qu'aucun marché public soit mis en œuvre. Dès lors, les achats de carburant ont été acquis sans mise en concurrence préalable formelle. Dès lors, devant des besoins répétés sur les carburants (gazole et fuel), la CCPL doit mettre en œuvre une procédure d'achats adaptée à la nature des produits et à leur montant. La chambre rappelle que dès le premier euro, les marchés passés par les personnes publiques sont des marchés publics et que dès lors les principes posés à l'article 1 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics⁴⁷ applicable sur la période 2018-2022 devaient s'appliquer. Depuis le 1^{er} janvier 2019, en application de l'ordonnance n° 2018-1074 du 16 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique « *Un marché est un contrat conclu par un ou plusieurs acheteurs soumis au présent code avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent* ».

Afin de sécuriser ses achats, la communauté de communes doit procéder à une évaluation rigoureuse de ses besoins et réaliser une mise en concurrence préalable. Cela permettra en outre d'améliorer l'efficacité et la performance de l'achat public.

Recommandation n° 11 : assurer un recensement des besoins par nature et évaluer leurs coûts afin de mettre en œuvre les procédures d'achats adéquates conformément aux dispositions du code de la commande publique.

7.4 Des relations avec des opérateurs subventionnés à clarifier

7.4.1 Le financement du centre de loisirs communautaire

Cette association a été créée le 13 mai 2005 par une déclaration à la sous-préfecture de Marmande sous le titre suivant « Société de patronage des écoles publiques laïques et Batuc'Fada et Collectif Kré'action ». Son nom sera modifié le 11 juin 2005 après la fusion avec une autre association et devient l'Amicale laïque Culture et Loisirs de Miramont-de-Guyenne.

Son objet est de promouvoir et défendre l'idéal laïque par des actions telles que : aider l'école dans sa mission éducative, culturelle et sociale ; intervenir auprès des pouvoirs publics dans l'intérêt de l'école laïque ; organiser des actions péri- et extra-scolaires ; organiser des loisirs de caractère éducatif et culturel ; favoriser et développer l'éducation populaire et l'éducation permanente ; favoriser et développer l'éducation citoyenne ; resserrer entre ses membres les liens d'amitié qui les unissent ; œuvrer à l'émancipation civique, intellectuelle, culturelle, sociale des habitants de Miramont-de-Guyenne et des communautés de communes de Lauzun, Duras, Trec et Gupie.

⁴⁵ 99 617 € en 2021.

⁴⁶ 31 090 € en 2021.

⁴⁷ « *Les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics.* »

Tableau n° 28 : subventions versées à l'Amicale laïque de Miramont-de-Guyenne (en €)

	2018	2019	2020	2021	2022
Montant de la subvention	100 000	100 000	100 000	100 000	90 000

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir des comptes administratifs de l'EPCI

Sur la période sous contrôle, une subvention a été versée chaque année pour un montant quasi constant sans demande préalable de l'association. Elle paraît être accordée en contrepartie de l'organisation et de la gestion du centre de loisirs. La gestion du centre de loisirs constitue une des compétences de la communauté de communes au titre de la compétence optionnelle « Sanitaire et social - Action sociale d'intérêt communautaire ». Dès lors, sa gestion relève de la seule autorité de la CCPL. Son montant sur la période s'élève ainsi à 490 000 €.

Ce niveau de subventionnement n'est pas incompatible avec l'octroi de subvention et n'implique pas nécessairement de passer par les procédures de la commande publique, comme rappelé dans la circulaire du 18 janvier 2010⁴⁸ :

« Lorsque le concours financier envisagé pour une association exerçant une activité économique d'intérêt général excède 200 000 € sur une période de trois ans, l'octroi de l'aide par la collectivité publique n'est acceptable que s'il peut être regardé comme la compensation d'obligations de service public. Il faut que les conditions suivantes soient réunies :

- *l'association est explicitement chargée, par un acte unilatéral (loi, règlement ou délibération d'une collectivité territoriale) ou contractuel, de l'exécution d'obligations de service public, clairement définies dans leur consistance, leur durée et leur étendue. Cette exigence est régulièrement désignée sous le vocable de « mandat d'intérêt général » ou « mandatement » ;*
- *les paramètres sur la base desquels la compensation financière de l'exécution d'obligations de service public est calculée ont été préalablement établis, de façon objective et transparente ;*
- *la compensation financière versée en regard des obligations ainsi mises à la charge de l'association est à la fois strictement proportionnée aux coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public assurées et périodiquement contrôlée et évaluée par la collectivité pour éviter la surcompensation ;*

Lorsque ces conditions sont remplies, le concours versé à l'association est compatible avec les exigences du droit de la concurrence qui fondent la réglementation des aides d'État.

