

Rapport d'observations définitives
n° GR/17/ 0841 du 7 avril 2017

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE L'AGGLOMÉRATION DE SAINT-GIRONS

Exercices 2010 et suivants

S O M M A I R E

1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES	4
2. LA FIABILITÉ BUDGÉTAIRE	4
2.1. Les documents budgétaires.....	4
2.2. Le taux de réalisation des prévisions budgétaires	6
3. LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	8
3.1. L'affectation des résultats.....	8
3.2. L'impact des annulations de titres et admissions en non-valeur (comptes 673 et 654)	8
3.3. La fiabilité du bilan.....	9
3.3.1. La gestion des immobilisations	9
3.3.2. Le passif	11
4. ANALYSE FINANCIÈRE.....	13
4.1. L'effondrement de l'autofinancement en 2015	13
4.2. Les causes	14
4.2.1. Des charges en forte hausse	14
4.2.2. Des recettes qui s'effritent nettement	17
4.3. L'investissement et son financement.....	21
4.3.1. L'envolée des dépenses d'investissement en 2013.....	21
4.3.2. Un financement de l'investissement essentiellement assuré par l'emprunt	22
4.4. La trésorerie reste toutefois assurée	23
4.5. Un encours de dette en très forte progression	24
4.6. Un coefficient d'intégration fiscale convenable en dépit d'un degré de mutualisation faible	25
4.7. Conclusion	26
GLOSSAIRE	27

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons (09)

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons (12 566 habitants en 2014) pour les exercices 2010 et suivants. Les investigations ont porté sur la situation financière et la fiabilité budgétaire.

La communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons rassemble sept communes de l'Ariège, dont la commune-centre de Saint-Girons. Son président pendant la période sous revue est le maire de la commune de Saint-Girons.

La fiabilité des comptes présente des insuffisances : la chambre constate ainsi l'absence d'inventaire et des erreurs comptables dans la tenue de la comptabilité des amortissements et des crédits-bails. L'absence quasi-totale de provisions pour risques et charges est insatisfaisant au regard des risques de gestion de l'établissement public. L'absence d'inventaire explique en partie le niveau élevé des immobilisations en cours, qui sont en cours d'apurement.

L'analyse financière du budget principal fait ressortir l'effondrement de la capacité d'autofinancement en 2015, en partie lié au transfert des personnels chargés du fonctionnement de deux équipements intercommunaux récents, le centre multi-accueil et le centre nautique. Parallèlement, les recettes nettes s'effritent, en raison notamment de la baisse des dotations et participations de l'État et de l'augmentation des reversements aux communes-membres. L'effort fiscal est élevé, en dépit de bases relativement étoffées.

L'effort d'investissement consenti depuis 2013 pour les deux équipements en cause paraît excessif au regard des capacités financières du groupement, en dépit d'une bonne capacité de désendettement entre 2011 et 2013. La dette s'est considérablement accrue depuis 2014.

La fusion du groupement avec sept groupements de communes limitrophes du Couserans, effective au 1^{er} janvier 2017, a créé un nouvel établissement public, la communauté de communes Couserans-Pyrénées. Un nouvel équilibre financier résultera de cette opération de fusion, qui devrait faciliter le développement de démarches de mutualisation des infrastructures et des ressources humaines.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes de l'agglomération de Saint-
Girons (09)

RECOMMANDATIONS

1. Finaliser l'inventaire des immobilisations et le rapprocher de l'état de l'actif. *Non mise en œuvre.*
2. Mettre les pratiques d'amortissement en conformité avec la réglementation. *Mise en œuvre en cours.*
3. Provisionner les risques lorsqu'ils sont avérés, notamment ceux qui sont liés aux participations. *Non mise en œuvre.*

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

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons (09)

Aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

L'examen de la gestion de la communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons (CCASG) a été ouvert le 13 janvier 2016 par lettre adressée à M. François Murillo, président de la CCASG, ordonnateur en fonction sur l'ensemble de la période sous revue.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien préalable a eu lieu le 29 mars 2016.

Lors de sa séance du 7 juin 2016, la chambre a arrêté des observations provisoires.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 17 janvier 2017, a arrêté les observations définitives présentées ci-après. Après fusion de la communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons au 1^{er} janvier 2017 avec des établissements publics limitrophes pour former la communauté de communes Couserans-Pyrénées (cf. *infra* §1), le présent rapport d'observations est adressé au président de ce nouvel ensemble.

1. PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES

La communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons (CCASG) est un groupement de communes du département de l'Ariège qui rassemble sept communes (Caumont, Eycheil, Lorp-Sentaraille, Montjoie-en-Couserans, Moulis, la commune-centre de Saint-Girons et Saint-Lizier).

Sa population totale était en 2014 de 12 556 habitants.

Son président sous la période sous revue est M. François Murillo, également maire de la commune de Saint-Girons.

Conformément au schéma départemental de coopération intercommunale, la communauté de communes a fusionné le 1^{er} janvier 2017 avec sept autres groupements de communes limitrophes, et intégré trois syndicats (arrêté préfectoral du 18 novembre 2016), pour créer la communauté de communes Couserans-Pyrénées.

Il appartiendra au président de cette nouvelle communauté de communes de mettre en œuvre les recommandations formulées par le présent rapport.

2. LA FIABILITÉ BUDGÉTAIRE

2.1. Les documents budgétaires

En application de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), avant-dernier alinéa : « pour l'ensemble des communes, les documents budgétaires sont assortis d'états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements ».

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons (09)

Ces états sont précisément définis à l'article R. 2313-3 du CGCT.

Sur la période 2010-2014, la CCASG a, dans l'ensemble, respecté les dispositions législatives et réglementaires relatives à la publicité des documents budgétaires.

Comme l'indique toutefois le tableau 1, les états annexés aux comptes administratifs, portant sur les engagements hors bilan, les personnels, les organismes de regroupement ainsi que les données synthétiques sur la situation financière de la commune ne sont que partiellement renseignés.

tableau 1 : États annexés aux comptes administratifs

	2010	2011	2012	2013	2014
L. 2313-1 CGCT : PIÈCES EXIGIBLES À L'APPUI DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES					
R. 2313-3 Situation patrimoniale et financière + engagements					
A - Éléments du bilan					
État des provisions	non joint	non joint	non joint	non joint	sans objet
B - Engagements hors bilan					
État des emprunts garantis par la collectivité	non joint	non joint	non joint	non joint	non joint
État des contrats de crédit-bail	non joint	non joint	non joint	non joint	non joint
État des autres engagements donnés - reçus	partiel	partiel	partiel	partiel	partiel
Liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions	partiel	partiel	partiel	partiel	partiel
C - Autres éléments d'informations					
État du personnel au 31/12/N	partiel	partiel	partiel	partiel	partiel
Listes des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier	non joint	non joint	non joint	non joint	non joint
Liste des établissements publics créés	non joint	non joint	non joint	non joint	non joint
Liste des services assujettis à la TVA et non érigés en budget annexe	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet
L. 2313-1 CGCT : PIÈCES EXIGIBLES À L'APPUI DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES (Troisième alinéa)					
A - Informations financières ratios (R. 2313-1)					
Dépenses réelles de fonctionnement/population	non joint	non joint	non joint	joint	joint
Recettes réelles de fonctionnement/population	non joint	non joint	non joint	joint	joint
Dépenses d'équipement brut/population	non joint	non joint	non joint	joint	joint
Encours de la dette/population	non joint	non joint	non joint	non joint	non joint
Dotation globale de fonctionnement/population	non joint	non joint	non joint	joint	joint

Sources : CRC - Comptes administratifs 2010-2014

La provision pour garantie d'emprunt enregistrée au compte de gestion sur la période 2010-2013 n'a pas été renseignée, aussi bien dans l'annexe IV B 1.3 « État des provisions » que dans l'annexe IV - B 1.1 « Emprunts garantis ».

Les informations inscrites à l'annexe IV B1.5 « État des engagements reçus » concernent les contrats de crédit-bail. Il convient de les compléter et de les porter à l'annexe IV B 1.3 plus appropriée ; elle permet de renseigner également les redevances restant à courir.