L'exercice d'un mandat d'intérêt général et l'exigence de compensation proportionnée ne limitent pas par eux-mêmes l'autonomie et la liberté d'initiative des associations et restent compatibles avec un financement par subvention ».

⁴⁸ Relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations : conventions d'objectifs et simplification des démarches relatives aux procédures d'agrément.

En l'espèce, il apparaît que l'association est chargée d'assurer l'organisation et le fonctionnement du centre de loisirs pour le compte de la communauté de communes. Le préambule de la convention 2022 précise dans le premier considérant que « *la Communauté de communes dispose dans ses statuts, article 2 « compétences optionnelles », alinéa 4/ Action sociale d'intérêt communautaire : enfance-jeunesse* ». À ce titre, la CCPL confie à cette association cette mission qui doit donc être regardée comme une mission de service public. Pour le financement, il est précisé que la contribution financière sera déterminée, d'une part, en fonction du budget prévisionnel annuel de l'association pour la section « centre de loisirs » et d'autre part, de la fréquentation par les enfants des 20 communes. Dès lors, les premières conditions posées par ladite circulaire sont acquises.

Pour autant, celle-ci précise en outre que « *Pour pouvoir prétendre bénéficier d'une subvention, une association doit être à l'initiative du projet qu'elle porte, ce qui recouvre deux cas de figure :*

- a) *Le projet émane de l'association et ne donne pas lieu à contrepartie directe pour la collectivité publique. Cette condition est remplie si l'association porte un projet dont elle est à l'initiative : ceci signifie qu'elle ne répond pas à un besoin préalablement défini par la collectivité publique, pour le compte duquel elle agirait comme un prestataire rémunéré, avec une contrepartie directe. [...].*
- b) *Le projet développé par l'association s'inscrit dans le cadre d'un appel à projets lancé par une collectivité publique. En pareille hypothèse, la collectivité lance un appel à projets qui lui permet de mettre en avant un certain nombre d'objectifs lui paraissant présenter un intérêt particulier. [...] ».*

Si d'ores et déjà, le cas de figure relative à la réponse à un appel à projets peut être écarté, il appartiendra à l'établissement public de coopération de démontrer que la mission confiée relève effectivement de la seule initiative de l'association. Cette condition levée, le principe du subventionnement pourrait être maintenu sous réserve de respecter le formalisme et les conditions de compensation financière rappelés par la circulaire précitée, notamment en vérifiant les montants annuels des charges de service public à définir contractuellement et à encadrer par l'EPCI.

La chambre rappelle que si la communauté de communes demeure libre de déterminer la nature du lien juridique, cette dernière doit être définie soit en recourant au versement d'une subvention encadrée par un mandat d'intérêt général, soit par la conclusion d'un marché public si l'objet du contrat consiste en l'achat de prestations définies par l'EPCI en contrepartie du paiement d'un prix convenu à l'avance, soit par la conclusion d'une concession de service public s'il s'agit de déléguer l'exploitation d'un service public à un exploitant qui en assume la gestion à ses risques et périls en se rémunérant substantiellement par les contributions des usagers.

Enfin, la chambre constate que ladite association de Miramont-de-Guyenne s'est vue octroyer une subvention pour l'année 2021 par délibération n° 88-2020 du conseil communautaire de la CCPL. Lors de l'assemblée du 25 novembre 2020, le vice-président chargé du développement économique – tourisme et agriculture à la CCPL, M. Jean-Noël Vacqué, a pris part au vote de cette subvention au titre de son mandat de maire de Miramont-de-Guyenne. Cette situation n'interpellerait pas si celui-ci n'était pas par ailleurs directeur de l'association subventionnée.

La chambre considère illégale cette délibération en application de l'article L. 2131-11 du CGCT qui dispose que : « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit*

comme mandataires. En application du II de l'article L. 1111-6, les représentants des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités territoriales mentionnés au I du même article L. 1111-6 ne sont pas comptabilisés, pour le calcul du quorum, parmi les membres en exercice du conseil municipal ». La jurisprudence confirme cette position (CE, 9 juillet 2003, n° 248344).

7.4.2 La compétence tourisme gérée par l'association Office du Tourisme du Pays-de-Lauzun

L'office du tourisme du Pays-de-Lauzun (OTPL) est une association de la loi de 1901, créée en 2003, déclarée à la sous-préfecture de Marmande le 18 août 2003, publiée au Journal Officiel de la République Française le 6 septembre 2003 pour création et le 27 septembre 2003 pour modification. Son objet social, tiré de ses statuts, est l'« *accueil et information touristiques du public, promotion touristique du Pays-de-Lauzun ; coordination des interventions des partenaires du développement touristique du Pays-de-Lauzun ; aide à l'instruction de projets d'équipement touristique* ».

Tableau n° 29 : subventions versées à l'office du tourisme du Pays-de-Lauzun (en €)

	2018	2019	2020	2021	2022
Montant de la subvention	120 000	160 000	160 000	160 000	140 000

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir des comptes administratifs de l'EPCI

Le montant des subventions allouées s'élève à 740 000 € sur la période 2018-2022. Elle est versée en contrepartie du fonctionnement de l'office de tourisme du Pays-de-Lauzun au titre de l'exercice de la compétence (obligatoire) sur le développement économique et en particulier la promotion du tourisme dont la création d'office du tourisme que la loi Notré a intégré dans ce champ. Pour la mise en œuvre de cette compétence, il est indiqué dans la convention d'objectifs et de moyens, renouvelée annuellement jusqu'en 2021, dans son article 1 – Missions de service public touristique déléguées à l'OTPL, que « *la communauté de communes du Pays-de-Lauzun délègue à l'office du tourisme du Pays-de-Lauzun une partie de sa compétence tourisme (...)* ». Si à partir de 2022, les relations entre l'OTPL et la CCPL restent encadrées dans une convention d'objectifs dont le contenu ne fait plus mention explicite d'une délégation de service public, dans les faits il est constaté que la CCPL reste le donneur d'ordres sur l'organisation de cette mission et qu'il en assure le financement par délégation.

La promotion du tourisme intégrée au développement économique comme le financement de l'office du tourisme du Pays-de-Lauzun constitue une compétence de la communauté de communes. Dès lors, la mise en œuvre de cette mission relève de la seule autorité de la CCPL. Cette dernière peut en revanche confier sa gestion à un tiers dans le cadre d'une gestion déléguée. Ainsi, l'opérateur privé, en l'occurrence l'association gestionnaire assure le fonctionnement de ce service selon les conditions développées plus haut, d'autant que les comptes annuels de l'association font apparaître que 94 % des produits d'exploitation proviennent de subventions d'exploitation. Pour 2022, près de 88 % des produits d'exploitation de l'association proviennent de la subvention de la CCPL, démontrant sa forte dépendance à celle-ci. La justification annuelle par l'association du montant et de la nature des charges de service public définies par convention constitue une condition nécessaire à ce type de subventions.

Aussi, la nature des relations entre l'association et la communauté de communes aurait dû emprunter l'une des trois formes développées précédemment (subventionnement encadré par un mandat d'intérêt général, conclusion d'un marché public ou élaboration d'une concession de service public). Le président de l'EPCI a choisi une quatrième voie. En effet, par délibération du 28 juin 2023, le conseil communautaire a décidé d'assurer la gestion directe de cette mission. Dès lors, dès le 1^{er} janvier 2024, l'office du tourisme sera géré en régie.