L'état relatif aux concours aux tiers manque de précision, les bénéficiaires personnes privées ou publiques et les prestations en nature doivent être clairement identifiés.

L'état des effectifs n'apporte aucune indication sur l'emploi des agents non titulaires.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons (09)

La communauté de communes participe au capital social de la SCIC-SA Centre d'abattage et de transformation du Couserans (société anonyme coopérative) et à celui de la SPL Midi-Pyrénées Constructions ; ces informations ne figurent pas dans les annexes aux documents budgétaires et devraient y être intégrées.

2.2. Le taux de réalisation des prévisions budgétaires

Le taux d'exécution des crédits se définit comme le rapport entre le montant des émissions budgétaires (mandats et titres) et le montant des crédits votés.

Sur toute la période 2010-2013, les taux de réalisation de la section de fonctionnement en recettes sont légèrement supérieurs à 100 %. Seul le dernier exercice affiche un taux de 98 %. S'agissant des dépenses de fonctionnement la moyenne annuelle est de 92 %. Ces taux sont des indicateurs d'une bonne prévision budgétaire.

La situation de la section d'investissement est quelque peu différente avec des taux de réalisation très faibles. Les recettes d'investissement affichent une moyenne annuelle de 42 % sur la période 2010-2014. Cette moyenne est tirée vers le haut par les seules performances de l'exercice 2010 (105 %). Les quatre autres exercices sont nettement en dessous de cette moyenne, 2012 (15 %) et 2014 (21 %) enregistrent les taux les plus faibles.

Le taux de réalisation des dépenses d'investissement, avec une moyenne annuelle de 38 % sur la période 2010-2014, est peu satisfaisant. Ces résultats sont le reflet des difficultés observées en dépenses d'investissement. Là aussi, l'exercice 2010 se détache de la moyenne des autres exercices avec 84 % de taux de réalisation. Dès 2011 ce taux n'est plus que de 44 % pour descendre autour de 16 % pour les exercices 2012 et 2013, avec une progression en 2014 (30 %).

tableau 2 : Taux d'exécution des crédits budgétaires votés (budget primitif + décisions modificatives)

Budget principal	2010	2011	2012	2013	2014
Investissement :					
Dépenses réelles prévues	1 830 718	1 204 026	5 958 519	12 003 813	9 489 905
Dépenses réelles réalisées	1 532 018	524 597	977 625	1 903 412	2 863 476
Taux de réalisation des dépenses réelles	83,68 %	43,57 %	16,41 %	15,86 %	30,17 %
Recettes réelles prévues	1 654 423	804 134	5 402 007	11 667 000	6 722 290
Recettes réelles réalisées	1 730 978	292 456	811 327	4 079 590	1 383 205
Taux de réalisation des recettes réelles	104,63 %	36,37 %	15,02 %	34,97 %	20,58 %
Fonctionnement :					
Dépenses réelles prévues	4 125 932	4 714 439	4 776 504	4 970 278	5 374 488
Dépenses réelles réalisées	4 006 872	4 331 806	4 491 893	4 594 795	4 647 381
Taux de réalisation des dépenses réelles	97,11 %	91,88 %	94,04 %	92,45 %	86,47 %
Recettes réelles prévues	4 439 340	4 630 773	4 873 758	4 971 698	5 165 197
Recettes réelles réalisées	4 520 792	4 726 645	4 884 823	5 039 223	5 077 949
Taux de réalisation des recettes réelles	101,83 %	102,07 %	100,23 %	101,36 %	98,31 %

Sources : CRC - d'après BP, DM, Comptes de gestion

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons (09)

En raison du niveau très bas des réalisations en investissement pour plusieurs exercices, ces budgets ne constituent pas des instruments de prévision budgétaire fiable.

Sur la période 2011-2014, la programmation de plusieurs opérations d'équipement n'a pas été suivie d'engagement comptable.

tableau 3 : Programmation d'opérations d'équipement

Operations	Exercice	Crédits ouverts	Exécuté	RAR	Crédits annulés	Taux d'exécution sur crédits ouverts
Abattoir public du Couserans	2011	29 158	14 990	14 158	10	51,41 %
	2012	64 158	42 017	7 698	14 443	65,49 %
	2013	121 308	13 667	1 635	106 006	11,27 %
	2014	262 635	100 691	2 703	159 242	38,34 %
	2015	128 503	36 887	41 476	50 140	28,71 %
	Total période 2011-2014		208 253	Taux moyen d'exécution		39,04 %
Centre aquatique couvert	2012	3 867 160	315 371	103 370	3 448 419	8,16 %
	2013	7 587 400	637 949	0	6 949 451	8,41 %
	2014	7 093 250	1 139 813	0	5 953 437	16,07 %
	2015	10 849 187	8 996 553	1 590 190	262 444	82,92 %
	Total période 2011-2014		11 089 686	Taux moyen d'exécution		28,89 %
Multi-accueil intercommunal	2012	1 177 438	91 852	30 649	1 054 937	7,80 %
	2013	2 167 346	985 835	1 144 263	37 248	45,49 %
	2014	1 411 964	1 058 637	353 318	9	74,98 %
	2015	498 198	408 274	24 927	64 997	81,95 %
	Total période 2011-2014		2 544 598	Taux moyen d'exécution		32,07 %

Sources : CA - Comptes de gestion

Ces aléas de gestion mettent en évidence une maîtrise perfectible de la programmation budgétaire. Pour améliorer le taux de réalisation des crédits budgétaires votés, au-delà d'un vote de la section d'investissement par opération d'équipement, il est possible de recourir à la procédure des autorisations de programme / crédits de paiement (AP/CP) pour les opérations pluriannuelles.

Cette possibilité est offerte à toutes les collectivités et à leurs groupements sans condition de taille. Ne sont inscrites au budget que les opérations dont les conditions de réalisation sont réunies en termes d'études et de financement.

Les autorisations de programme prévues aux articles L. 2311-3 et R. 2311-9 du CGCT constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements et demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. L'équilibre budgétaire de la section d'investissement s'apprécie en tenant compte des seuls crédits de paiement annuels, qui déterminent la limite supérieure des paiements réalisés au titre des autorisations de programme pour un exercice donné.

La chambre invite la communauté de communes Couserans-Pyrénées à mettre en place une gestion en autorisations de programme et crédits de paiement pour les grosses opérations d'équipement. Les AP/CP devront, dans ce cas, être annexés aux documents budgétaires.

3. LA FIABILITÉ DES COMPTES

3.1. L'affectation des résultats

En application de l'article R. 2311-12 du CGCT, le solde cumulé d'exécution de la section d'investissement, corrigé des restes à réaliser, fait ressortir soit un besoin de financement (dépenses supérieures aux recettes), soit un excédent de financement (recettes supérieures aux dépenses). Le résultat cumulé doit être affecté en priorité à la couverture du besoin de financement dégagé par la section d'investissement (compte 1068).

Sur la période 2010-2014, le besoin de financement en section d'investissement a été couvert au regard des restes à réaliser (RAR) en recettes et en dépenses d'investissement inscrits aux différents comptes administratifs.

Toutefois, il convient de relever que la délibération du 25 février 2014 fait état d'un résultat d'investissement (2 212 757,50 €) différent de celui arrêté au compte de gestion (2 198 557,50 €).

Cette erreur est toutefois sans incidence au niveau du budget primitif 2014 car le report inscrit à l'article 001 est bien de 2 198 557 €.

3.2. L'impact des annulations de titres et admissions en non-valeur (comptes 673 et 654)

L'annulation ou la réduction d'un titre sur un exercice clos a pour objet de tirer la conséquence d'une erreur matérielle commise lors de son émission.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'un paiement, la diminution d'une recette équivaut à une charge. L'ordonnateur établit un mandat imputé au compte 673 « Titres annulés sur exercices antérieurs » en précisant obligatoirement (un certificat administratif) le motif de cette annulation.