Recommandation n° 12 : clarifier et régulariser les relations juridico-financières avec l'association Amicale laïque de Miramont dans le cadre de la gestion du centre de loisirs communautaire et l'association Office de tourisme du Pays-de-Lauzun assurant la promotion du tourisme.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté de communes a structuré la fonction achat public avec le service des finances. Ce choix est cohérent au regard de la taille de l'organisme. Pour autant, la présence d'un seul agent sur ce secteur n'est pas sans présenter des risques. Pour les réduire, la communauté de communes doit entrer dans une formalisation de ses processus d'achats, particulièrement pour les achats récurrents (hors investissements).

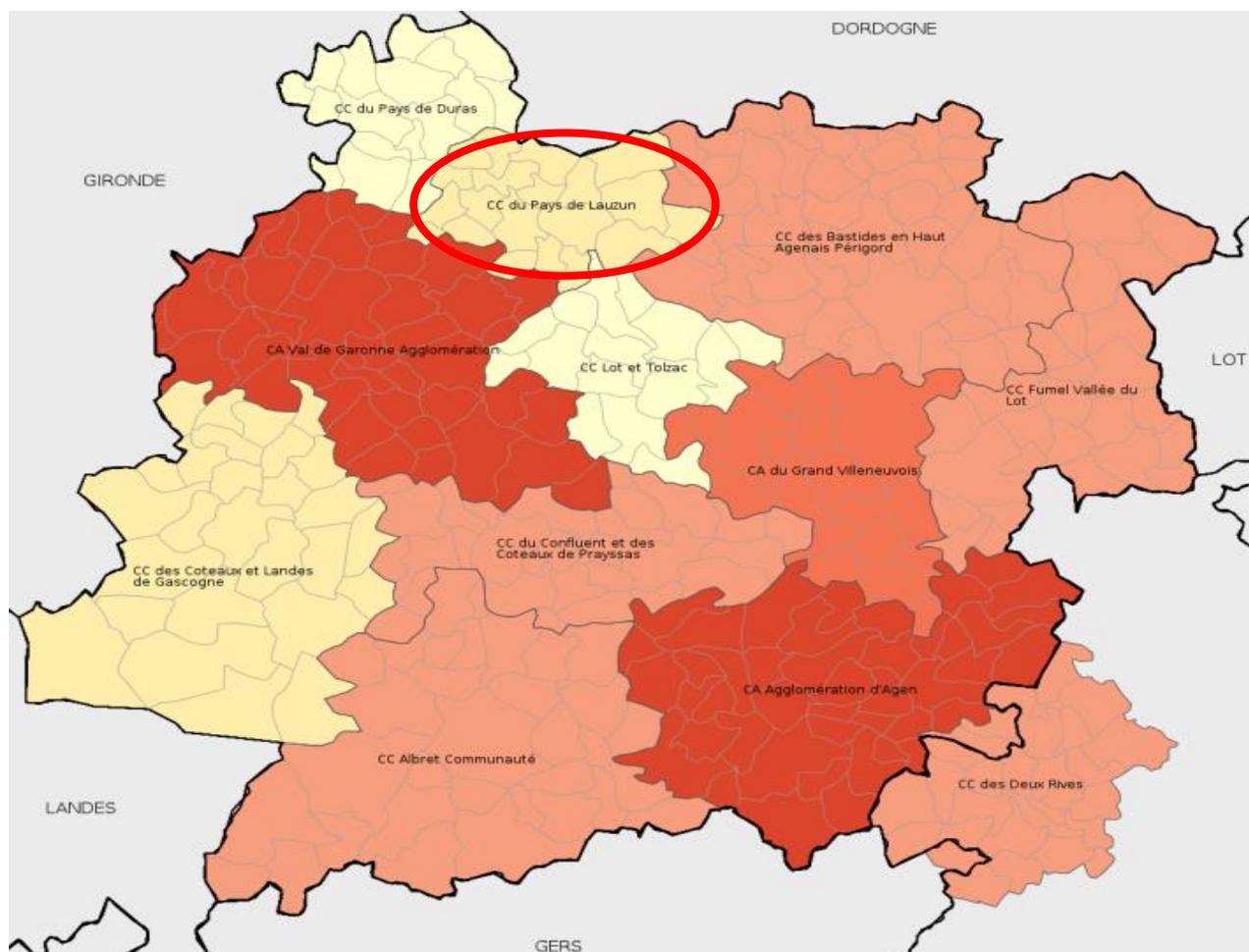
Les achats d'investissement sont organisés et formalisés dans le cadre d'accords-cadres. La communauté de communes bénéficie de l'appui technique du centre de gestion du Lot-et-Garonne sur les marchés formalisés. La CCPL doit poursuivre cette démarche et étendre l'analyse de ses besoins sur l'ensemble des segments d'achats. La chambre a relevé que le segment « carburant », au coût élevé, échappait à toute mise en concurrence. Sans obérer l'irrégularité aux principes de la commande publique, elle ne permet pas de bénéficier de prix plus attractifs.

Par ailleurs, la chambre a constaté que certaines relations avec des opérateurs privés associatifs s'organisaient dans le cadre de conventions d'objectifs à l'appui d'un subventionnement. La communauté de communes a engagé des actions pour régulariser les liens juridico-financiers avec les deux associations.

ANNEXES

Annexe n° 1. Topographie des EPCI du département de Lot-et-Garonne	61
Annexe n° 2. Liste de communes membres de la communauté de communes et leur nombre d'habitants.....	62
Annexe n° 3. Les différentes compétences exercées par nature	63
Annexe n° 4. Contrôles relatifs à la sincérité en matière de prévision et d'exécution budgétaires (en euros ou %).....	64
Annexe n° 5. Le tableau de financement de la communauté de communes.....	65
Annexe n° 6. Les charges de personnel	66
Annexe n° 7. Répartition des journées d'absence	67
Annexe n° 8. Glossaire des sigles.....	68

Annexe n° 1. Topographie des EPCI du département de Lot-et-Garonne



Source : base nationale sur l'intercommunalité – banatic.interieur.gouv.fr – DGCL

Annexe n° 2. Liste de communes membres de la communauté de communes et leur nombre d'habitants

Dept	Commune (N° SIREN)	Population
47	Agnac (214700031)	430
47	Allemans-du-Dropt (214700056)	492
47	Armillac (214700148)	209
47	Bourgougnague (214700353)	408
47	Cambes (214700478)	188
47	Lachapelle (214701260)	96
47	Laperche (214701369)	138
47	La Sauvetat-du-Dropt (214702904)	555
47	Lauzun (214701427)	769
47	Lavergne (214701443)	594
47	Miramont-de-Guyenne (214701682)	3 194
47	Montignac-de-Lauzun (214701880)	295
47	Montignac-Toupinerie (214701898)	148
47	Moustier (214701948)	326
47	Peyrière (214702045)	286
47	Puysserampion (214702185)	244
47	Roumagne (214702268)	537
47	Saint-Colomb-de-Lauzun (214702359)	475
47	Saint-Pardoux-Isaac (214702649)	1 124
47	Ségalas (214702961)	157

Source : www.banatic.interieur.gouv.fr

Annexe n° 3. Les différentes compétences exercées par nature



Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir des statuts de l'EPCI

Annexe n° 4. Contrôles relatifs à la sincérité en matière de prévision et d'exécution budgétaires (en euros ou %)

FONCTIONNEMENT		2018	2019	2020	2021	2022
Charges	Prévisions	5 753 348,00	5 135 929,00	5 095 426,00	5 448 085,00	5 844 337,00
	Décisions modificatives	112 040,00	53 790,00	9 840,00	19 308,00	53 100,00
	Virements de crédit	0	0	0	0	
	Prévisions totales	5 865 388,00	5 189 719,00	5 105 266,00	5 467 393,00	5 897 437,00
	Réalisations	4 236 006,62	4 532 790,05	4 104 606,53	4 267 440,98	4 752 022,34
	% d'exécution CRP initial (sans DM & VC)	73,63	88,26	80,55	78,33	81,31
	% d'exécution CRP initial + DM + VC	72,22	87,34	80,40	78,05	80,58
Produits	Prévisions	5 753 348,00	5 135 929,00	5 095 426,00	5 448 085,00	5 844 337,00
	Décisions modificatives	112 040,00	53 790,00	9 840,00	19 308,00	53 100
	Virements de crédit	0	0	0	0	0
	Prévisions totales	5 865 388,00	5 189 719,00	5 105 266,00	5 467 393,00	5 897 437,00
	Réalisations	4 593 989,48	4 864 418,76	4 769 585,64	4 959 075,28	5 437 324
	% d'exécution CRP initial (sans DM & VC)	79,85	94,71	93,61	91,02	93,04
	% d'exécution CRP initial + DM + VC	78,32	93,73	93,42	90,70	92,20