L'admission en non-valeur a par ailleurs pour objet, à la demande du comptable, de constater l'impossibilité de recouvrer des créances, ce qui conduit à constater une dépense au compte 654 « Pertes sur créances irrécouvrables » et permet d'apurer les restes à recouvrer.

Le tableau 4 présente la décomposition des comptes 654 et 673, en comparaison avec le volume des créances douteuses.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons (09)

tableau 4 : Les restes à recouvrer - Contentieux

Exercices	2010	2011	2012	2013	2014
Restes à recouvrer - redevables contentieux (c/4116) solde au 31/12	640,00	640,00	2 229,50	605,50	2 725,00
Restes à recouvrer - locataires - acquéreurs - contentieux (c/4146) solde au 31/12	0,00	0,00	0,00	0,00	17,93
TOTAL REDEVABLES CONTENTIEUX (créances douteuses)	640,00	640,00	2 229,50	605,50	2 742,93
Produits de gestion (70 + 75)	252 274,92	257 910,83	211 463,13	185 251,26	198 157,81
Ratio contentieux / produits de gestion	0,25 %	0,25 %	1,05 %	0,33 %	1,38 %
Pertes sur créances irrécouvrables (débit c/654)	0,00	0,00	0,00	0,00	15 432,92
Titres annulés (débit c/673)	0,00	840,00	27 853,42	58,00	4 200,00
Total titres annulés (654 + 673)	0,00	840,00	27 853,42	58,00	19 632,92
Ratio 654 / créances douteuses	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	562,64 %
Ratio (654 + 676) / créances douteuses	0,00 %	131,25 %	1 249,31 %	9,58 %	715,76 %

Sources : CRC - comptes de gestion 2010-2014

Les créances douteuses inscrites sont faibles. En revanche, en 2012 et 2013, le total des titres annulés est élevé, en comparaison de l'étiage des créances douteuses. Cette différence d'ordre de grandeur résulte de facteurs exceptionnels d'origine budgétaire.

3.3. La fiabilité du bilan

3.3.1. La gestion des immobilisations

3.3.1.1. La tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif

Le rapprochement entre, d'une part, l'état de l'actif établi par le comptable avec le solde de la balance au 31 décembre 2014 et, d'autre part, l'inventaire tenu par l'ordonnateur, permet de connaître de la qualité du suivi du patrimoine de la communauté de communes.

La communauté de communes a indiqué ne pas être en mesure de transmettre l'état de l'inventaire de l'actif immobilisé, en contradiction avec les dispositions de l'instruction M14 : « L'état de l'inventaire sera achevé pour la fin de l'année 2016, compte tenu de la fusion qui aura lieu au 1^{er} janvier 2017 ».

La chambre prend note de cette lacune. Le dernier ordonnateur en fonction de la CCASG a précisé que ces recommandations étaient en cours de mise en œuvre, avec le concours du poste comptable.

Recommandation

- Finaliser l'inventaire des immobilisations et le rapprocher de l'état de l'actif.**
Non mise en œuvre.

3.3.1.2. Les frais d'études

Les frais d'études enregistrés au compte 2031 sont virés à la subdivision correspondante du compte d'immobilisation en cours (compte 23) lors du lancement des travaux par opération d'ordre budgétaire. Ce retraitement permet à la communauté de communes de

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons (09)

recupérer le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) lorsque les études ont entraîné des travaux.

Si les études ne sont pas suivies de réalisation, les frais correspondants sont amortis au compte 2803 sur une période qui ne peut dépasser cinq ans. À l'issue de la période d'amortissement elles ne doivent plus figurer à l'actif.

tableau 5 : Soldes des comptes 203 et 2803 au 31/12

En €	2010	2011	2012	2013	2014
Compte 203	366 222,72	366 483,11	292 376,66	292 376,66	292 376,66
Compte 2803	78 632,65	78 632,65	47 273,11	63 469,55	79 666,77

Sources : CRC - Comptes de gestion 2010-2014

D'après les informations transmises par la commune, le solde débiteur au 31 décembre 2014 du compte 203 enregistre pour un montant de 236 366,36 € des frais d'études antérieures à 2010. En conséquence, le solde du compte 203 devrait donc être de 56 010,30 €.

La CCASG a procédé à la régularisation de ces opérations par délibération du 6 décembre 2016.

3.3.1.3. L'intégration des travaux

Le compte 23 « Immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. Lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 23 sont alors virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire.

tableau 6 : Soldes du compte 23

En €	2010	2011	2012	2013	2014
Solde débiteur 23	2 706 833,22	400 536,35	798 059,29	2 130 892,88	4 116 080,55

Sources : CRC - Comptes de gestion 2010-2014

Le solde au 31 décembre 2014 concerne principalement deux grosses opérations :

- le centre aquatique couvert pour un montant de 1,6 M€ ;
- l'opération multi-accueil intercommunal pour un montant de 2,06 M€.

Ce compte devrait être régularisé dans le cadre des travaux de régularisation de l'actif devant aboutir à l'établissement de l'état de l'inventaire.

Il y avait lieu de virer les dépenses correspondantes du compte 23 au compte 21 avant le terme de l'exercice 2016. Le président de la CCASG indique que cette opération comptable n'a pas été réalisée à la clôture de cet exercice.

3.3.1.4. Les subventions versées

L'instruction M14 prévoit que : « Les subventions d'équipement versées sont amorties sur une durée maximale de :

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons (09)

- cinq ans lorsqu'elles financent des biens mobiliers, du matériel ou des études auxquelles sont assimilées les aides à l'investissement consenties aux entreprises, non mentionnées au b) et c) ;

- trente ans lorsqu'elles financent des biens immobiliers ou des installations ;

- quarante ans lorsqu'elles financent des projets d'infrastructures d'intérêt national (exemples : logement social, réseaux très haut débit, etc.).

Le compte 6811 « Dotations aux amortissements des immobilisations incorporelles et corporelles », est débité par le crédit du compte 2804 « Subventions d'équipement versées ».

Lorsqu'une subvention d'équipement est totalement amortie, elle est sortie du bilan. Le comptable crédite le compte 204 par le débit du compte 2804 par opération d'ordre non budgétaire. »

tableau 7 : Amortissement des subventions d'investissement versées

En €	2010	2011	2012	2013	2014
Solde au 31/12 du compte 204	631 723,34	865 358,68	1 104 637,63	1 106 696,34	1 183 302,87
Solde au 31/12 du compte 2804 (amortissement)	43 230,00	114 537,00	212 045,00	299 812,00	341 613,00

Sources : Comptes de gestion

Toutes les subventions versées n'ont pas fait l'objet d'un amortissement, contrairement aux dispositions précitées. La chambre rappelle que les subventions non amorties devront l'être selon ces modalités.

La CCASG avait en partie régularisé la situation comptable des subventions versées au 1^{er} janvier 2017.

Recommandation

2. Mettre les pratiques d'amortissement en conformité avec la réglementation. *Mise en œuvre en cours.*

3.3.2. Le passif

3.3.2.1. La dette au compte 1676 « Dettes envers locataire acquéreur » (crédit-bail)

La communauté de communes a construit des ateliers-relais, qui ont fait l'objet de conventions de location-vente avec des entreprises commerciales. Ces opérations, pour certaines d'entre elles assujetties à la TVA, auraient dû donner lieu à la création d'un budget annexe.

L'enregistrement des redevances de loyers relatives à ces contrats devait être en totalité effectué au compte 752 « Revenus de immeubles » (Norme M14, Tome II, titre 3, chapitre 3, § 1.4.2). Or, la totalité des redevances encaissées, dans le cadre de l'exécution de ces conventions, a été enregistrée sur le compte 1676 « Dettes envers locataires-acquéreurs », en contradiction avec les dispositions de l'instruction M14 précitées.

Il en résulte qu'au passif du bilan de la CCASG au 31 décembre 2014, au compte 1676 est constatée une dette de 1 576 891,99 € qui ne correspond pas à la situation réelle de ce compte.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons (09)

Ces anomalies comptables n'ont été corrigées qu'à la fin de l'exercice 2016.