INVESTISSEMENTS		2018	2019	2020	2021	2022
Emplois	Prévisions	2 119 810,00	2 483 876,00	1 589 575,00	2 296 071,00	2 003 450,00
	Décisions modificatives	30 000,00	69 430,00	30 000,00	-31 414,93	0,00
	Virements de crédit	0	0	0	0	0
	Prévisions totales	2 149 810,00	2 553 306,00	1 619 575,00	2 264 656,07	2 003 450,00
	Réalisations	1 111 483,23	1 669 023,17	1 347 837,62	855 450,53	1 362 145,38
	Reste à réaliser (RAR)	1 021 829,00	276 519,00	197 286,00	499 135,00	528 232,00
	Réalisations + Reste à réaliser (RAR)	2 133 312,23	1 945 542,17	1 545 123,62	1 354 585,53	1 890 377,38
	% d'exécution CRPP initial (sans DM & VC)	52,43	67,19	84,79	37,26	67,99
	% d'exécution CRPP initial+DM+VC	51,70	65,37	83,22	37,77	67,99
	% d'exécution CRPP initial+DM+VC+RAR	99,23	76,20	95,40	59,81	94,36
Ressources	Prévisions (avec CAF ou IAF)	2 119 810,00	2 563 876,00	1 589 575,00	2 296 071,00	1 600 542,00
	Décisions modificatives	30 000,00	69 430,00	30 000,00	-31 414,93	-53 100,00
	Virements de crédit	0	0	0	0	0
	Prévisions totales	2 149 810,00	2 633 306,00	1 619 575,00	2 264 656,07	1 547 442,00
	Réalisations	398 308,63	2 183 012,57	1 092 045,88	899 217,87	1 536 954,69
	Reste à réaliser (RAR)	272 600,00	0,00	0,00	39 000,00	82 500,00
	Réalisations + Reste à réaliser (RAR)	670 908,63	2 183 012,57	1 092 045,88	938 217,87	1 619 454,69
	% d'exécution CRPP initial (sans DM & VC)	18,79	85,15	68,70	39,16	96,03
	% d'exécution CRPP initial+DM+VC	18,53	82,90	67,43	39,71	99,32
	% d'exécution CRPP initial+DM+VC+RAR	31,21	82,90	67,43	41,43	104,65

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir des comptes de gestion et des comptes administratifs de la Cdc Pays-de-Lauzun

Annexe n° 5. Le tableau de financement de la communauté de communes

CC du Pays-de-Lauzun	2018	2019	2020	2021	2022
Résultat budgétaire	357 982,86	332 628,71	664 979,11	691 634,30	685 301,66
(+) 675 VC immob cédées	6 240,00	0,00	9 840,00	0,00	7 793,54
(+) 676 Différence réalisation sur B. cédés					45 306,46
(+) 68 Dot. Amts et prov.	284 344,51	290 632,01	259 823,20	251 730,00	233 319,43
(-) 775 Pdts cessions immob.	6 240,00	0,00	9 840,00	0,00	53 100,00
CAF	642 327,37	623 260,72	924 802,31	943 364,30	918 621,09
CAF (-) rembst dettes	337 842,93	313 776,68	624 521,69	697 466,37	685 139,50
Emprunts	2 708,07	252 704,00	3 386,00	4 477,00	752 209,20
Subv. Reçues		272 707,00	506 926,00		26 424,78
FCTVA	105 016,05	107 418,00	39 219,00	193 601,00	89 828,39
autres ress. Cessions	6 240,00		9 840,00		53 100,00
Total ressources (avec CAF)	756 291,49	1 256 089,72	1 484 173,31	1 141 442,30	1 840 183,46
Remboursement dette	304 484,44	309 484,04	300 280,62	245 897,93	233 481,59
Remboursement autres dettes	2 014,00	3 418,00	2 806,00	3 863,00	3 208,05
Subv d'équip versées					27 196,35
Dépenses d'équipement	804 985,00	1 356 121,00	1 044 751,00	591 913,00	1 407 587,44
Total emplois	1 111 483,44	1 669 023,04	1 347 837,62	841 673,93	1 671 473,43
Var. FDR	-355 191,95	-412 933,32	136 335,69	299 768,37	168 710,03
FDR initial	1 474 293,89	1 119 101,94	706 168,62	842 504,31	1 142 272,68
FDR final= initial+var. FDR	1 119 101,94	706 168,62	842 504,31	1 142 272,68	1 310 982,71
charges de fonct. CAF	3 548 221,00	3 764 590,00	3 460 654,00	3 637 401,00	4 037 918,51
Besoin en FDR	-218 355,77	-167 527,53	-169 810,53	-207 286,43	17 102,91
Trésorerie au 31/12	1 337 457,92	873 696,47	1 012 314,92	1 349 558,67	1 328 085,62
durée FDR en mois	3,78	2,25	2,92	3,77	3,90

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir des comptes de gestion de 2018 à 2022

Annexe n° 6. Les charges de personnel

Charges de personnel nettes	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2017-2022
Charges de personnel nettes & frais assimilés	1 233 548	1 293 473	1 425 116	1 427 646	1 443 088	1 487 678	20,60%
6218-Autre personnel extérieur	82 222	159 177	299 231	223 341	88 256	71 485	-13,06%
6331-Versement de transport	0	0	0	0	0	0	
6332-Cotisations versées au FNAL	3 527	3 487	3 607	709	815	877	-75,12%
6336-Cotisations CNFPT/CDG	15 784	16 095	17 460	16 130	18 913	21 452	35,92%
6338-Autres impôts taxes & versements assimilés	2 116	2 092	2 164	2 126	2 440	2 633	24,41%
6411-Rémunération titulaires	687 221	720 884	768 369	765 807	813 796	865 976	26,01%
6413-Rémunération non titulaires	56 118	71 291	60 729	54 386	79 280	107 303	91,21%
64162-Emplois d'avenir	13 514	0	0	0	0	0	-100,00%
64168-Autres emplois d'insertion	23 084	5 541	0	0	0	0	-100,00%
6417-Personnel non titulaire- Rémunération des apprentis	0	2 937	7 064	8 437	6 654	0	
Total 641	779 937	800 653	836 162	828 630	899 730	973 279	24,79%
645-S.S. & Prévoyance	374 660	370 011	388 117	394 158	438 441	478 376	27,68%
647-Autres charges sociales	18 111	14 866	12 027	13 652	16 054	13 664	-24,56%
648-Autres charges de personnel	3 868	0	0	0	0	94	-97,57%
Total 64	1 176 577	1 185 530	1 236 305	1 236 439	1 354 224	1 465 412	24,55%
6419/6459/6489-Remb.charges pers.	46 676	72 909	133 651	51 099	21 560	74 181	58,93%
Total frais de personnel	1 233 548	1 293 473	1 425 116	1 427 646	1 443 088	1 487 678	20,60%

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir des comptes de gestion de l'EPCI

Annexe n° 7. Répartition des journées d'absence

Nombre de jours d'absence	2018			2019			2020			2021			2022		
	Tit.	NT	T	Tit.	NT	T	Tit.	NT	T	Tit.	NT	T	Tit.	NT	T
Maladie ordinaire	294	0	294	111	0	111	167	30	197	381	0	381	435	184	619
Longue maladie, maladie de longue durée et grave maladie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Accidents du travail	0	0	0	166	0	166	0	0	0	337	0	337	365	22	387
Maternité, paternité, adoption	104	0	104	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Exercice du droit syndical	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Formation															
Autres formes absences	0	0	0	181	0	181	0	0	0	0	0	0	158	23	181
Total jours d'absence	398	0	398	458	0	458	167	30	197	718	0	718	958	229	1187
Total effectif ETPT	27	2,41	29,41	29,7	2	31,7	26,7	7,09	33,79	33,56	3	36,56	31,84	4,43	36,27
Nombre de jours ouvrés	252	252	252	251	251	251	253	253	253	254	254	254	253	253	253
Taux d'absentéisme (*)	5,37			5,76			2,30			7,73			12,94		