3.3.2.2. *L'amortissement des subventions transférables*

Les subventions transférables sont reprises au résultat de fonctionnement (compte 777 « Quote-part des subventions d'investissement transférée au compte de résultat »). L'amortissement des subventions transférables, qui contribue au financement des immobilisations, s'effectue parallèlement à l'immobilisation réalisée, au même taux d'amortissement que celle-ci.

L'instruction M14 précise que « les subventions d'équipement transférables sont imputées au compte 131. Elles doivent faire, chaque année, l'objet d'une reprise à la section de fonctionnement et disparaître ainsi du bilan parallèlement à l'amortissement de l'immobilisation. La reprise annuelle est constatée au débit du compte 1391 par le crédit du compte 777 (opération d'ordre budgétaire). Le montant de la reprise est égal au montant de la subvention rapportée à la durée de l'amortissement du bien subventionné. Lorsque la subvention est totalement reprise, le comptable solde à son initiative le compte 131, à hauteur du montant de la subvention, en le débitant par le crédit de la subdivision intéressée du compte 139 ».

La chambre constate que le compte 131 « Subventions d'équipement transférables » affiche un solde au 31 décembre 2014 de 82 992,03 €. Or, il n'y a pas d'amortissement au compte 139 ni de reprise au 777.

Ces écritures devront, en conséquence, être régularisées.

3.3.2.3. *L'amortissement des immeubles de rapport*

Les dotations aux amortissements des immobilisations constituant des dépenses obligatoires sont définies à l'article R. 2321-1 du CGCT, lequel précise les biens amortissables. Pour les immeubles, il s'agit principalement des biens productifs de revenu.

L'amortissement pour dépréciation est la constatation comptable d'un amoindrissement de la valeur d'un élément d'actif résultant de l'usage du temps, du changement technique ou de toute autre cause. La sincérité du bilan et du compte de résultat de l'exercice exige que cette dépréciation soit constatée.

Un plan d'amortissement doit être établi pour chaque bien amortissable, conformément au taux d'amortissement par catégorie de biens fixé par l'assemblée délibérante.

Or, le patrimoine immobilier productif de revenus ne fait pas l'objet d'amortissement : le solde du compte 2132 « Immeubles de rapport » à la clôture de l'exercice 2014 est de 4 085 772,89 €.

Le président de l'établissement public envisage d'établir à compter de l'exercice 2017 un plan d'amortissement des biens acquis après 1996, notamment les travaux de l'abattoir qui s'élèvent à plus de 2 M€.

3.3.2.4. *Les provisions*

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons (09)

À la clôture de l'exercice 2014, aucune provision n'a été comptabilisée malgré les impayés de loyers des conventions de location-vente, et la participation à une société confrontée à une charge exceptionnelle, liée à la mise en conformité des locaux.

La chambre invite la communauté de communes à réévaluer les risques encourus et à inscrire des provisions à hauteur de ces évaluations, conformément aux dispositions de l'article R. 2321-2 du CGCT.

Recommandation

- 3. Provisionner les risques lorsqu'ils sont avérés, notamment ceux qui sont liés aux participations. *Non mise en œuvre.***

4. ANALYSE FINANCIÈRE

Le budget de la CCASG est composé d'un budget principal et de deux budgets annexes : le budget annexe des abattoirs du Couserans, qui relève de la norme M42, et le budget annexe de l'opération de modernisation des pôles commerciaux et artisanaux du Pays Couserans (OMPCA), qui relève de la norme M14.

La présente analyse a été conduite à partir des données du budget principal de la communauté, géré conformément aux dispositions de l'instruction comptable M14, sans consolidation d'ensemble avec le budget annexe des abattoirs, dont la gestion relève de l'instruction comptable M4. Elle recouvre les exercices 2011 à 2015 inclus.

4.1. L'effondrement de l'autofinancement en 2015

Entre 2011 et 2015, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) a tout d'abord progressé (+ 37 %) entre 2011 et 2014, puis a perdu en 2015 un tiers de sa valeur, passant de 620 k€ à 416 k€.

Alors qu'il représentait entre 12,3 % et 16,7 % des produits de gestion entre 2011 et 2014, il ne représentait plus que 10 % de ceux-ci en 2015.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute qui représentait, en 2011, 10 % des produits de gestion, niveau déjà faible, a été divisée par deux en 2015 (210 k€) par rapport aux niveaux constatés les années précédentes. Cette évolution compromet à court terme le financement des dépenses d'investissement et l'amortissement de la dette financière.

De la même manière, la capacité d'autofinancement nette, déjà insuffisante sur la période 2011-2013, connaît une forte dégradation depuis 2014, en raison de la hausse des annuités d'emprunt ; elle est devenue fortement négative en 2015. Son évolution défavorable est due à un effet de ciseaux entre produits et charges de gestion, les charges courantes augmentant rapidement alors que les produits s'effritent.

Le facteur principal de la dégradation financière de la commune résulte de la forte croissance des charges de personnel, qui augmentent de près d'un tiers (31 %) entre 2014 et 2015, alors même que les ressources fiscales baissent sensiblement (- 4 %). La baisse concomitante (- 5,6 %) des ressources institutionnelles, principalement les dotations, a aggravé cette évolution.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons (09)

tableau 8 : Évolution de l'autofinancement (2011-2015)

en €	2011	2012	2013	2014	2015
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	451 036	471 228	544 737	619 863	415 642
<i>en % des produits de gestion</i>	12,3 %	12,9 %	14,6 %	16,7 %	10,0 %
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 31 243	- 39 795	- 81 982	- 191 713	- 204 968
+/- Autres produits et charges excep. réels	- 50 091	- 92 853	- 20 076	2 419	- 106
= CAF brute	369 702	338 580	442 680	430 569	+ 210 568
<i>en % des produits de gestion</i>	10,0 %	9,3 %	11,8 %	11,6 %	+ 5,1 %
- Annuité en capital de la dette	169 361	175 491	203 602	345 500	402 317
= CAF nette ou disponible (C)	200 341	163 089	239 077	85 069	- 191 749

Source : CRC, logiciel ANAFI d'après les données DGFIP

4.2. Les causes

4.2.1. Des charges en forte hausse

4.2.1.1. Les charges de personnel et les charges d'intérêt

Les charges à caractère général, qui ne comprennent pas les dépenses de personnel, sont globalement contenues entre 2011 et 2014 : elles représentaient 5 % à 7 % environ des produits de gestion. Une augmentation sensible des achats est toutefois observée en 2015 (+ 66 k€ par rapport à la moyenne sur 2011-2014).

L'augmentation des charges de personnel correspond à la reprise de certains personnels du centre multi-accueil et de la piscine municipale de Saint-Girons entre 2014 et 2015, pour la plupart des titulaires. Ce transfert de personnels ne semble pas avoir fait l'objet d'une étude d'impact sur l'équilibre financier de la communauté.

L'augmentation des rémunérations des personnels est de 29 % entre 2013 et 2015. Exprimé en pourcentage des produits de gestion, le coût des transferts de personnels est de l'ordre de cinq points. Aucun dispositif tendant à accroître les produits, ne serait-ce qu'en partie, n'a été mis en place pour répondre à cet impact, pourtant prévisible.

En structure, le poids relatif des charges de personnel dans l'ensemble des charges courantes reste mesuré : il n'augmente que de deux points sur la période, à 37 % en 2015. Cette apparente stabilité doit être relativisée, en raison de la forte augmentation, sur la même période, des charges d'intérêts (+ 188 k€) et de l'impact des achats exceptionnels en 2015. Toutes choses étant égales par ailleurs (avec la structure des charges de 2011 hormis celles de personnel), la part des charges de personnel dans les charges courantes serait passée de 35 % à 40 %. Ce niveau ne peut pas, dans l'absolu, être regardé comme excessif : ce n'est qu'en raison de la faiblesse des produits et du poids des autres charges que l'évolution des dépenses de personnel est devenue problématique.

Cette évolution aurait pu être mieux maîtrisée si une CLECT¹ avait été réunie avec les acteurs locaux concernés pour définir un accord de répartition des charges de gestion entre les organismes bénéficiaires de l'action du groupement de communes.

¹ Commission locale d'évaluation des charges transférées.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons (09)

tableau 9 : Évolution des charges courantes

en €	2011	2012	2013	2014	2015
Charges à caractère général	183 311	230 709	279 475	210 405	381 171
+ Charges de personnel	1 152 772	1 199 948	1 136 739	1 060 273	1 469 795
+ Subventions de fonctionnement	774 846	728 981	739 039	734 320	742 848
+ Autres charges de gestion	1 118 902	1 013 668	1 041 538	1 079 121	1 145 002
= Charges de gestion (B)	3 229 832	3 173 306	3 196 792	3 084 120	3 738 816
+ Charges d'intérêt et pertes de change	31 243	39 795	81 982	191 713	204 968
= Charges courantes	3 261 075	3 213 100	3 278 774	3 275 833	3 943 784
Charges de personnel / charges courantes	35,3 %	37,3 %	34,7 %	32,4 %	37,3 %

Source : CRC à partir du logiciel ANAFI

tableau 10 : Évolution des charges à caractère général

en €	2011	2012	2013	2014	2015
Charges à caractère général	183 311	230 709	279 475	210 405	381 171
dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)	36 307	28 427	35 628	36 064	100 137
dont entretien et réparations	30 778	51 363	47 855	56 788	85 403
dont assurances et frais bancaires	13 966	19 528	21 365	26 664	26 369
dont autres services extérieurs	6 734	11 078	22 346	11 778	9 400
dont honoraires, études et recherches	2 298	39 694	63 539	35 655	40 411
dont publicité, publications et relations publiques	9 726	6 630	12 108	4 340	4 403
dont déplacements et missions	3 568	3 804	6 192	2 683	2 038
dont frais postaux et télécommunications	7 724	8 813	8 290	7 909	9 296
dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	70 901	60 069	60 702	27 449	94 057

Source : CRC, logiciel ANAFI d'après les données DGFIP

Le ratio de rigidité des charges structurelles, qui exprime la part relative des charges peu élastiques, était relativement élevé en 2015 (49 %), en raison du poids relatif des dépenses de personnel.

4.2.1.2. Comparaison avec les moyennes nationales

Les comparaisons qui suivent sont menées à partir des données statistiques de la DGFIP², les agrégats financiers étant déterminés selon des périmètres légèrement différents, mais comparables, à ceux qui précèdent. Les différentes composantes des charges de fonctionnement peuvent être comparées aux moyennes nationales de groupements de communes, soit 854 en 2014. Ces comparaisons doivent toutefois être appréhendées avec prudence, en raison des différences de périmètre et de compétences d'un groupement de communes à l'autre.

En 2014, le niveau des charges de fonctionnement (276 € par habitant) était légèrement supérieur à la moyenne nationale (248 €), et il en allait de même des produits de fonctionnement (296 € par habitant contre 276 € en moyenne). Les subventions versées étaient très nettement supérieures à la moyenne (58 € par habitant contre 22 €).

Le financement de l'investissement reposait davantage sur l'endettement que pour le groupement de communes moyen, l'écart relatif étant élevé (48 € par habitant contre 15 €, soit trois fois la moyenne nationale). Les dépenses d'équipement étaient également beaucoup plus

² Fiches AEF.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons (09)

élevées (182 € par habitant contre 76 €), ce qui explique que le niveau des emplois d'investissement budgétaires dépasse le double du niveau moyen (228 € par habitant contre 103 €). Le niveau singulièrement élevé des dépenses d'investissement explique ainsi, plus que les limites afférentes aux ressources, le besoin d'investissement de la section d'investissement (103 € par habitant contre seulement 2 € en moyenne) et le déficit élevé de cette section.

Il convient toutefois de souligner que ces constats ne sont représentatifs que des années 2013 à 2015 ; les comparaisons disponibles pour 2012 et 2011 conduisent à un diagnostic plus nuancé, les dépenses d'investissement étant alors légèrement inférieures aux moyennes nationales.

4.2.1.3. Les autres charges de gestion

Ce poste est en légère contraction sur la période mais représente une part élevée des charges courantes (près du tiers en 2011). La contribution au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) s'accroît de 3 % par an. Ce niveau de progression risque de se pérenniser, par effet de rattrapage, le SDIS de l'Ariège faisant partie des SDIS les moins coûteux (moins de 60 € par habitant en 2011, contre 80 € en moyenne³).

Les indemnités versées, cumulées aux frais divers de mission, formation et représentation des élus, augmentent fortement entre les exercices 2011 et 2015, passant de 48,1 k€ à 70,5 k€ (+ 47 % à périmètre constant).

Les charges d'intérêt augmentent en raison de la progression de la dette, et passent de 31 k€ à 205 k€ entre 2011 et 2015.

À l'exception des indemnités d'élus, les marges de manœuvre sur les autres charges paraissent limitées, sauf à sortir de certains organismes de regroupement dont le poids n'est pas négligeable (436 k€ en 2015), bien qu'il ait été réduit depuis le début de la période sous revue.

L'action de maîtrise des charges devrait ainsi porter, à court terme, sur les subventions versées aux organismes de droit privé, principalement des associations, qui paraissent élevées (236 k€ en 2015 soit 6,2 % des charges) et dans une moindre mesure sur les autres subventions (506 k€ soit 13,4 % des charges).

tableau 11 : Évolution des autres charges de gestion

en €	2011	2012	2013	2014	2015
Autres charges de gestion	1 118 902	1 013 668	1 041 538	1 079 121	1 145 002
dont contribution au service incendie	469 629	483 718	498 230	513 043	528 395
dont contribution aux organismes de regroupement	533 714	411 477	397 763	396 996	435 584
dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)	65 000	70 300	85 300	88 000	110 478
dont indemnités (y c. cotisation) des élus	48 116	48 173	51 294	65 649	70 546
dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)	0	0	0	15 433	0
Subventions de fonctionnement	774 846	728 981	739 039	734 320	742 848
dont subv. autres établissements publics	558 622	517 839	506 222	506 222	506 222
dont subv. aux personnes de droit privé	216 224	211 142	232 817	228 098	236 625

³ http://www.interieur.gouv.fr/content/download/33401/249555/file/StatsSDIS12_Moyens.pdf

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons (09)

4.2.2. Des recettes qui s'effritent nettement

4.2.2.1. L'évolution générale des produits de gestion

Les produits de gestion augmentent sensiblement sur la période, en raison de la progression des ressources fiscales propres (439 k€ entre 2011 et 2015). Cette évolution permet de compenser la stagnation des produits dits « rigides »⁴.

L'ensemble des ressources fiscales et institutionnelles représente environ 95 % des produits de gestion du budget de l'établissement public, niveau élevé qui s'explique par le poids limité des ressources d'exploitation (230 k€ en 2015).

tableau 12 : La structure et l'évolution des produits de gestion

en €	2011	2012	2013	2014	2015
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	2 247 079	2 322 661	2 380 255	2 423 500	2 686 329
+ Ressources d'exploitation	257 911	211 463	185 251	198 158	245 386
= Produits "flexibles" (a)	2 504 990	2 534 124	2 565 506	2 621 658	2 931 715
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 260 730	1 203 961	1 286 900	1 212 201	1 372 488
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	-84 852	-93 551	-110 877	-129 876	-149 745
= Produits "rigides" (b)	1 175 878	1 110 410	1 176 023	1 082 325	1 222 743
= Produits de gestion (a + b)	3 680 868	3 644 534	3 741 529	3 703 983	4 154 458

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les produits flexibles représentaient 68 % des produits de gestion en 2011, contre 70 % en 2015 ; les produits rigides sont, parallèlement, passés de 32 % des produits de gestion en 2011 à 30 % en 2015. Cette évolution croisée témoigne du poids croissant des impositions dans les ressources de la communauté de communes.

Plus que cette évolution, c'est toutefois celle des restitutions et reversements (hors péréquation) qui paraît déterminante (+ 10,3 % par an en moyenne).

L'augmentation de la pression fiscale est principalement le résultat de l'augmentation du produit des taxes foncières et d'habitation (+ 11 % entre 2012 et 2015) ; à l'inverse, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises stagne.

Les autres produits fiscaux significatifs sont les taxes sur les activités de service et les produits du domaine, qui progressent d'un tiers sur la période sous revue.

⁴ Somme algébrique des ressources institutionnelles et de la fiscalité reversée.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons (09)

tableau 13 : Évolution des ressources fiscales propres

	2011	2012	2013	2014	2015
Impôts locaux	2 243 814	2 317 935	2 370 843	2 419 239	2 552 000
- Restitution et versements sur impôts locaux (hors péréquation)	912 048	1 086 988	1 140 221	1 183 166	1 244 981
= Impôts locaux nets des restitutions	1 331 766	1 230 947	1 230 622	1 236 073	1 307 020
<i>Dont à partir de 2012 :</i>					
Taxes foncières et d'habitation	0	2 157 189	2 210 090	2 252 970	2 386 632
+ Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	0	159 948	160 753	166 269	165 368
+ Taxes sur activités de service et domaine	915 313	1 103 025	1 162 229	1 202 685	1 400 156
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	0	-11 311	-12 596	-15 258	-20 847
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	2 247 079	2 322 661	2 380 255	2 423 500	2 686 329

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

La fiscalité prélevée est défavorable au regard des données financières d'ensemble de la communauté de communes. Les versements au titre du fonds de péréquation intercommunal (FPIC) sont de plus en plus élevés depuis 2012, passant de 7 k€ à 64 k€. La contribution au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) est stable mais élevée, à 85 k€ entre 2011 et 2015.

Le président estime que la communauté de communes aurait en effet été doublement pénalisée par la fermeture d'une grande usine de papeterie, survenue en 2009 : d'une part, en raison des effets sur les revenus des habitants concernés et de la disparition des ressources de la taxe professionnelle antérieurement prélevée sur cette entreprise et, d'autre part, parce que la communauté de communes aurait été très probablement bénéficiaire du FNGIR, et non pas contributrice, si l'entreprise avait fermé ses portes un an plus tard.

tableau 14 : Évolution de la fiscalité reversée

en €	2011	2012	2013	2014	2015
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	798	- 7 703	- 25 387	- 44 386	- 64 255
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	- 85 650	- 85 848	- 85 490	- 85 490	- 85 490
= Fiscalité prélevée par l'État	- 84 852	- 93 551	- 110 877	- 129 876	- 149 745

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Parmi les ressources institutionnelles, la dotation globale de fonctionnement (DGF) diminue, entre 2011 et 2015, de 8 % en moyenne annuelle, l'ensemble des ressources institutionnelles diminuant de 2,65 % par an.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons (09)

tableau 15 : Évolution des ressources institutionnelles

en €	2011	2012	2013	2014	2015
Dotation globale de fonctionnement	531 051	507 240	515 503	473 541	337 305
<i>dont dotation d'aménagement</i>	<i>531 051</i>	<i>507 240</i>	<i>515 503</i>	<i>473 541</i>	<i>337 305</i>
Participations	472 843	515 718	629 761	602 306	894 976
<i>dont État</i>	<i>448 641</i>	<i>483 842</i>	<i>561 206</i>	<i>478 736</i>	<i>752 600</i>
<i>dont départements</i>	<i>200</i>	<i>10 000</i>	<i>4 200</i>	<i>14 350</i>	<i>0</i>
<i>dont groupements</i>	<i>0</i>	<i>10 396</i>	<i>24 816</i>	<i>91 928</i>	<i>118 519</i>
<i>dont autres</i>	<i>24 002</i>	<i>11 480</i>	<i>39 539</i>	<i>17 292</i>	<i>23 856</i>
Autres attributions et participations	256 836	181 003	141 636	136 354	140 207
<i>dont compensation et péréquation</i>	<i>256 836</i>	<i>181 003</i>	<i>141 636</i>	<i>135 354</i>	<i>135 707</i>
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 260 730	1 203 961	1 286 900	1 212 201	1 372 488

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

4.2.2.2. Un effort fiscal élevé

La comparaison des niveaux d'impositions avec les moyennes met en évidence le niveau élevé des taux votés pour les trois taxes (d'habitation, sur les propriétés bâties et non bâties) sur les ménages.

Sur la période 2012-2014, le produit fiscal de ces trois taxes au profit de la communauté de communes a progressé de 3,5 %.

En 2014, le produit de la taxe d'habitation perçue au profit du groupement, soit 79 € par habitant, était nettement supérieur à la moyenne nationale de la strate (54 €) en raison d'un effet taux (6,1 % contre 4,54 % nationalement). Le produit de la taxe foncière bâtie perçue au profit du groupement, soit 64 € par habitant, était également supérieur à la moyenne nationale (42 €). Ce constat vaut également pour le produit de la taxe foncière des entreprises (30 € par habitant contre 20 €) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (13 € par habitant contre 9 €). Les effets taux sont prépondérants.

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF) mesure le poids relatif du produit des trois taxes ménages par rapport à ce qu'il pourrait être si les taux moyens de la strate étaient appliqués. Il peut être calculé avec ou sans prise en compte de la TEOM (taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères).

En ne tenant pas compte de la TEOM, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal des ménages s'établit à un niveau élevé (136 % en 2014), en progression de plus de cinq points sur deux exercices.

Ce diagnostic ne serait pas significativement modifié si la TEOM, regardée comme une taxe sur les ménages, était intégrée à l'analyse, le produit moyen par habitant étant plus élevé que la moyenne nationale dans des proportions comparables (95 € par habitant en 2014 contre 60 €).

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons (09)

tableau 16 : Évolution des taux de la fiscalité directe locale

Taux des taxes	2012	2013	2014
Taux de la taxe d'habitation	6,10 %	6,10 %	6,10 %
<i>Moy. nationale de la strate</i>	4,80 %	4,67 %	4,54 %
Taux de la taxe sur le foncier bâti	5,73 %	5,73 %	5,73 %
<i>Moy. nationale de la strate</i>	4,30 %	4,20 %	4,21 %
Taux de la taxe sur le foncier non bâti	21,73 %	21,74 %	21,75 %
<i>Moy. nationale de la strate</i>	11,71 %	11,71 %	11,83 %
Taux moyen global de la fiscalité directe sur les ménages	6,01 %	6,00 %	6,0 %
Coefficient mobilisation du potentiel fiscal des ménages	130,4 %	133,8 %	135,8 %
Produit des impôts locaux sur les ménages hors TEOM (M€)	1,76	1,81	1,83
Mobilisation théorique (M€)	1,35	1,35	1,34
Produit - Mobilisation théorique (M€)	0,41	0,46	0,48

Sources : DGFIP, fiches AEF 2012 à 2014 ; calculs CRC

Les constats qui précèdent doivent toutefois être nuancés en tenant compte de la relative modération fiscale pratiquée par plusieurs communes-membres du groupement, notamment par la commune-centre de Saint-Girons.

Aux termes de l'article L. 2334-5 du CGCT, l'effort fiscal d'une commune est en effet égal au rapport entre :

- d'une part, le produit des impôts, taxes et redevances, tels que définis à l'article L. 2334-6, perçus l'année précédente par la commune et par les établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire de celle-ci ;

- d'autre part, la somme du produit déterminé par l'application aux bases communales de taxe d'habitation, de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe foncière sur les propriétés non bâties du taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes ainsi que du produit de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties perçu par la commune et les établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire de cette dernière.

Alors que le CMPF de la commune était relativement faible (93 %), l'effort fiscal demandé aux contribuables de Saint-Girons, compte tenu de la fiscalité des groupements, apparaissait comme significativement supérieur à la moyenne nationale en 2014, et en nette progression depuis 2012. Pour l'essentiel, cette évolution est imputable à la communauté de communes.

tableau 17 : Évolution de l'effort fiscal des contribuables de la ville-centre

	2012	2013	2014
Effort fiscal	1,174	1,237	1,267
Effort fiscal moyen de la strate	1,136	1,182	1,176

Source : Fiches DGF (DGCL)

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons (09)

4.3. L'investissement et son financement

4.3.1. L'envolée des dépenses d'investissement en 2013

Les dépenses d'équipement explosent entre 2011 et 2015, passant de 9 € par habitant à 414 €, soit un montant de 5,15 M€ en 2015. Parallèlement les subventions d'équipement se contractent.

En comparaison, les dépenses d'équipement étaient, en moyenne, de 76 € par habitant dans les groupements de communes.

tableau 18 : Évolution des dépenses d'équipement

en €	2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	115 451	560 113	1 377 551	2 137 491	5 154 613
Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	233 635	239 279	31 655	153 933	93 235
Dépenses d'équipement / habitant	9	44	109	170	414

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Le président de la communauté de communes met en exergue l'impact conjugué et exceptionnel de la construction du centre aquatique et du centre multi-accueil.

Le montant des travaux, pour le centre aquatique, s'élève en avril 2016 à 7,56 M€ TTC. La CCASG en a acquitté 50 %, les sept autres intercommunalités limitrophes du Couserans les 50 % restants.

Le coût du fonctionnement de cet équipement sportif et de loisirs est évalué pour l'année 2016 à 408 k€. Les sept autres communautés de communes participeront à l'exploitation de la structure à hauteur de 44,11 %.

Par ailleurs, la construction du centre multi-accueil intercommunal correspond à une dépense de 2,4 M€ TTC. Le coût de fonctionnement pour l'année 2016 est évalué à 677 k€.

Ces deux équipements vont ainsi peser sur la section de fonctionnement du groupement à hauteur de 900 k€ environ. À ce stade, les produits de fonctionnement qui permettraient de faire face à ces coûts de fonctionnement supplémentaires n'ont pas été évalués.

La chambre ne peut que constater que ces éléments sont source de risques pour l'équilibre financier du groupement.

Le niveau des dépenses d'investissement paraît, en toute hypothèse, non pérenne et devrait rapidement être ramené à des niveaux plus soutenables.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président de la CCASG reconnaît que la situation financière de la CCASG s'est dégradée. Il souligne qu'à compter du 1^{er} janvier 2017, la nouvelle communauté de communes sera mieux à même d'assumer les conséquences financières de la construction du centre aquatique du Couserans, les sept autres communautés de communes qui ont fusionné avec la CCASG s'étant engagées en ce sens, pour ce qui est des charges de fonctionnement de cet équipement. Selon lui, le centre aquatique permettra de renforcer l'attractivité de la zone d'emploi pour l'installation d'entreprises et de nouveaux actifs.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons (09)

4.3.2. Un financement de l'investissement essentiellement assuré par l'emprunt

Le financement propre disponible pour l'investissement, constitué par la capacité d'autofinancement nette et les recettes d'investissement hors emprunt, augmente de 415 k€ entre 2013 et 2015. Au regard des dépenses d'équipement, il paraît satisfaisant entre 2011 et 2013.

Il était, en revanche, très insuffisant en 2014 et 2015 (20,6 % seulement des dépenses d'équipement pour cet exercice).

Sur l'ensemble de la période, le financement propre disponible reste très insuffisant au regard du niveau des dépenses d'équipement, même en tenant compte de leur diminution : en moyenne, il couvre à peine 40 % des dépenses d'équipement, y compris les travaux en régie.

Il constitue la raison principale d'un besoin de financement élevé (1,17 M€ en moyenne annuelle sur 2010-2015), qui n'est qu'en partie couvert par les nouveaux emprunts (1,05 M€ en moyenne annuelle 2010-2015). La différence entre le besoin de financement cumulé sur la période 2010-2015 et les nouveaux emprunts réalisés atteint 751 k€.

Le fonds de roulement s'est ainsi érodé de 340 k€ par an en moyenne entre 2013 et 2015. Relativement élevé en début de période, il a pu se maintenir à un niveau satisfaisant, jusqu'en 2014 inclus, au prix d'un gonflement marqué de la dette. Toutefois en 2015, il est devenu nettement négatif. Cette situation, qui n'est pas seulement liée à un investissement important ponctuel, mais à l'insuffisance structurelle de la CAF, ne pourrait pas se pérenniser sans risques pour la collectivité.

tableau 19 : Évolution du financement propre disponible et du besoin de financement

en €	2011	2012	2013	2014	2015
CAF nette ou disponible (C)	200 341	163 089	239 077	85 069	- 191 749
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	21 950	24 468	18 863	296 291	497 974
+ Subventions d'investissement reçues	148 890	549 043	386 338	232 309	753 513
+ Produits de cession	25 138	39 246	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	195 978	612 757	405 201	528 600	1 251 487
= Financement propre disponible (C + D)	396 319	775 846	644 278	613 669	1 059 738
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>343,3 %</i>	<i>138,5 %</i>	<i>46,8 %</i>	<i>28,7 %</i>	<i>20,6 %</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	115 451	560 113	1 377 551	2 137 491	5 154 613
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	233 635	239 279	31 655	153 933	93 235
- Participations et inv. financiers nets	6 150	0	- 13 290	13 290	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 32 353	- 34 659	0	-34 090	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	73 435	11 112	- 751 639	- 1 656 955	- 4 188 110
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	73 435	11 112	- 751 639	- 1 656 955	- 4 188 110
Nouveaux emprunts de l'année	0	15 104	3 020 000	600 000	1 950 000
Mobilisation(-) ou reconstitution du fonds de roulement net global	73 435	26 216	2 268 361	- 1 056 955	- 2 238 110

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons (09)

tableau 20 : Évolution du fonds de roulement

au 31 décembre en €	2011	2012	2013	2014	2015
Dotations, réserves et affectations	6 683 232	6 991 054	7 235 415	9 642 754	10 387 885
+/- Différences sur réalisations	- 990 814	- 977 148	- 977 148	- 977 148	- 977 148
+/- Résultat (fonctionnement)	283 353	174 882	277 297	247 156	4095
+ Subventions	1 730 397	2 279 440	2 748 770	3 041 719	3 795 232
<i>dont subventions transférables</i>	0	0	82 992	82 992	82 992
<i>dont subventions non transférables</i>	1 730 397	2 279 440	2 665 778	2 958 727	3 712 240
+ Provisions pour risques et charges	1 749	1 749	0	0	0
= Ressources propres élargies	7 707 917	8 469 976	9 284 334	11 954 482	13 210 064
+ Dettes financières (hors obligations)	2 723 922	2 598 193	5 427 881	6 083 844	7 631 527
= Ressources stables (E)	10 431 839	11 068 169	14 712 215	18 038 326	20 841 591
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	9 374 562	9 587 152	9 602 149	11 999 721	12 116 124
<i>dont subventions d'équipement versées</i>	750 822	892 593	806 884	841 690	797 727
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	288 266	248 309	252 355	238 609	216 894
<i>dont immobilisations corporelles</i>	8 325 474	8 436 251	8 532 910	10 909 396	11 091 477
<i>dont immobilisations financières</i>	10 000	10 000	10 000	10 026	10 026
+ Immobilisations en cours	400 536	798 059	2 130 893	4 116 081	9 041 053
= Emplois immobilisés (F)	9 775 098	10 385 212	11 733 042	16 115 801	21 157 177
= Fonds de roulement net global (E - F)	656 742	682 958	2 979 172	1 922 524	- 315 585

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Au demeurant, la chambre a déjà relevé (cf. *supra* § 3.3.2.4) la quasi-absence de provisions pour risques et charges, dont la prise en compte pourrait encore aggraver le diagnostic développé plus haut.

4.4. La trésorerie reste toutefois assurée

La dégradation du fonds de roulement, contrairement à ce que la chambre a pu observer pour la commune-centre, ne s'est pas accompagnée d'une dégradation de la situation de trésorerie. Déjà confortable en début de période, la trésorerie en fin d'exercice est devenue pléthorique en 2023-2013, sous l'effet notamment de l'encaissement d'emprunts mobilisés en avance des paiements de dépenses d'équipement. Elle est restée encore confortable en 2015, en dépit d'un fonds de roulement négatif, en raison d'un besoin en fonds de roulement (BFR) très fortement négatif (- 1,4 M€), qui ne paraît pas devoir se pérenniser. Cette situation provient en effet du non-règlement des dettes du groupement envers ses fournisseurs d'immobilisations à la fin de l'exercice 2015, d'une part, et, d'autre part, de l'existence de recettes à classer ou à régulariser, non reconductibles.

Le groupement, conscient du caractère exceptionnel du besoin en fonds de roulement négatif, a contracté une ligne de trésorerie classique, non remboursée en fin d'exercice, qu'il n'était pas immédiatement nécessaire de mobiliser en fin d'exercice.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons (09)

tableau 21 : Évolution de la trésorerie

Au 31 décembre en €	2011	2012	2013	2014	2015
Fonds de roulement net global (A)	656 742	682 958	2 979 172	1 922 524	- 315 585
Besoin en fonds de roulement global (B)	46 095	- 103 118	- 45 470	41 252	- 1 369 997
Trésorerie nette = (A) - (B)	610 646	786 076	3 024 642	1 881 272	1 054 411
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	68,3	89,3	336,7	209,6	97,6
dont trésorerie active	610 646	786 076	3 024 642	1 881 272	1 554 411
dont trésorerie passive	0	0	0	0	500 000

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les observations qui précèdent ne résultent pas d'artefacts comptables qui seraient dus aux conditions particulières de trésorerie à la clôture des exercices en cause. Le niveau des soldes mensuels de trésorerie est en effet nettement suffisant pour une nette majorité de mois au cours des deux derniers exercices.

4.5. Un encours de dette en très forte progression

L'encours de dette supporté par le budget principal progresse très fortement (+ 113 % entre 2011 et 2015 pour les dettes à plus d'un an au 1^{er} janvier de l'exercice). Ce constat doit toutefois prendre en compte le niveau élevé de la trésorerie courante, qui vient en déduction de l'encours total.

La capacité de désendettement, qui rapporte le niveau de l'encours de dettes à la capacité d'autofinancement brute, mesure le nombre d'années qui seraient nécessaires pour rembourser la dette financière (nette de la trésorerie) si l'intégralité de la capacité d'autofinancement y était consacrée.

Se situant à un niveau satisfaisant entre 2011 et 2013 (5,4 à 5,7 années), la capacité de désendettement s'est très fortement et brutalement dégradée en 2014, tout en restant encore un peu en-deçà du seuil d'alerte de 10 ans, compte tenu du niveau élevé de la trésorerie courante. En 2015, la très forte dégradation conjoncturelle de la CAF rend difficile l'interprétation de la capacité de désendettement.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons (09)

tableau 22 : Évolution de l'encours de dette

en €	2011	2012	2013	2014	2015
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	2 860 930	2 723 922	2 598 193	5 427 881	6 083 844
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	169 361	175 491	203 602	345 500	402 317
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	-32 353	-34 659	0	-34 090	0
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	0	13 290	367 373	0
+ Nouveaux emprunts	0	15 104	3 020 000	600 000	1 950 000
= Encours de dette du BP au 31 décembre	2 723 922	2 598 193	5 427 881	6 083 844	7 631 527
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	610 646	786 076	3 024 642	1 881 272	1 054 411
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	2 113 276	1 812 118	2 403 239	4 202 572	6 577 116
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse en années (dette budget principal net de la trésorerie / CAF brute du BP)	5,7	5,4	5,4	9,8	31,2

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

4.6. Un coefficient d'intégration fiscale convenable en dépit d'un degré de mutualisation faible

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) des communautés de communes est égal au rapport entre :

- les recettes de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) minorées des dépenses de transfert (sauf pour les EPCI à fiscalité additionnelle) ;
- et les mêmes recettes perçues par les communes regroupées et l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire de celles-ci (c'est-à-dire syndicats intercommunaux inclus).

Le CIF du groupement était, en 2014, de 0,37 contre 0,34 pour l'ensemble des communautés de communes⁵. Le groupement paraît donc relativement bien intégré au plan fiscal.

Cette intégration fiscale aurait dû avoir pour prolongement naturel le développement des dynamiques de mutualisation des personnels et des offres de services au citoyen. Or, cette démarche de mutualisation ne se perçoit pas encore dans les flux financiers croisés. En particulier, les dépenses de personnels mutualisées restent peu significatives. Pour l'essentiel, la démarche de mutualisation concerne des subventions de fonctionnement versées à des organismes dépendant des communes-membres. Au total, à peine plus de 4 % des charges de gestion sont mutualisées.

⁵ Source : DGFIP, fiche AEFF 2014.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons (09)

tableau 23 : Évolution de la mutualisation des charges de gestion

en €	2011	2012	2013	2014	2015
Total charges de personnel mutualisées	0	81 477	85 593	107 885	55 130
Total subventions de fonctionnement (657341 et 74741)	504 222	504 222	504 222	504 222	504 222
Total des charges mutualisées (C)	504 222	585 699	589 816	612 107	559 352
Total charges de gestion communes (60 à 65)	8 906 253	9 428 949	9 687 188	9 870 957	9 836 877
<i>en % des charges de gestion totales</i>	<i>74,00 %</i>	<i>74,49 %</i>	<i>75,33 %</i>	<i>76,19 %</i>	<i>72,46 %</i>
Total charges de gestion groupement (60 à 65)	3 129 396	3 229 832	3 173 306	3 084 120	3 738 816
<i>en % des charges de gestion totales</i>	<i>26,00 %</i>	<i>25,51 %</i>	<i>24,67 %</i>	<i>23,81 %</i>	<i>27,54 %</i>
Total charges de gestion (D)	12 035 649	12 658 781	12 860 494	12 955 077	13 575 693
Taux de mutualisation des charges de gestion [C / (D - C)]	4,37 %	4,85 %	4,81 %	4,96 %	4,30 %

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

4.7. Conclusion

La capacité d'autofinancement nette négative du groupement a été fortement dégradée par les investissements récents. La chambre constate qu'au regard des taux d'impositions et des bases imposables, le groupement est allé au-delà de sa capacité d'investissement.

Sans la fusion mise en œuvre au 1^{er} janvier 2017 avec les sept communautés de communes limitrophes, dans le cadre du nouveau schéma départemental de coopération intercommunale, il ne lui aurait été possible de redresser sa situation financière qu'en accentuant une pression fiscale déjà relativement élevée.

De la fusion de la CCASG au 1^{er} janvier 2017 avec les sept communautés de communes limitrophes au sein de la communauté de commune Couserans-Pyrénées résulte toutefois un nouvel équilibre financier, qui devrait faciliter le développement de démarches de mutualisation des infrastructures et des ressources humaines.

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons (09)

GLOSSAIRE

AP	autorisation de programme
BA	budget annexe
BFR	besoin en fonds de roulement
BP	budget primitif
CAF	capacité d'autofinancement
CCAS	centre communal d'action sociale
CCASG	communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons
CGCT	code général des collectivités territoriales
CIF	coefficient d'intégration fiscale
CLECT	commission locale d'évaluation des charges transférées
CMPF	coefficient de mobilisation du potentiel fiscal
CP	crédit de paiement
CRC	chambre régionale des comptes
CVAE	cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGF	dotation globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DMTO	droit de mutation à titre onéreux
EBF	excédent brut de fonctionnement
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
FCTVA	fonds de compensation pour la TVA
FNGIR	fonds national de garantie individuelle des ressources
FPIC	fonds de péréquation intercommunal
K€	kilo € = millier d'euros
M€	million d'euros
OMPCA	opération de modernisation des pôles commerciaux et artisanaux du Pays Couserans
SDIS	service départemental d'incendie et de secours
TEOM	taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TH	taxe d'habitation

Chambre régionale des comptes d'Occitanie
Rapport d'observations définitives : Communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons (09)

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 8 mars 2017 de Monsieur François MURILLO, Président de la communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons (CCASG).

Article L. 243-5 du code des juridictions financières, 4^{ème} alinéa :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».