Légende : Tit. : Titulaires NT : Non titulaires T : Total

Source : CRC Nouvelle-Aquitaine à partir des données sociales communiquées par l'EPCI

Annexe n° 8. Glossaire des sigles

AAPC	: Avis d'appel public à la concurrence
AMF	: Association des maires de France
APE	: Activité principale exercée
ARTT	: Aménagement et réduction du temps de travail
BP	: Budget primitif
CA	: Compte administratif
CAA	: Cour administrative d'appel
CAF	: Capacité d'autofinancement
CAO	: Commission d'appel d'offres
CCAS	: Centre communal d'action sociale
CCPL	: Communauté de communes du Pays-de-Lauzun
CDD	: Contrat à durée déterminée
CDI	: Contrat à durée indéterminée
CE	: Conseil d'État
CET	: Compte épargne-temps
CFE	: Cotisation foncière des entreprises
CHSCT	: Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CGCT	: Code général des collectivités territoriales
CG3P	: Code général de la propriété des personnes publiques
CIA	: Complément indemnitaire annuel
CIG	: Centre interdépartemental de gestion
CNFEL	: Conseil national de la formation des élus locaux
CPF	: Compte personnel de formation
CRC	: Chambre régionale des comptes
CVAE	: Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises
DCE	: Dossier de consultation des entreprises
DDFiP	: Direction départementale des finances publiques
DGF	: Dotation globale de fonctionnement
DGP	: Délai global de paiement
DGS	: Directeur général des services
DOB	: Débat d'orientation budgétaire
DUERP	: Document unique d'évaluation des risques professionnels
EPCI	: Établissement public de coopération intercommunal
ETP	: Équivalent temps plein
ETPT	: Équivalent temps plein travaillé
FA	: Fiscalité additionnelle
FCTVA	: Fonds de compensation sur la taxe sur la valeur ajoutée
FDR	: Fonds de roulement
FNGIR	: Fonds national de garantie individuelle des ressources
FPE	: Fiscalité professionnelle sur les éoliennes
FPE	: Fonction publique d'État
FPIC	: Fonds national de péréquation communales et intercommunales
FPZ	: Fiscalité professionnelle de zone

GEMAPI	: Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
ICNE	: Intérêts courus non échus
IFSE	: Indemnité liée aux fonctions, aux sujétions et à l'expertise
IFTS	: Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires
IHTS	: Indemnités horaires pour travaux supplémentaires
IM	: Indice majoré
INSEE	: Institut national de la statistique des études économiques
LDG	: Lignes directrices de gestion
MSP	: Maison de santé pluridisciplinaire
OMACS	: Opération collective de modernisation de l'artisanat, du commerce et des services
ORT	: Opération de revitalisation du territoire
PETR	: Pôle d'équilibre territorial et rural
PLU	: Plan local d'urbanisme
PPI	: Programmation pluriannuelle des investissements
PVD	: Petites villes de demain
RH	: Ressources humaines
RIFSEEP	: Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROB	: Rapport d'orientation budgétaire
RTT	: Réduction du temps de travail
SAS	: Société anonyme simplifiée
SCI	: Société civile immobilière
SCoT	: Schéma de cohérence territoriale
TASCOM	: Taxe sur les surfaces commerciales
TEOM	: Taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères
TFPB	: Taxe foncière sur les propriétés bâties
TH	: Taxe d'habitation
TJ	: Tribunal judiciaire
TVA	: Taxe sur la valeur ajoutée
V3G	: Val de Garonne-Guyenne-Gascogne
ZAC	: Zone d'aménagement concertée

Chambre régionale
des comptes
Nouvelle-Aquitaine



Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3 place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 BORDEAUX CEDEX

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine