



## Le Président

lettre recommandée avec A.R.

**CONFIDENTIEL**

Le 30 mai 2017

Réf. : GR / 17 / 1140

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes sur la gestion de la communauté de communes du Pays de Lourdes.

Il est accompagné de la réponse reçue à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.

Ce rapport a un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à l'assemblée délibérante.

Il vous revient de communiquer ce rapport et la réponse jointe à votre assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

- faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
- être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
- donner lieu à débat.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, vous devez, à réception du rapport d'observations définitives auquel sont jointes les éventuelles réponses reçues, faire connaître à la chambre la date de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. En temps utile, vous communiquerez au greffe l'ordre du jour à l'adresse de courriel suivante : [crcgreffe@lr.ccomptes.fr](mailto:crcgreffe@lr.ccomptes.fr).

En application des dispositions de l'article R. 243-16 du code précité, ce rapport, auquel sont jointes les éventuelles réponses reçues, peut être publié et communiqué aux tiers dès la tenue de la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception.

Ce rapport d'observations définitives sera également transmis par la juridiction aux maires des communes-membres de l'établissement immédiatement après la présentation qui en sera faite à l'organe délibérant de ce dernier. Ce document est présenté par le maire de chaque commune au plus proche conseil municipal et donne lieu à un débat.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.

**André PEZZIARDI**

Monsieur Gérard TRÉMÈGE  
Président de la communauté d'agglomération Tarbes - Lourdes - Pyrénées  
Zone tertiaire Pyrène Aéroport  
Téléport 1 - CS 51331  
65013 TARBES CEDEX 9

**Rapport d'observations définitives**  
**n° GR/17/1140 du 30 mai 2017**

**COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DE LOURDES**

**Exercices 2009 et suivants**

**S O M M A I R E**

<b>1. Introduction .....</b>	<b>5</b>
1.1. Présentation de la communauté de communes du Pays de Lourdes.....	5
1.1.1. Les données géographiques et démographiques.....	5
1.1.2. L'évolution du périmètre et des compétences .....	6
1.2. Les suites données aux recommandations de la chambre.....	8
<b>2. La fiabilité des comptes et des systèmes d'information .....</b>	<b>9</b>
2.1. Les décisions budgétaires .....	9
2.1.1. Les documents budgétaires .....	9
2.1.2. La réalisation des prévisions budgétaires.....	11
2.1.3. Le contrôle de l'annualité .....	12
2.2. L'examen de la fiabilité du bilan.....	14
2.2.1. Les opérations patrimoniales .....	14
2.2.2. La gestion des immobilisations .....	15
2.3. La fiabilité des bases de paye .....	16
<b>3. La situation financière.....</b>	<b>17</b>
3.1. Le net recul de l'autofinancement à compter de 2012.....	17
3.2. La formation de l'autofinancement.....	19
3.2.1. Des charges en hausse sensible.....	19
3.2.2. Des recettes en progression plus limitée.....	22
3.3. L'investissement et son financement .....	27
3.3.1. Une forte progression des dépenses d'investissement en 2014.....	27
3.3.2. Un financement de l'investissement essentiellement assuré par l'emprunt ...	27
3.4. Le doublement de la dette sur la période 2009-2014.....	30
3.5. Conclusion sur l'analyse financière.....	31
<b>4. Les ressources humaines.....</b>	<b>31</b>
4.1. La formation .....	31
4.2. Une masse salariale insuffisamment maîtrisée.....	32
4.2.1. Les effectifs.....	32
4.2.2. Les facteurs de l'évolution des effectifs .....	33
4.2.3. L'évolution des dépenses de personnel .....	33
4.2.4. Le coût moyen par agent et la politique salariale.....	35

*Chambre régionale des comptes d'Occitanie*  
*Rapport d'observations définitives : Communauté de communes du Pays de Lourdes (65)*

4.3.	L'avancement .....	36
4.3.1.	Le cadre légal .....	36
4.3.2.	La pratique de l'avancement .....	36
4.3.3.	La promotion de grade .....	37
4.4.	Le temps de travail .....	37
4.4.1.	Durée et aménagement du temps de travail.....	37
4.4.2.	Les heures supplémentaires .....	40
4.4.3.	Un absentéisme relativement faible et globalement en baisse .....	41
4.5.	Le régime indemnitaire .....	42
4.6.	Conclusion sur la gestion des ressources humaines .....	42
<b>5.</b>	<b>Les services mutualisés .....</b>	<b>43</b>
	<b>GLOSSAIRE .....</b>	<b>45</b>

## SYNTHÈSE

La chambre a examiné la gestion de la communauté de communes du Pays de Lourdes (CCPL) pour les exercices 2009 à 2014. Cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) du département des Hautes-Pyrénées comptait environ 20 500 habitants en 2012. Il regroupait 18 communes de l'aire urbaine de Lourdes, après avoir fusionné en janvier 2014 avec la communauté de communes de la Baronnie des Angles. Il est intégré, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, à la communauté d'agglomération de Tarbes-Lourdes-Pyrénées, vaste ensemble intercommunal nouvellement créée autour des communes de Lourdes, Tarbes et Ossun.

La chambre a notamment examiné la fiabilité des comptes, la situation financière, la gestion des ressources humaines et la mutualisation des services. Sur la période, les compétences de la CCPL sont restées relativement stables, certains équipements, dont le centre aquanautique, ayant été récemment transférés.

Les recommandations du rapport précédent de la chambre, adressé en juillet 2010 à l'ancien président, ont été pour partie suivies d'effets. La chambre relève toutefois l'insuffisante fiabilité des documents budgétaires et comptables. Des écarts importants ont notamment été relevés tant sur la valeur brute totale que sur la valeur nette comptable entre les imputations de l'état de l'actif et de l'inventaire. Certains frais d'études ne sont pas amortis. Les cessions d'actifs ne sont pas comptabilisées, ni les biens mis en réforme.

La situation financière de l'EPCI s'est fortement dégradée entre 2009 et 2013, avant de se redresser nettement en 2014 à la faveur de l'élargissement de son périmètre intervenu au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Cette évolution n'est qu'en partie due aux coûts induits par les charges transférées, notamment dans le domaine de la petite enfance. La fusion avec la communauté de communes de la Baronnie des Angles a occasionné une nette augmentation des charges de personnel en 2014, et une augmentation de leur poids relatif dans les charges courantes. Parallèlement, la progression des recettes de gestion sur la période est inférieure de dix points à celle des charges de gestion entre 2009 et 2013, écart qui est à l'origine de la dégradation de l'excédent brut de fonctionnement et de l'autofinancement. Les dépenses d'équipement réelles nettes progressent fortement en 2014, à 2,4 M€, principalement sous l'effet des premiers paiements intervenus pour la construction du centre aquanautique.

Le processus de fusion dans un nouvel ensemble à compter de 2017 devrait être l'occasion d'améliorer le pilotage de la gestion des ressources humaines. La CCPL a dû faire face pendant la période sous revue à une augmentation tendancielle de ses charges de personnel, alors que la pression fiscale élevée pouvait difficilement être augmentée, si ce n'est par la mise en place de la redevance spéciale sur les déchets non ménagers.

Le niveau élevé des charges de personnel est aussi, pour partie, dû à l'insuffisance du temps de travail annuel, qui varie entre 1 510 et 1 567 heures, selon les cas, hors journées de fractionnement, alors qu'il devrait être de 1 607 heures si la loi et la jurisprudence étaient respectées. Les charges de personnel ont aussi été grevées par les conditions de mise en place de la prime de fonctions et de résultats. En dépit de ces insuffisances, la chambre relève les progrès significatifs réalisés pour maîtriser l'absentéisme et les accidents du travail, dont les niveaux sont relativement bas, ainsi que le faible nombre d'heures supplémentaires rétribuées.

La démarche de mutualisation des services avec la ville-centre, le CCAS, et les services des communes-membres est bien engagée. La réussite de ce processus en cours, qui devra intégrer les nouvelles compétences définies par la loi Notré du 7 août 2015, passe toutefois par une réflexion approfondie sur les gains de productivité à réaliser dans le cadre de la création de la communauté d'agglomération de Tarbes-Lourdes-Pyrénées, en cohérence avec le schéma de coopération intercommunale du 21 mars 2016.

## RECOMMANDATIONS

1. Étudier la mise en place d'une programmation en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP). *Non mise en œuvre.*
2. Améliorer la procédure de rattachement des charges et des produits. *Non mise en œuvre.*
3. Régulariser les anomalies relevées en base de paye. *Non mise en œuvre.*
4. Mettre en place la redevance spéciale pour les déchets non ménagers. *Non mise en œuvre.*
5. Mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et réviser le rythme des avancements d'échelon et des promotions de grade. *Non mise en œuvre.*
6. Appliquer la réglementation en vigueur relative au temps de travail annuel et aux heures supplémentaires. *Non mise en œuvre.*
7. Préciser les critères de la rémunération indemnitaire des résultats de l'évaluation lors de la mise en place de la nouvelle indemnité de fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (IFSEEP). *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 du Pays de Lourdes (65)*

*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 du Pays de Lourdes a été ouvert le 13 mai 2015 par lettre adressée à Mme Josette Bourdeu, ordonnateur en fonction. Un courrier a également été adressé le 13 mai 2015 à M. Jean-Pierre Artiganave, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens préalables ont eu lieu séparément le 30 novembre 2015.

Lors de sa séance du 9 février 2016, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à Mme Josette Bourdeu. M. Jean-Pierre Artiganave, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion.

Après avoir examiné la réponse reçue, la chambre, dans sa séance du 6 octobre 2016, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

## 1. INTRODUCTION

### 1.1. Présentation de la communauté de communes du Pays de Lourdes

#### 1.1.1. Les données géographiques et démographiques

La communauté de communes du Pays de Lourdes (CCPL) est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), créé le 17 décembre 2002, regroupant 18 communes au sein de l'aire urbaine de la ville de Lourdes. Les caractéristiques de ces communes sont détaillées ci-après :

**tableau 1 : Les communes-membres de la CCPL**

Commune	Superficie (km <sup>2</sup> )	Population légale 2012	Densité (habitants au km <sup>2</sup> )
Adé	7,24	762	105
Les Angles	3,10	124	40
Arcizac-ez-Angles	1,93	262	136
Artigues	1,46	23	16
Bartrès	7,31	467	64
Barlest	4,02	286	71
Bourréac	1,26	85	67
Escoubès-Pouts	2,77	100	36
Jarret	4,44	297	67
Julos	5,86	343	59
Lézignan	2,56	367	143
Loubajac	6,55	411	63
Lourdes	36,94	14 466	392

*Chambre régionale des comptes d'Occitanie*  
*Rapport d'observations définitives : Communauté de communes du Pays de Lourdes (65)*

Commune	Superficie (km <sup>2</sup> )	Population légale 2012	Densité (habitants au km <sup>2</sup> )
Paréac	2,42	63	26
Peyrouse	4,80	283	59
Poueyferré	6,20	871	140
Saint-Pé-de-Bigorre	43,44	1 236	28
Sère-Lanso	4,27	53	12
<b>Total</b>	<b>146,6</b>	<b>20 500</b>	<b>140</b>

Source : INSEE pour les communes, calculs des totaux CRC

L'établissement comprend ainsi un noyau urbain relativement dense, autour de la commune de Lourdes, et un ensemble de communes de caractéristiques rurales. La commune de Lourdes représente les trois-quarts des habitants de cet ensemble.

Le siège de la CCPL est situé à Lourdes.

### **1.1.2. L'évolution du périmètre et des compétences**

Les statuts de la CCPL ont été modifiés à plusieurs reprises pour tenir compte des transferts de compétences successifs en 2005, 2007, 2008, 2009, 2014 et 2015. La CCPL a adopté, le 13 juin 2003, son règlement intérieur définissant les modalités de fonctionnement du conseil communautaire, du bureau, des commissions ainsi que les relations avec la population.

#### **1.1.2.1. Des compétences élargies**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, le périmètre de la CCPL s'est agrandi avec l'adhésion de la commune de Bartres (351 hab.), ce qui a porté le nombre de communes-membres à dix et la population totale de la CCPL à 20 084 habitants.

La fusion intervenue au 1<sup>er</sup> janvier 2014 avec la communauté de communes de la Baronnie des Angles a sensiblement élargi le périmètre géographique de l'établissement et a entraîné le transfert de plein droit des compétences obligatoires, optionnelles et facultatives (arrêté préfectoral n° 2013120-006 du 30 avril 2013 complété par l'arrêté n° 2014-03-0004 du 6 février 2014) au nouvel EPCI issu de la fusion.

Toutefois, l'impact de cette fusion a été très faible en termes d'habitants, l'apport des huit nouvelles communes-membres, faiblement peuplées, compensant à peine le relatif déclin démographique de la commune-centre au cours des dix dernières années.

Les compétences statutaires de la CCPL, retenues à sa création, ont été progressivement élargies au cours des années qui ont suivi. Outre les compétences obligatoires relatives à l'aménagement de l'espace et au développement économique, la CCPL exerce, principalement, les compétences optionnelles suivantes :

- la protection et la mise en valeur de l'environnement, notamment la gestion des déchets ménagers ;
- le développement touristique ;
- la politique du logement et du cadre de vie et la construction ;

*Chambre régionale des comptes d'Occitanie*  
*Rapport d'observations définitives : Communauté de communes du Pays de Lourdes (65)*

- l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire (depuis 2005) ;
- la gestion de la médiathèque (depuis 2007) ;
- le développement des technologies de l'information et de la communication (depuis 2008) ;
- la compétence petite enfance (2006 pour les relais d'assistantes maternelles et généralisée depuis 2009) ;
- l'action sociale (transferts progressifs depuis 2010).

Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et par délibération du 28 mai 2014, le conseil communautaire de la CCPL a restitué la compétence optionnelle « Assainissement : gestion et extension d'un réseau collectif et de sa station d'épuration » aux communes-membres concernées, à savoir : Arcizac-ez-Angles, Les Angles, Jarret et Lézignan. Par arrêté préfectoral n° 2014-177-0118 visé le 26 juin 2014, celles-ci ont été autorisées à créer le SIVU d'assainissement de la Baronnie des Angles, ayant pour objet la compétence énoncée ci-dessus. La compétence assainissement n'aura ainsi transité que quelques mois au sein de la CCPL, avant sa rétrocession au syndicat spécialisé assurant son exercice pour les communes susmentionnées.

Les principaux organismes de regroupement auxquels l'établissement adhère en 2015 sont le SMTD 65 (syndicat mixte de traitement des déchets ménagers) auquel a été versée une participation de 2 621 767 €, et le syndicat mixte PYRENIA, qui assure la gestion de l'aéroport de Tarbes-Lourdes, auquel a été versée une participation de 300 000 €.

#### ***1.1.2.2. Les évolutions de l'intercommunalité***

En 2014, dans le cadre de la mise en place du schéma départemental de coopération intercommunale, le syndicat mixte pour le développement rural de l'arrondissement d'Argelès-Gazost, le syndicat mixte du Pays des Vallées des Gaves et le syndicat mixte de la Haute Vallée des Gaves ont fusionné pour créer le syndicat mixte du Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves qui, le 1<sup>er</sup> janvier 2015, est devenu le pôle d'équilibre territorial et rural du Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves. En parallèle, ont fusionné au 1<sup>er</sup> janvier 2014 le syndicat des syndicats du Pays de Lourdes, le syndicat intercommunal à vocation multiple de Lourdes-Est et celui des cantons de Lourdes-Est et de Saint-Pé de Bigorre sous l'appellation du syndicat intercommunal rural du Pays de Lourdes. Le SIROM de Lourdes-Est a, par ailleurs, été dissout le 1<sup>er</sup> juillet 2014.

Ces opérations de fusion ont été complétées par celle de la communauté de communes du Pays de Lourdes et de la Baronnie des Angles, ainsi que celle de la communauté de communes du Montaigne et de la Croix Blanche.

La combinaison de ces opérations a ainsi permis de simplifier et de clarifier la carte des intercommunalités locales.

#### ***1.1.2.3. La création d'un nouvel EPCI au 1<sup>er</sup> janvier 2017***

En dépit d'un premier vote négatif, la CCPL a adopté, à la suite de la ville de Lourdes, le nouveau projet de grande agglomération Tarbes-Ossun-Lourdes, présenté par la préfète des Hautes-Pyrénées dans le cadre de l'élaboration du nouveau schéma départemental de coopération



intercommunale (arrêté du 21 mars 2016 pris pour l'application de la loi Notré<sup>1</sup>). Le nouvel EPCI, qui sera créé au 1<sup>er</sup> janvier 2017, regroupera la communauté d'agglomération du Grand Tarbes et les communautés de communes du canton d'Ossun, du Pays de Lourdes, de Bigorre-Adour-Echez, de Gespe-Adour-Alaric, de Batsurguère et du Montaigu pour créer un ensemble regroupant 86 communes et environ 120 000 habitants.

## **1.2. Les suites données aux recommandations de la chambre**

Le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées, adressé au président de la CCPL en juillet 2010, portait sur les exercices 2002 à 2007. Il soulignait que la répartition des compétences entre les communes et l'EPCI n'était pas toujours nettement délimitée. Des conventions ont été depuis lors établies dans le cadre du transfert de nouvelles compétences, notamment dans le domaine de l'action sociale d'intérêt communautaire.

Néanmoins, pour certaines compétences, notamment en matière sportive, la délimitation des compétences communautaires peut paraître insuffisamment affirmée. Il y a lieu de s'interroger, en effet, sur la cohérence et la définition de l'intérêt communautaire dans certains domaines, par exemple pour la gestion des équipements sportifs. L'EPCI assure ainsi la gestion du centre aquanautique, alors que le golf de Lourdes, dont les membres et clients plus occasionnels proviennent de l'ensemble de l'aire urbaine et au-delà, reste géré en régie par la commune-centre. De même, la gestion du funiculaire du Pic du Ger reste assurée en régie par la ville de Lourdes, alors que l'attractivité touristique et sportive de cet équipement, notamment de sa piste de VTT, dépasse très largement le territoire de la commune.

Une amélioration des dispositifs conventionnels est toutefois relevée. Pour les transferts liés aux compétences récemment adoptées, notamment le complexe aquatique de Lourdes et la zone d'activités de Saux située sur le territoire de la commune de Lourdes, les modalités de transfert ont été définies avec le concours d'un bureau d'études reconnu, qui a réalisé en 2011 une étude approfondie des conditions de transferts de charges. Les régularisations ont été adoptées par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) lors de ses réunions de janvier 2012 et de décembre 2013. Les rapports de la CLECT ont été approuvés par délibération du conseil communautaire du 2 juillet 2014. Par ailleurs, en réponse aux observations de la chambre, la dotation de solidarité communautaire a été supprimée.

Si des évolutions positives et conformes aux recommandations formulées par la chambre sont ainsi relevées depuis le précédent contrôle, la réflexion sur l'évolution et la répartition des compétences des groupements de collectivités devra toutefois être poursuivie, dans le cadre de l'adoption du nouveau schéma départemental de coopération intercommunale et de la création de la communauté d'agglomération de Tarbes-Lourdes-Pyrénées au 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>2</sup>.

S'agissant de la mutualisation de services, quelques avancées doivent être relevées : plusieurs avenants ont ainsi été signés entre la commune de Lourdes, la CCPL et le centre communal d'action sociale de Lourdes pour renforcer la mutualisation des services prévue par la convention d'avril 2010, notamment pour les services informatique et juridique. Le service ressources humaines et le service transports, notamment, ont ainsi été progressivement mutualisés (cf. infra § 5).

---

<sup>1</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>2</sup> Arrêté préfectoral du 21 mars 2016.

## **2. LA FIABILITE DES COMPTES ET DES SYSTEMES D'INFORMATION**

Le présent titre s'attache à vérifier la fiabilité des documents budgétaires et comptables, ainsi que des systèmes d'information dont ces documents dépendent, notamment les bases de paye (dématérialisées depuis mars 2012) et les états du personnel.

### **2.1. Les décisions budgétaires**

#### **2.1.1. Les documents budgétaires**

En application de l'article L. 2313-1 du 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 ».

Ces états sont précisément définis à l'article R. 2313-3 du CGCT. Les pièces manquantes, au regard de cette réglementation, sont précisées dans le tableau 2.

*Chambre régionale des comptes d'Occitanie*  
*Rapport d'observations définitives : Communauté de communes du Pays de Lourdes (65)*

**tableau 2 : Les documents budgétaires**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>L. 2313-1 CGCT : PIECES EXIGIBLES A L'APPUI DES DOCUMENTS BUDGETAIRES</b>						
<b>R. 2313-3 SITUATION PATRIMONIALE ET FINANCIERE + ENGAGEMENTS</b>						
<b>B - Engagements hors bilan</b>						
État des contrats de crédit-bail	non	non	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet
État des autres engagements donnés - reçus	non	non	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet
<b>L. 2313-1 CGCT : PIECES EXIGIBLES A L'APPUI DES DOCUMENTS BUDGETAIRES (Troisième alinéa)</b>						
<b>A - Informations financières ratios (R. 2313-1)</b>						
Dépenses réelles de fonctionnement/population	non	non	non	non	oui	oui
Produit des impositions directes/population	non	non	non	non	oui	oui
Recettes réelles de fonctionnement/population	non	non	non	non	oui	oui
Dépenses d'équipement brut/population	non	non	non	non	oui	oui
Encours de la dette/population	non	non	non	non	oui	oui
Dotation globale de fonctionnement/population	non	non	non	non	oui	oui
<b>B - Autres engagements financiers</b>						
Liste des délégataires de SP	non	non	non	non	non	non
Engagements financiers résultant de contrats de partenariat (L. 1414-1 CGCT) article L.2313-1 9°	non	non	non	non	non	non
Dette liée à la part d'investissement des contrats de partenariat (article L.2313-1 10°)	non	non	non	non	non	non
<b>Pour les communes &gt;10 000 habitants :</b>						
<b>DONNÉES SYNTHÉTIQUES DE LA SITUATION FINANCIÈRE (CF. R.2313-1)</b>						
Dépenses de personnel / DRF	non	non	non	non	oui	oui
Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	non	non	non	non	oui	oui
Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal et, le cas échéant, coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élargi	non	non	non	non	oui	oui
Dépenses réelles de fonctionnement et remboursement annuel de la dette en capital / RRF	non	non	non	non	oui	oui
Dépenses d'équipement brut / RRF	non	non	non	non	oui	oui
Encours de la dette / RRF	non	non	non	non	oui	oui

Sources : budgets

La chambre observe que certaines annexes obligatoires, notamment la variation du patrimoine et la liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions n'ont pas été transmises ou renseignées. Elle demande pour l'avenir à la communauté de communes de renseigner complètement ces annexes, conformément à ses obligations réglementaires.

Les recommandations relatives aux documents budgétaires et aux annexes ont été appliquées pour le compte administratif 2014 voté en juin 2015 et pour le budget 2016. La présidente indique que, par ailleurs, les documentations relatives au patrimoine sont en cours.

## 2.1.2. La réalisation des prévisions budgétaires

### 2.1.2.1. Les budgets votés ne sont pas des instruments de prévision fiables en matière d'investissement

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.

En fonctionnement, le taux d'exécution des recettes et dépenses réelles est un indicateur de la capacité de la collectivité à évaluer le montant des produits et des charges à venir et de la sincérité des écritures de prévision. En investissement, ce taux retrace le respect de la programmation annuelle.

La chambre a analysé le taux d'exécution des crédits budgétaires votés sur la période 2009-2013. En fonctionnement, les taux de réalisation en dépenses et en recettes sont élevés. Pour les dépenses de fonctionnement, le taux de réalisation a été en moyenne sur la période 2009-2013 de 97 %. Les recettes de fonctionnement présentent un taux de réalisation moyen de 103 %. En investissement, le taux de réalisation est faible. Il se situe pour les dépenses autour de 34 % et varie pour les recettes entre 21 % et 78 %.

La programmation annuelle en investissement n'a donc pas été respectée de façon satisfaisante et les budgets votés ne constituent pas des instruments de prévision fiables en matière d'investissement.

**tableau 3 : Taux d'exécution des crédits budgétaires votés (BP+DM)**

	2009	2010	2011	2012	2013	moyenne
<b>Investissement :</b>						
Dépenses réelles prévues	2 214 021,00	3 227 075,00	2 033 805,00	2 261 579,00	4 731 158,00	
Dépenses réelles réalisées	828 373,03	806 283,46	837 435,54	959 189,26	1 136 781,31	
<b>Taux de réalisation des dépenses réelles</b>	<b>37,41%</b>	<b>24,98%</b>	<b>41,18%</b>	<b>42,41%</b>	<b>24,03%</b>	34,00%
Recettes réelles prévues	3 029 085,00	2 246 849,00	2 015 071,00	1 697 779,00	4 636 086,00	
Recettes réelles réalisées	2 349 671,52	752 861,27	601 992,66	349 447,41	1 086 795,21	
<b>Taux de réalisation des recettes réelles</b>	<b>77,57%</b>	<b>33,51%</b>	<b>29,87%</b>	<b>20,58%</b>	<b>23,44%</b>	37,00%
<b>Fonctionnement :</b>						
Dépenses réelles prévues	12 414 159,00	13 185 588,00	15 507 732,00	16 388 341,00	16 925 121,00	
Dépenses réelles réalisées	12 273 942,79	12 644 591,74	14 746 755,44	15 799 608,31	16 794 080,21	
<b>Taux de réalisation des dépenses réelles</b>	<b>98,87%</b>	<b>95,90%</b>	<b>95,09%</b>	<b>96,41%</b>	<b>99,23%</b>	97,10%
Recettes réelles prévues	12 396 537,00	12 921 432,00	15 056 805,00	15 503 411,00	16 189 540,00	
Recettes réelles réalisées	12 794 469,66	13 289 562,66	15 522 563,40	15 791 273,18	16 628 182,25	
<b>Taux de réalisation des recettes réelles</b>	<b>103,21%</b>	<b>102,85%</b>	<b>103,09%</b>	<b>101,86%</b>	<b>102,71%</b>	102,74%

Source : CRC, d'après compte de gestion

La chambre constate que ni la comptabilité analytique de l'établissement public, ni sa comptabilité d'engagement ne permettent de garantir la fiabilité des prévisions budgétaires, et que les excédents d'investissements reportés depuis 2009 n'ont pas été intégralement consommés. Pour améliorer les taux de réalisation en investissements, elle recommande à la CCPL de mettre en place une comptabilité en autorisations de programme et crédits de paiement (article L. 2311-3 du CGCT) pour les domaines stratégiques de l'investissement.

### 2.1.2.2. Les restes à réaliser reportés

Le tableau 4 retrace la part des restes à réaliser par rapport à la somme des crédits réalisés en cours d'exercice et restant à réaliser. Ce ratio se révèle particulièrement élevé en fin de période sous revue. Pour les restes à réaliser en dépenses d'investissement, le niveau des restes à réaliser est en grande partie lié à l'insuffisance des taux de réalisation budgétaire.

**tableau 4 : Le taux de restes à réaliser**

Exercice	2011	2012	2013	2014
<b>Investissement dépenses :</b>				
Mandats émis	1 343 254,58	966 689,26	1 168 340,97	3 780 648,69
RAR	448 172,00	702 939,00	2 401 437,00	5 846 020,00
Part des RAR sur total Mandats émis + RAR	25,02%	42,10%	67,27%	60,73%
<b>Investissement recettes :</b>				
Titres émis	857 056,47	642 696,90	1 400 668,90	2 878 535,13
RAR	329 839,00	865 795,00	2 663 520,00	6 662 500,00
Part des RAR sur total Titres émis + RAR	27,79%	57,39%	65,54%	69,83%

Source : CRC d'après les comptes administratifs

Les inscriptions en recettes du compte 16 ne donnent pas lieu à observation.

### 2.1.3. Le contrôle de l'annualité

#### 2.1.3.1. Le rattachement des charges à l'exercice

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

Le montant des charges à payer devant être rattaché à l'exercice précédent est déterminé à partir de la comptabilité d'engagement dont la tenue relève du seul ordonnateur. Le rattachement des charges ne peut être correctement évalué que si, conformément à l'article D. 2342-10 du CGCT, « les opérations d'engagement, d'ordonnancement et de liquidation sont consignées dans la comptabilité administrative ». Sont ainsi comptabilisés toutes les charges dont le service fait a été attesté, et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice. Ce principe peut faire l'objet d'aménagements lorsque les charges et les produits à rattacher ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat. Mais une certaine permanence des méthodes doit être garantie afin de ne pas altérer la lisibilité des comptes.

À la clôture de l'exercice, les dépenses de fonctionnement engagées, correspondant à un service fait avant le 31 décembre et non mandatées, donnent lieu par article budgétaire concerné (classe 6) à l'émission d'un mandat récapitulatif.

*Chambre régionale des comptes d'Occitanie*  
*Rapport d'observations définitives : Communauté de communes du Pays de Lourdes (65)*

Chaque mandat est justifié par l'état des dépenses engagées non mandatées indiquant pour chaque rattachement : le numéro d'engagement, la nature de la dépense, la date du service fait, le montant et le nom du créancier.

La CCPL utilise partiellement la procédure de rattachement de charges ; toutefois en 2010 et 2011, aucune charge n'avait fait l'objet de rattachement.

Eu égard à la forte probabilité que de tels rattachements doivent être opérés, et à l'absence de procédure systématisée de rattachement, la chambre invite l'établissement à recenser les dépenses et recettes rattachables et à mettre en place des procédures adaptées afin d'assurer le respect des dispositions précitées de l'instruction M14.

La présidente reconnaît que la procédure n'a été progressivement mise en place qu'en 2012 et indique qu'elle a été étendue en 2015 à l'ensemble des dépenses engagées susceptibles d'être rattachées.

### **2.1.3.2. L'affectation des résultats**

Une vérification des délibérations d'affectation des résultats a été effectuée pour les exercices de la période sous revue.

**tableau 5 : L'affectation des résultats**

	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Résultat de clôture en fonctionnement selon délibération	786 675,67	1 179 581,92	1 287 111,21	993 026,59
Résultat de fonctionnement selon compte de gestion	786 675,67	1 179 581,92	1 287 111,21	993 026,59
Montant affecté en investissement selon délibération	0,00	415 343,45	0,00	0,00
Résultat de clôture en investissement (RAR compris)	+ 390 269,88	- 415 343,45	+ 43 286,85	+ 483,49
Montant du titre au c/ 1068 en N+1	0,00	415 343,45	0,00	0,00

Source: CRC, comptes administratif et de gestion (délibérations exercice N sur affectation résultat N-1)

Les résultats affectés comptablement correspondent aux montants votés par l'assemblée délibérante et assurent la couverture du résultat cumulé d'exécution de la section d'investissement.

Le niveau très élevé du résultat de clôture en fonctionnement reporté et, en 2009, du résultat de clôture en investissement reporté, permet d'éclairer les constats réalisés au § 2.1.2.1, s'agissant des taux d'exécution des crédits budgétaires votés : le résultat de clôture en investissement, globalement positif sur l'ensemble de la période (compte tenu des virements au compte 1068) est en partie lié à des prévisions budgétaires peu conformes aux réalités de gestion.

### **2.1.3.3. L'impact des annulations de titres et admissions en non-valeur sur le résultat**

Les opérations d'ordre relatives aux amortissements des biens et des subventions et aux intégrations en cours sont correctement enregistrées. L'absence de dotations aux provisions sur la période doit toutefois être relevée.

Or, le ratio des mandats d'admission en non-valeur et d'annulation de titres sur le total des créances douteuses est élevé, en raison du montant limité des restes inscrits en créances

*Chambre régionale des comptes d'Occitanie*  
*Rapport d'observations définitives : Communauté de communes du Pays de Lourdes (65)*

douteuses. L'établissement devrait, en conséquence, passer des provisions pour tenir compte des risques avérés de non-recouvrement des créances de même nature<sup>3</sup>.

**tableau 6 : Les créances douteuses**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total créances douteuses : redevables contentieux (c/4116) + acquéreurs - contentieux (c/4146)	816,58	2 808,74	11 878,94	40 819,43	28 498,84	36 257,88
Pertes sur créances irrécouvrables (débit c/654)	0,00	0,00	2 453,86	0,00	3 043,58	1 433,40
Titres annulés (débit c/673)	15 900,20	11 593,96	15 859,47	3 678,46	20 732,26	810,01
Ratio 654 / créances douteuses	0,0 %	0,0 %	20,7 %	0,0 %	10,7 %	4,0 %
Ratio (654+673) / créances douteuses	1 947,2 %	412,8 %	154,2 %	9,0 %	83,4 %	6,2 %

Source: CRC à partir des comptes de gestion

### Recommandations

1. **Étudier la mise en place d'une programmation en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP). Non mise en œuvre.**
2. **Améliorer la procédure de rattachement des charges et des produits. Non mise en œuvre.**

## 2.2. L'examen de la fiabilité du bilan

### 2.2.1. Les opérations patrimoniales

Selon l'instruction comptable M14<sup>4</sup>, le conseil municipal « délibère sur la gestion des biens et des opérations immobilières effectuées par la commune et donc sur les cessions conformément aux dispositions de l'article L. 2241-1 du CGCT ».

Aucune opération de cession d'actif n'a été enregistrée sur la période 2009-2014. Il résulte des entretiens avec l'ordonnateur et ses services que l'absence de toute cession ne correspond probablement pas à la réalité des flux d'actifs.

Par ailleurs, sur la période 2009-2014, le compte 193 n'a pas été mouvementé, ce qui signifie qu'il n'y a pas eu d'affectations de biens ou de biens mis à la réforme. Cette situation ne correspond pas à la réalité, notamment s'agissant du matériel mobilier et informatique.

La présidente indique avoir mis en place un plan de mise à jour de l'actif permettant d'en sortir les biens réformés, et s'engage à se rapprocher du comptable public à cette fin.

<sup>3</sup> Au titre des dispositions combinées des articles L. 2321-2 29°, R. 2321-2 3° et L. 2321-1 du CGCT. Les dotations aux provisions des créances douteuses sont passées en débit du compte 6817 au vu du mandat émis par l'ordonnateur et prises en charge par le comptable au crédit du compte 4911 « Provisions pour dépréciation des comptes de redevables » (pour les dotations non budgétaires) ou au crédit du compte 4912 « Provisions pour dépréciation des comptes de redevables » (pour les dotations budgétaires).

<sup>4</sup> Instruction M14 tome II titre 3 chapitre 3 point 1.3.

## 2.2.2. La gestion des immobilisations

### 2.2.2.1. La tenue de l'inventaire

Selon l'instruction comptable M14 (tome 2, titre 4, chapitre 3), « la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens (...). L'inventaire et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre ».

Le tableau 7 présente les montants des immobilisations dans la balance, l'état de l'actif, et l'inventaire à la clôture de l'exercice 2013.

**tableau 7 : La cohérence entre l'inventaire et l'état de l'actif**

en €	Balance	État de l'actif	Balance - État de l'actif	Inventaire	Inventaire - Balance (ou état de l'actif)
Totaux	21 846 139,14	21 846 139,14	0,00	2 643 594,74	- 19 202 544,40

*Source CRC : Comptes de gestion, état de l'actif, inventaire*

Si l'état de l'actif correspondait à la balance à la clôture de l'exercice 2013, l'inventaire et l'état de l'actif divergeaient très fortement.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la présidente indique que des erreurs ont été commises à la suite de problèmes informatiques liés à la fusion opérée avec la communauté de communes de la Baronnie des Angles. Une mise à jour de l'actif ayant été réalisée en lien avec le poste comptable, l'état de l'actif et l'inventaire ont été mis en cohérence.

### 2.2.2.2. Les amortissements

L'amortissement est défini d'une manière générale comme étant la réduction irréversible, répartie sur une période déterminée, du montant porté à certains postes du bilan. 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 de technique ou de toute autre cause. C'est en raison des difficultés de mesure de cet amoindrissement que l'amortissement consiste généralement en l'étalement, sur une durée probable de vie, de la valeur des biens amortissables. La sincérité du bilan et du compte de résultat de l'exercice exige que cette dépréciation soit constatée.

L'amortissement est calculé pour chaque catégorie d'immobilisations, au prorata du temps prévisible d'utilisation. Il est établi un tableau d'amortissement qui sert à déterminer le montant des dotations à inscrire chaque année au budget (compte 6811).

La réglementation relative aux amortissements obligatoires n'est pas totalement respectée par l'établissement. Les immobilisations doivent en effet être obligatoirement amorties aux comptes 203, 204, 205, 208, 2156, 2157, 2158 et 218. Or, l'examen de l'actif arrêté au 31 décembre 2013 révèle que les immobilisations comptabilisées au compte 2031 « Frais d'études » ne sont pas amorties.

La CCPL a fixé les durées d'amortissement par délibération du 15 mars 2004.



### 2.2.2.3. *Le retraitement des études*

Les frais d'études enregistrés au compte 2031 sont virés à la subdivision intéressée du compte d'immobilisation en cours (compte 23) lors du lancement des travaux par opération d'ordre budgétaire. Cette opération budgétaire permet à la collectivité de récupérer le FCTVA lorsque les études ont entraîné des travaux.

Si les études ne sont pas suivies de réalisation, les frais correspondants sont amortis 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.

Les soldes des comptes 203 au 31/12/N s'établissent comme suit entre 2009 et 2014 :

**tableau 8 : Amortissements des frais d'étude en 2013**

Solde au 31/12/N	2009	2010	2011	2012	2013	2014
c/2031	191 082,93	191 082,93	198 797,13	212 742,48	259 380,86	348 891,87
c/2033	2 269,50	2 269,50	2 269,50	2 269,50	2 269,50	2 269,50
c/28031	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

*Source : CRC d'après comptes de gestion*

Le compte 2031 présente ainsi un solde au 31 décembre et aucun amortissement des frais d'étude non suivis de travaux n'a été enregistré.

Or, pendant la période de contrôle, quelques études n'ont pas abouti à des réalisations opérationnelles. Les frais d'étude engagés devront faire l'objet d'un suivi et d'un apurement pour celles qui n'ont pas été suivies de réalisation. Une régularisation des écritures comptables interviendra alors.

La présidente précise que les écritures seront régularisées au cours de l'exercice 2016. Le régime d'amortissement des frais d'études sera arrêté par délibération.

### 2.3. *La fiabilité des bases de paye*

Les bases de données de paye, produites sous forme dématérialisée depuis 2012, présentent un certain nombre d'incohérences et de lacunes.

Les bases de paye indiquent ainsi, pour de très nombreux agents, une durée mensuelle du travail égale à 303 heures, soit le double de la norme habituellement constatée (157 heures). Or, l'indication fiable du nombre d'heures de service réalisées dans le mois est une des mentions nécessaires à la liquidation des paiements.

Une anomalie significative est également constatée pour la liquidation du supplément familial de traitement (SFT) : un agent a perçu, pour les exercices 2012 à 2014 inclus, 2 118 € de SFT alors qu'aucun enfant à charge n'est indiqué en base de paye.

Enfin, le montant des nouvelles bonifications indiciaires (NBI) versées par la CCPL n'est pas corrélé aux masses indiciaires correspondantes, alors qu'il devrait l'être si les bases de paye étaient conformes aux normes adoptées par la convention nationale relative à la dématérialisation. Ces écarts étant très significatifs, il y lieu d'estimer que la liquidation des paiements réalisés au titre des NBI ne peut être vérifiée.

### **Recommandation**

#### **3. Régulariser les anomalies relevées en base de paye. *Non mise en œuvre.***

### **3. LA SITUATION FINANCIERE**

Le budget de la communauté de communes du Pays de Lourdes était composé en 2014 d'un budget principal et de deux budgets annexes (budget de la zone industrielle de St-Pé-de-Bigorre et de zone Cap Aéro Pyrénées, précédemment zone du Toulicou). En 2015, un nouveau budget annexe a été ajouté pour la zone industrielle de Saux : il n'est pas compris dans le périmètre du présent contrôle. Ces trois budgets annexes ressortissent des dispositions de la norme comptable M14.

**tableau 9 : Résultats d'exécution en euros pour l'exercice 2014**

en €	Norme	Investissement		Fonctionnement / Exploitation		Résultat
		Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	
Budget principal	M14	9 603 724,52	9 626 668,69	19 556 578,44	18 450 593,77	1 083 040,50
Budget annexe Zone de St-Pé	M14	157 719,30	157 719,30	49 932,69	49 932,69	0
Budget annexe Zone Cap Aéro	M14	1 275 907,76	1 275 907,76	1 705 965,75	1 705 965,75	0

Source : comptes administratifs 2014 : BP, BA Cap Aéro, BA St-Pé

Recettes et dépenses nettes en exécution

Le résultat d'exécution du budget principal était, en 2014, excédentaire d'un peu plus de 1 M€ et les budgets annexes étaient équilibrés.

La fusion intervenue avec la communauté de communes de la Baronnie des Angles au 1<sup>er</sup> janvier 2014 oblige à distinguer deux sous-périodes : 2009-2013, d'une part, et l'exercice 2014 d'autre part.

#### **3.1. Le net recul de l'autofinancement à compter de 2012**

Entre 2009 et 2013, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) a très fortement baissé, et est devenu négatif en 2013, passant de 649 598 € à - 38 653 €.

Cette évolution négative est intervenue alors qu'en début de période sous revue, le niveau de l'EBF était déjà insuffisant, à seulement 6,9 % des produits de gestion en 2009.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute qui représentait, en 2009, 5,6 % des produits de gestion, est devenue négative dès 2012, et ne représentait plus que - 1,4 % des produits de gestion en 2013, niveau préoccupant au regard des besoins de financement des dépenses d'investissement et de l'amortissement de la dette financière.

De la même manière, la capacité d'autofinancement nette connaît une forte dégradation depuis 2012 et est devenue fortement négative en 2013 (- 402 000 €). Relativement stable entre 2009 et 2012, son évolution défavorable en 2013 est due à l'augmentation moins rapide des produits de gestion, en comparaison de celle des charges.

*Chambre régionale des comptes d'Occitanie*  
*Rapport d'observations définitives : Communauté de communes du Pays de Lourdes (65)*

Toutefois, en 2014, à la suite de la fusion, la situation financière s'est nettement redressée, l'EBF redevenant positif, bien qu'encore insuffisant en termes relatifs (6,3 % des produits de gestion). Il en est de même pour la CAF brute (5,8 % des produits de gestion).

**tableau 10 : EBF, CAF brute, CAF nette**

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	5 243 938	6 218 917	8 647 960	8 678 397	9 363 318	11 213 604
+ Ressources d'exploitation	413 627	441 670	466 188	479 121	484 030	486 596
<b>= Produits "flexibles" (a)</b>	<b>5 657 565</b>	<b>6 660 587</b>	<b>9 114 147</b>	<b>9 157 518</b>	<b>9 847 348</b>	<b>11 700 200</b>
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 761 930	3 904 081	3 811 723	3 952 496	4 125 315	4 430 616
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	29 534	29 534	-1 894 163	-1 990 504	-2 096 626	-2 219 618
<b>= Produits "rigides" (b)</b>	<b>3 791 464</b>	<b>3 933 615</b>	<b>1 917 560</b>	<b>1 961 992</b>	<b>2 028 689</b>	<b>2 210 998</b>
Production immobilisée, travaux en régie (c)	8 033	0	0	0	0	0
<b>= Produits de gestion (a+b+c = A)</b>	<b>9 457 062</b>	<b>10 594 202</b>	<b>11 031 707</b>	<b>11 119 510</b>	<b>11 876 037</b>	<b>13 911 198</b>
Charges à caractère général	2 867 396	2 873 685	2 872 375	3 040 967	3 385 195	3 426 719
+ Charges de personnel	3 325 874	3 484 995	3 636 877	3 814 939	4 101 166	4 771 902
+ Subventions de fonctionnement	147 344	319 805	298 991	302 679	312 527	315 187
+ Autres charges de gestion	2 466 849	3 194 698	3 325 435	3 958 986	4 115 802	4 520 485
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>8 807 463</b>	<b>9 873 182</b>	<b>10 133 679</b>	<b>11 117 571</b>	<b>11 914 690</b>	<b>13 034 293</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>649 598</b>	<b>721 020</b>	<b>898 029</b>	<b>1 939</b>	<b>-38 653</b>	<b>876 905</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	6,9%	6,8%	8,1%	0,0%	-0,3%	6,3%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-84 107	-108 680	-108 273	-98 926	-104 213	-166 196
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	0	0
+/- Autres produits et charges excep. réels	-36 932	32 631	-13 948	88 651	-23 032	98 361
<b>= CAF brute</b>	<b>528 560</b>	<b>644 971</b>	<b>775 808</b>	<b>-8 335</b>	<b>-165 898</b>	<b>809 069</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	5,6%	6,1%	7,0%	-0,1%	-1,4%	5,8%
- Annuité en capital de la dette	137 608	134 778	214 483	219 639	236 198	349 453
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>390 952</b>	<b>510 193</b>	<b>561 325</b>	<b>-227 974</b>	<b>-402 096</b>	<b>459 617</b>

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

Le résultat de la section de fonctionnement suit les mêmes évolutions. Il s'effondre (- 242 %) entre 2009 et 2013 puis se rétablit après la fusion à un niveau comparable à celui de 2011 (522 000 €).

Le niveau des dotations aux amortissements, élevé par rapport à la capacité d'autofinancement brute, doit être mis en rapport avec l'ensemble de la problématique patrimoniale évoquée au titre précédent : la chambre souligne que la CCPL doit accorder d'avantage d'attention à la qualité de l'information comptable afférente aux immobilisations.

**tableau 11 : Évolution du résultat de la section de fonctionnement**

<b>CAF brute</b>	<b>528 560</b>	<b>644 971</b>	<b>775 808</b>	<b>-8 335</b>	<b>-165 898</b>	<b>809 069</b>
- Dotations nettes aux amortissements	212 455	252 065	255 064	293 249	289 814	294 553
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	0	0	0
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	0	0	7 500	7 500	7 500	7 500
<b>= Résultat section de fonctionnement</b>	<b>316 105</b>	<b>392 906</b>	<b>528 244</b>	<b>-294 085</b>	<b>-448 212</b>	<b>522 016</b>

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

La présidente rejoint la chambre pour constater le net recul de l'autofinancement à compter de 2012 ; elle précise qu'en 2015 la CCPL a choisi de ne pas augmenter la fiscalité et de

*Chambre régionale des comptes d'Occitanie*  
*Rapport d'observations définitives : Communauté de communes du Pays de Lourdes (65)*

réduire ses charges de fonctionnement. Si, s'agissant des charges de fonctionnement autres que de personnel, les crédits votés au budget primitif pour 2016 sont effectivement contenus, la chambre observe toutefois que les taux d'imposition votés pour 2016 sont en forte hausse par rapport à 2015 (+ 1,7 point pour la taxe d'habitation et + 3,5 points pour la taxe foncière sur les propriétés bâties).

### 3.2. La formation de l'autofinancement

#### 3.2.1. Des charges en hausse sensible

##### 3.2.1.1. Données issues des comptes de gestion

Les charges de gestion augmentent nettement sur la période 2009-2013, avec une croissance annuelle de 5,9 %, soit + 26 % entre 2009 et 2013.

Cette progression s'explique par l'accroissement des charges à caractère général (4,2 % par an, soit 18 % sur la période 2009-2013) et de personnel (14,7 %), mais surtout par le poste « autres charges de gestion » (60 %), qui représente le premier poste de dépenses (près de 4 M€ en 2012).

Le poids relatif des charges de personnel dans l'ensemble des charges courantes n'est toutefois que de 34 % en 2013. Les subventions de fonctionnement versées par la communauté de communes ne représentent qu'une faible part de l'ensemble des charges courantes (2,6 %).

Ces évolutions ont un impact direct sur la capacité d'autofinancement de l'établissement.

**tableau 12 : Évolution des charges courantes**

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Charges à caractère général	2 867 396	2 873 685	2 872 375	3 040 967	3 385 195	3 426 719
+ Charges de personnel	3 325 874	3 484 995	3 636 877	3 814 939	4 101 166	4 771 902
+ Subventions de fonctionnement	147 344	319 805	298 991	302 679	312 527	315 187
+ Autres charges de gestion	2 466 849	3 194 698	3 325 435	3 958 986	4 115 802	4 520 485
+ Charges d'intérêt et pertes de change	84 107	108 680	108 273	98 926	104 213	166 196
<b>= Charges courantes</b>	<b>8 891 570</b>	<b>9 981 862</b>	<b>10 241 951</b>	<b>11 216 497</b>	<b>12 018 903</b>	<b>13 200 490</b>
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	<i>37,4%</i>	<i>34,9%</i>	<i>35,5%</i>	<i>34,0%</i>	<i>34,1%</i>	<i>36,1%</i>

Source : CRC à partir du logiciel ANAFI

*Chambre régionale des comptes d'Occitanie*  
*Rapport d'observations définitives : Communauté de communes du Pays de Lourdes (65)*

**tableau 13 : Évolution des charges à caractère général**

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Charges à caractère général</b>	<b>2 867 396</b>	<b>2 873 685</b>	<b>2 872 375</b>	<b>3 040 967</b>	<b>3 385 195</b>	<b>3 426 719</b>
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	927 806	938 164	874 636	926 004	986 894	1 046 451
<i>Dont crédit-bail</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	35 779	62 027	69 165	68 327	80 639	106 073
<i>Dont entretien et réparations</i>	75 084	90 309	97 114	101 960	104 588	117 943
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	31 182	16 173	17 972	26 929	32 673	51 821
<i>Dont autres services extérieurs</i>	133 478	125 857	110 086	135 601	141 482	132 529
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	10 510	4 500	4 500	6 051	16 446	16 898
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	1 424 692	1 431 834	1 484 652	1 562 881	1 739 151	1 702 815
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	2 386	9 138	22 646	17 457	71 532	57 565
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	51 919	37 882	33 349	21 703	27 106	16 505
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	118 263	101 988	102 994	114 737	117 502	112 995
<i>Dont déplacements et missions</i>	7 588	4 876	7 387	10 820	13 762	9 939
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	42 586	44 645	41 428	41 283	44 782	51 462
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	6 124	6 292	6 447	7 215	8 637	3 724

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Charges à caractère général	2 867 396	2 873 685	2 872 375	3 040 967	3 385 195	3 426 719
- Remboursement de frais	25 045	46 870	7 912	24 775	14 110	27 889
<b>= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais</b>	<b>2 831 842</b>	<b>2 822 314</b>	<b>2 859 963</b>	<b>3 010 141</b>	<b>3 354 639</b>	<b>3 381 932</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	29,9%	26,6%	25,9%	27,1%	28,2%	24,3%

Source : CRC à partir du logiciel ANAFI

Le ratio de rigidité des charges structurelles, qui exprime la part relative des charges peu élastiques, augmente fortement entre 2009 (45,3 %) et 2013 (49,8 %), en raison notamment de la croissance des dépenses de personnel.

La fusion avec la communauté de communes de la Baronnie des Angles a occasionné une nette augmentation des charges de personnel (+ 670 000 €) en 2014, liée au transfert de dix agents, et une augmentation de leur poids relatif de deux points dans les charges courantes, à 36,1 %. Cette évolution s'accompagne néanmoins d'une stabilisation du ratio de rigidité des charges structurelles, en léger repli à 49,4 % en 2014.

L'ordonnateur invoque, pour justifier cette évolution, l'effet de la réforme des rythmes scolaires et en particulier les recrutements rendus nécessaires pour assurer l'encadrement des élèves dans les créneaux horaires dégagés par la réforme. L'évaluation chiffrée de ces coûts n'a toutefois pas été produite.

### 3.2.1.2. Comparaison avec les moyennes nationales

Les comparaisons qui suivent sont menées à partir des données statistiques de la DGFIP<sup>5</sup>. Contrairement aux données communales, pour lesquelles existent des indicateurs calculés pour des strates de population, les données des EPCI ne peuvent être comparées qu'à des moyennes régionales et nationales, qui agrègent des établissements exerçant des compétences

<sup>5</sup> Données des fiches AEF de la DGFIP.

pouvant être très différentes. Le fait que la communauté de communes ait franchi le seuil statistique des 20 000 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2014 est donc sans incidence sur les analyses qui suivent.

En 2014, le niveau des charges de fonctionnement réelles (634 € par habitant) était ainsi, en niveau, plus du double de la moyenne régionale (285 €).

La structure des charges de fonctionnement est toutefois conforme aux moyennes nationale et régionale. Les charges nettes de personnel représentaient ainsi, la même année, 36 % des charges de fonctionnement réelles, niveau comparable aux moyennes de référence, de même que les achats et charges externes (26 % des charges de fonctionnement).

Outre l'impact de la réforme des rythmes scolaires, l'ordonnateur évoque, pour justifier le niveau des charges de fonctionnement réelles, le poids du transfert de la compétence « petite enfance » et « ordures ménagères », d'une part, et, d'autre part, le transfert de subventions antérieurement versées par des communes au bénéfice de deux crèches.

### **3.2.1.3. Les autres charges de gestion**

Un autre facteur explicatif de la hausse des charges de gestion est la progression des contributions obligatoires aux organismes de regroupement (+ 872 k€ entre 2009 et 2013) ainsi qu'aux autres participations obligatoires (+ 748 k€).

Pour l'ancien président, cette évolution se justifie par les enjeux économiques afférents à la zone d'activités Pyrénia et au syndicat mixte éponyme assurant la gestion de l'aéroport Tarbes-Lourdes-Pyrénées, dont la CCPL est le deuxième contributeur budgétaire. En raison de la diminution de la contribution de l'État au fonctionnement de la ligne Tarbes-Lourdes-Paris, la CCPL a choisi de compenser cette diminution pour partie. La somme de ces contributions représentait 360 000 € en 2015. Par ailleurs, la contribution de l'établissement au syndicat du Pays de la vallée des gaves a été alourdie par l'évolution des clés de répartition votées par le syndicat.

S'agissant des participations obligatoires dans le domaine scolaire, la présidente en fonction évoque le poids des contributions versées à l'organisme assurant la gestion des écoles catholiques de la ville, qui dépasserait sensiblement le niveau de la participation obligatoire fixée par la loi.

Le cumul de ces deux postes de charges croît de manière spectaculaire (69 %) sur la période 2009-2013, et plus encore (85 %) si l'on retient l'ensemble de la période sous revue.

Par ailleurs, les indemnités versées, cumulées aux frais divers de mission, formation et représentation des élus, augmentent de 18 % entre les exercices 2009 et 2013, et de 59 % sur l'ensemble de la période sous revue, en raison de l'accroissement de l'effectif des élus liés à la fusion des deux communautés de communes.

### **3.2.1.4. Charges d'intérêt et pertes de change**

Ce poste double sur la période sous revue, passant de 84 k€ à 166 k€ ; cette évolution est toutefois concentrée sur l'exercice 2014, l'augmentation se limitant à 24 % entre 2009 et 2013. Elle est liée à la forte progression de l'endettement financier, qui sera analysée plus loin.

### 3.2.2. Des recettes en progression plus limitée

#### 3.2.2.1. L'évolution générale des produits de gestion

Les produits de gestion ont connu une augmentation soutenue (25,6 % entre 2009 et 2013, puis 17 % en 2014), passant de 9,5 M€ à 13,9 M€. Leur progression sur la période est néanmoins inférieure de dix points à celle des charges de gestion entre 2009 et 2013, écart qui est à l'origine de la dégradation de l'excédent brut de fonctionnement. Entre 2013 et 2014, les produits de gestion ont toutefois augmenté davantage que les charges (9,4 %), ce qui explique une partie de l'amélioration constatée de la capacité d'autofinancement.

Les produits de gestion sont pour l'essentiel composés de ressources fiscales propres, de taxes sur les activités et de ressources institutionnelles.

L'ensemble des ressources fiscales et institutionnelles représentait en 2014 environ 112 % des produits de gestion, ratio élevé qui s'explique par des ressources d'exploitation relativement modestes et une contribution fortement négative de la fiscalité reversée (- 2,2 M€ en 2014).

L'augmentation des produits de la fiscalité propre (5,97 M€, soit + 114 %) est ainsi en partie compensée par la contribution au FNGIR, à partir de l'exercice 2011, à hauteur de 1,95 M€ en 2013 et 1,98 M€ en 2014, ainsi que par une contribution significative au FPIC (179 k€ en 2013 et 263 k€ en 2014). L'attribution de compensation est négligeable.

**tableau 14 : Structure et l'évolution des produits de gestion**

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	5 243 938	6 218 917	8 647 960	8 678 397	9 363 318	11 213 604
+ Ressources d'exploitation	413 627	441 670	466 188	479 121	484 030	486 596
<b>= Produits "flexibles" (a)</b>	<b>5 657 565</b>	<b>6 660 587</b>	<b>9 114 147</b>	<b>9 157 518</b>	<b>9 847 348</b>	<b>11 700 200</b>
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 761 930	3 904 081	3 811 723	3 952 496	4 125 315	4 430 616
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	29 534	29 534	-1 894 163	-1 990 504	-2 096 626	-2 219 618
<b>= Produits "rigides" (b)</b>	<b>3 791 464</b>	<b>3 933 615</b>	<b>1 917 560</b>	<b>1 961 992</b>	<b>2 028 689</b>	<b>2 210 998</b>
Production immobilisée, travaux en régie (c)	8 033	0	0	0	0	0
<b>= Produits de gestion (a+b+c = A)</b>	<b>9 457 062</b>	<b>10 594 202</b>	<b>11 031 707</b>	<b>11 119 510</b>	<b>11 876 037</b>	<b>13 911 198</b>

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

L'impact des versements à ces deux fonds explique la forte progression du poids relatif des produits flexibles, qui représentaient 60 % des produits de gestion en 2009, contre 83 % en 2013 et 84 % en 2014. Les produits rigides sont, parallèlement, passés de 40 % des produits de gestion en 2009 à 16 % en 2014.

Cette évolution croisée témoigne d'une pression fiscale accrue, qui est principalement le résultat de l'augmentation du produit des taxes foncières et d'habitation (178 % entre 2009 et 2013, passant de 1,86 M€ à 5,17 M€ et à 6,85 M€ en 2014) ; l'augmentation du produit des taxes sur les activités de service et sur l'exploitation du domaine public (24 % entre 2009 et 2013) est nettement moins élevée.

*Chambre régionale des comptes d'Occitanie*  
*Rapport d'observations définitives : Communauté de communes du Pays de Lourdes (65)*

**tableau 15 : Les ressources fiscales propres**

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Impôts locaux nets des restitutions	1 860 031	2 615 259	4 933 341	4 869 198	5 173 763	6 854 906
+ Taxes sur activités de service et domaine	3 383 907	3 603 658	3 714 619	3 809 199	4 189 555	4 358 698
<b>= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</b>	<b>5 243 938</b>	<b>6 218 917</b>	<b>8 647 960</b>	<b>8 678 397</b>	<b>9 363 318</b>	<b>11 213 604</b>

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Impôts locaux</b>	<b>5 125 552</b>	<b>5 058 945</b>	<b>7 377 027</b>	<b>7 312 884</b>	<b>7 617 449</b>	<b>9 373 686</b>
- Restitution et reversements sur impôts locaux (hors péréquation)	3 265 521	2 443 686	2 443 686	2 443 686	2 443 686	2 518 780
<b>= Impôts locaux nets des restitutions</b>	<b>1 860 031</b>	<b>2 615 259</b>	<b>4 933 341</b>	<b>4 869 198</b>	<b>5 173 763</b>	<b>6 854 906</b>
<i>Dont à partir de 2012 :</i>						
Taxes foncières et d'habitation	0	0	0	5 900 930	5 907 776	7 812 463
+ Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	0	0	0	1 176 522	1 245 662	1 219 684
+ Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	0	0	0	153 336	379 950	250 663
+ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	0	0	0	82 096	84 061	90 876

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

Parmi les ressources institutionnelles, la dotation globale de fonctionnement (DGF) diminue légèrement en dépit de l'extension du périmètre de l'établissement, passant de 3,17 M€ en 2009 à 3,09 M€ en 2013 et 3,05 M€ en 2014.

Les constats qui précèdent doivent toutefois être nuancés en raison de la baisse sensible (740 k€) des reversements et restitutions sur impôts locaux, principalement au bénéfice de la commune de Lourdes<sup>6</sup>.

Une partie de l'écart observé entre le niveau de la TEOM et le niveau national moyen constaté (soit 4 %) correspond à une partie des recettes de financement affectées au traitement des déchets non ménagers. Cet écart paraît élevé, comme le notait déjà la chambre en 2010 dans son rapport d'observations définitives.

Pour la présidente en fonction, les appréciations qui précèdent auraient également pu être nuancées si la CCPL avait, en temps utile, instauré la redevance spéciale pour les déchets non ménagers, prévue par l'article L. 2333-78 du CGCT.

En effet, la CCPL assure la collecte et une partie du traitement des déchets non ménagers résultant des activités commerciales. Dès lors, comme l'a récemment rappelé le Conseil d'État dans un arrêt du 31 mars 2014<sup>7</sup>, l'instauration de la redevance spéciale prévue par le CGCT est obligatoire, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993, en l'absence de redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) ; la seule taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'a pas, en effet, « pour objet de financer l'élimination des déchets non ménagers, alors même que la redevance spéciale n'aurait pas été instituée ».

La circonstance que l'établissement n'ait pas adopté cette redevance en temps utile peut expliquer une partie de l'insuffisance des produits d'impositions de l'établissement. À partir des proportions habituellement constatées dans des EPCI comparables par rapport aux montants de TEOM pratiqués dans ces intercommunalités (soit 5 % à 10 % de la TEOM<sup>8</sup>), il est possible d'estimer le produit envisageable dans un intervalle compris entre 210 k€ et 420 k€<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Voir le rapport consacré par la chambre à cette commune.

<sup>7</sup> Conseil d'État, 8ème / 3ème SSR, 31 mars 2014, n° 368111.

<sup>8</sup> [http://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/76703\\_6889\\_redevance-speciale\\_dechets\\_non\\_menagers\\_guide-amorce-ademe.pdf](http://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/76703_6889_redevance-speciale_dechets_non_menagers_guide-amorce-ademe.pdf), page 37.

<sup>9</sup> Sur la base de 4,317 M€ de TEOM perçue en 2014.



Lorsque la communauté de communes régularisera la situation actuelle pour tenir compte de la jurisprudence précitée, le taux de la TEOM pourrait être diminué en conséquence.

### **Recommandation**

**4. Mettre en place la redevance spéciale pour les déchets non ménagers. *Non mise en œuvre.***

#### ***3.2.2.2. Comparaisons avec les moyennes nationales***

Le niveau des produits de fonctionnement est supérieur au double de la moyenne nationale : en 2014 ils représentaient 673 € par habitant alors que la moyenne nationale se situe à 318 € (données DGFIP).

La comparaison des niveaux d'imposition avec les moyennes nationales met en évidence le niveau élevé des taux votés.

##### ***3.2.2.2.1. Des produits en forte hausse et sensiblement supérieurs aux moyennes nationales***

Sur la période 2009-2013, le produit fiscal des impôts locaux a progressé de 49 %, passant de 5,1 M€ à 7,6 M€. L'extension du périmètre intercommunal en 2014 a occasionné une nouvelle augmentation du produit des impôts locaux de 23 %.

Le produit de la taxe foncière et de la taxe d'habitation est nettement prédominant : il représentait 78 % du produit des impôts en 2013 et 83 % en 2014.

En 2014, le produit de la taxe d'habitation perçue au profit de la communauté de communes, soit 165 € par habitant, était nettement supérieur à la moyenne nationale (99 €) comme à la moyenne régionale (103 €)<sup>10</sup>. Cet écart s'est accentué après l'extension du périmètre intercommunal en 2014 (148 € perçus par habitant en 2013, à comparer à une moyenne de 100 €). La part communautaire de la taxe foncière sur les propriétés bâties est perçue depuis 2014. Pour cet exercice, le produit de la taxe foncière bâtie perçue au profit de l'établissement est très élevé, à 62 € par habitant contre 11 € par habitant pour la moyenne nationale<sup>10</sup>. Il en va de même pour la contribution foncière des entreprises (CFE), à 142 € par habitant contre 84 € pour la moyenne nationale.

Cet écart s'est légèrement contracté depuis en 2013 (145 € de CFE par habitant perçus pour l'établissement en 2013 à comparer à 83 € en moyenne nationale). Le produit des trois taxes par habitant a toutefois, dans l'ensemble, fortement progressé entre 2013 et 2014, passant de 285 € par habitant (contre 237 € en moyenne nationale) à 355 € par habitant (contre 239 € pour la moyenne nationale).

---

<sup>10</sup> Fiches AEFf éditées par la DGFIP.

**tableau 16 : L'évolution des produits, effet taux et effet des bases**

<b>Produit des impôts locaux perçus</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Taxe d'habitation	2 788 878	2 893 947	2 947 452	3 427 119
+ Foncier bâti	0	0	0	1 286 174
+ Foncier non bâti	4 213	4 302	4 446	10 574
+ Taxe additionnelle foncier non bâti	53 181	54 663	57 914	58 261
<b>= Produit total des impôts locaux en €</b>	<b>2 846 272</b>	<b>2 952 912</b>	<b>3 009 811</b>	<b>4 782 128</b>
<b>Variation pdt total des impôts locaux en %</b>		<b>3,7 %</b>	<b>1,9 %</b>	<b>58,9 %</b>
Dont effet taux (y c. abattements en %)		0,0 %	0,1 %	-25,5 %
Dont effet physique des var. de base en %		2,0 %	0,1 %	83,4 %
Dont effet forfaitaire des var. de base en %	1,8 %	1,8 %	1,8 %	1,0 %
<b>Bases nettes imposées au profit de la CCPL</b>				
Taxe d'habitation	26 459 943	27 456 801	27 964 440	29 341 768
+ Foncier bâti		0	0	30 623 187
+ Foncier non bâti	197 788	201 967	208 715	238 163
+ Foncier add. non bâti	78 670	80 863	85 671	86 185
<b>= Bases nettes totales imposées en €</b>	<b>26 736 401</b>	<b>27 739 631</b>	<b>28 258 826</b>	<b>60 289 303</b>
<b>Taux des taxes</b>				
Taux de la taxe d'habitation	10,54 %	10,54 %	10,54 %	11,68 %
Moy. nationale de la strate	9,22 %	9,13 %	8,96 %	8,75 %

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

#### 3.2.2.2.2. Des bases supérieures à la moyenne de la strate

L'évolution des produits s'explique en partie par l'évolution des bases.

Les bases apparaissent comme relativement élevées : les bases de la taxe d'habitation taxées au profit de la communauté de communes représentaient ainsi, en 2014, 1 409 € par habitant contre 1 131 € pour la moyenne nationale. Les bases de la taxe foncière bâtie taxées au profit de la communauté de communes étaient, la même année, de 1 470 € par habitant, nettement supérieures à la moyenne de la strate (479 €).

#### 3.2.2.2.3. Des taux élevés et en progression

Comme le montre le tableau 17, l'évolution des taux et celle des bases expliquent conjointement l'évolution des produits. Si la comparaison avec les moyennes départementales conduit à nuancer ce diagnostic au regard du contexte local, ces comparaisons départementales ne doivent pas, pour autant, conduire à regarder les niveaux pratiqués comme satisfaisants.

*Chambre régionale des comptes d'Occitanie*  
*Rapport d'observations définitives : Communauté de communes du Pays de Lourdes (65)*

**tableau 17 : Les taux de la fiscalité directe locale en 2014 sur le territoire de la CCPL**

	Taux d'imposition (%)			
	Pour le groupement	Moyenne départ.	Moyenne régionale	Moyenne nationale
Taxe d'habitation (TH + THLV)	11,68 %	11,34 %	9,97 %	8,75 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB)	4,20 %	2,61 %	2,40 %	2,29 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB)	4,44 %	5,81 %	8,38 %	5,22 %
Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TAFNB)	67,60 %	66,43 %	84,96 %	37,69 %
Cotisation foncière des entreprises (CFE)				
→ au titre de la FPU	32,59 %	33,30 %	31,41 %	24,07 %
→ au titre de la fiscalité additionnelle	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
→ au titre d'une FPZ	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
→ au titre d'une FP des éoliennes	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	14,34 %	12,49 %	11,80 %	10,98 %

Sources : DGFIP, fiche AEF 2014

### 3.2.2.3. La forte progression de la fiscalité sur les ménages en 2014

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF) rapporte le produit des impositions locales sur les ménages (taxe d'habitation, taxes foncières sur le bâti et le non bâti et taxe additionnelle sur le non bâti) au produit qui aurait été collecté si les moyennes nationales avaient été appliquées. Il permet ainsi d'évaluer le niveau de la pression fiscale en comparaison d'une situation nationale moyenne.

Ce calcul n'est possible qu'à compter de 2011, année de l'entrée en vigueur, en année pleine, de la réforme de la taxe professionnelle. Aucune imposition n'était en effet prélevée sur les ménages antérieurement, l'EPCI ne disposant que de la taxe professionnelle unique jusqu'en 2009 (et de l'attribution de compensation en 2010).

Le CMPF était légèrement supérieur à la moyenne nationale (+ 15 %) dès 2011 sans atteindre toutefois des niveaux d'alerte. Il a, depuis 2014, fortement progressé, en raison de la forte contribution de la taxe sur le foncier bâti.

**tableau 18 : L'évolution du coefficient de mobilisation du potentiel fiscal de l'EPCI**

	2011	2012	2013	2014
Taux de la taxe d'habitation	10,54 %	10,54 %	10,54 %	11,68 %
<i>Moy. nationale de la strate</i>	9,22 %	9,13 %	8,96 %	8,75 %
Taux de la taxe sur le foncier bâti	0,00 %	0,00 %	0,00 %	4,20 %
<i>Moy. nationale de la strate</i>	1,96 %	1,97 %	2,14 %	2,29 %
Taux de la taxe sur le foncier non bâti	2,13 %	2,13 %	2,13 %	4,44 %
<i>Moy. nationale de la strate</i>	3,96 %	4,13 %	4,66 %	5,22 %
Taux de la taxe additionnelle sur le foncier non bâti	67,60 %	67,60 %	67,60 %	67,60 %
<i>Moy. nationale de la strate</i>	37,94 %	37,62 %	37,73 %	37,69 %
Taux moyen global de la fiscalité directe	10,6 %	10,6 %	10,7 %	7,9 %
<b>Coefficient mobilisation du potentiel fiscal (CMPF)</b>	<b>114,9 %</b>	<b>116,0 %</b>	<b>118,1 %</b>	<b>144,3 %</b>

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

*Chambre régionale des comptes d'Occitanie*  
*Rapport d'observations définitives : Communauté de communes du Pays de Lourdes (65)*

Le constat qui précède doit toutefois être nuancé dans la mesure où la CCPL est principalement constituée de la commune de Lourdes elle-même. Or, comme l'a montré la chambre dans ses deux derniers rapports, le CMPF de la commune de Lourdes est relativement bas.

### 3.3. L'investissement et son financement

#### 3.3.1. Une forte progression des dépenses d'investissement en 2014

Les dépenses d'équipement réelles nettes s'élèvent en moyenne à 694 k€ par an entre 2009 et 2013 et progressent fortement en 2014, à 2,4 M€, principalement sous l'effet des premiers paiements intervenus pour la construction du centre aquanautique.

Cette progression peut être regardée comme un alignement sur la norme régionale. En 2014, les dépenses d'équipement ont représenté 118 € par habitant<sup>11</sup> contre 113 € par habitant dans la région et 102 € en moyenne nationale. Le niveau constaté en 2013 et au cours des exercices précédents paraît, *a contrario*, particulièrement faible (29 € par habitant en 2013) ; il est en grande partie dû à la non-réalisation d'une part importante des dépenses d'investissement prévues au cours de ces exercices (voir l'examen de la fiabilité de la section d'investissement au § 2.1.2).

La progression des dépenses d'investissement en fin de période sous revue ne doit donc pas être analysée comme une tendance pouvant faire l'objet d'extrapolations afin de déterminer le niveau des dépenses prévisibles à court terme, mais comme le cumul d'un effet report des dépenses antérieurement non réalisées et d'un effet périmètre, consécutif aux transferts de compétences et à la fusion intervenue au 1<sup>er</sup> janvier 2014.

**tableau 19 : Dépenses d'équipement**

Rapprochement avec le compte administratif	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dépenses d'équipement réelles nettes (j)	690 540	624 819	841 271	739 550	572 689	2 405 431
+ Subventions d'équipement versées en numéraire nettes (i)	0	46 687	280 000	0	10 000	50 000
<i>dont subv. en numéraire versées aux collectivités et à l'Etat</i>	<i>0</i>	<i>46 687</i>	<i>280 000</i>	<i>0</i>	<i>10 000</i>	<i>50 000</i>
<b>= Dépenses d'équipement inscrites au compte administratif (j+i)</b>	<b>690 540</b>	<b>671 506</b>	<b>1 121 271</b>	<b>739 550</b>	<b>582 689</b>	<b>2 455 431</b>
Travaux en régie (jj)	8 033	0	0	0	0	0
<b>Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie) (j+ij)</b>	<b>698 573</b>	<b>624 819</b>	<b>841 271</b>	<b>739 550</b>	<b>572 689</b>	<b>2 405 431</b>

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

#### 3.3.2. 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, se contracte fortement en 2012 et 2013, passant d'une moyenne de 925 k€ sur la période 2009-2011 à - 62 k€ sur les deux exercices 2012 et 2013.

En 2012 et 2013, le financement propre disponible n'a donc pas contribué, en moyenne, au financement de dépenses d'équipement pourtant peu élevées. En 2014, la part des dépenses d'équipement financées sur ressources propres s'est redressée à 30 %, niveau qui reste insuffisant.

<sup>11</sup> Source : DGFIP, fiche AEF. Le niveau des dépenses d'équipement par habitant était de 574 € en 2013 et de 452 € en 2014 selon les normes du logiciel ANAFI en raison de légères différences de périmètre.

*Chambre régionale des comptes d'Occitanie*  
*Rapport d'observations définitives : Communauté de communes du Pays de Lourdes (65)*

Très en-deçà des seuils d'alerte généralement retenus, ce niveau de financement propre doit être regardé comme non soutenable.

Il constitue la raison principale d'un besoin de financement élevé (270 k€ en moyenne annuelle sur 2009-2013 et 2,69 M€ en 2014), qui a toutefois été largement couvert par les nouveaux emprunts (355 k€ en moyenne annuelle) sur les exercices 2009-2013. La différence entre les nouveaux emprunts réalisés et le besoin de financement cumulé sur la période 2009-2013 reste positive (422 k€). Le fonds de roulement a en outre été mobilisé à hauteur de 380 k€ en 2014. Sur l'ensemble de la période sous revue, le fonds de roulement est donc resté pratiquement stable (+ 41,6 k€), retrouvant en 2014 un niveau approximativement égal à celui de fin 2008 (soit 266 k€).

Exprimé toutefois en nombre de jours de charges courantes, le fonds de roulement est devenu inférieur au seuil d'alerte de 30 jours, dès 2012, et est ensuite devenu nettement insuffisant (18,7 jours en 2013 et 7,4 jours en 2014). La dégradation constatée en 2014 provient en grande partie de l'accroissement des immobilisations en cours (+ 1,9 M€ par rapport à 2013).

**tableau 20 : Le financement propre disponible et le besoin de financement**

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>CAF brute</b>	<b>528 560</b>	<b>644 971</b>	<b>775 808</b>	<b>-8 335</b>	<b>-165 898</b>	<b>809 069</b>
- Annuité en capital de la dette	137 608	134 778	214 483	219 639	236 198	349 453
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>390 952</b>	<b>510 193</b>	<b>561 325</b>	<b>-227 974</b>	<b>-402 096</b>	<b>459 617</b>
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	160 681	106 526	96 734	90 346	108 326	81 443
+ Subventions d'investissement reçues	214 057	646 335	89 436	254 301	53 715	183 584
<b>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</b>	<b>374 737</b>	<b>752 861</b>	<b>186 171</b>	<b>344 647</b>	<b>162 041</b>	<b>265 027</b>
<b>= Financement propre disponible (C+D)</b>	<b>765 690</b>	<b>1 263 055</b>	<b>747 496</b>	<b>116 673</b>	<b>-240 055</b>	<b>724 644</b>
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>109,6%</i>	<i>202,1%</i>	<i>88,9%</i>	<i>15,8%</i>	<i>-41,9%</i>	<i>30,1%</i>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	698 573	624 819	841 271	739 550	572 689	2 405 431
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	0	46 687	280 000	0	10 000	50 000
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	0	193 141	959 311
+/- Variation autres dettes et cautionnements	226	0	-478	0	0	0
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</b>	<b>66 891</b>	<b>591 549</b>	<b>-373 297</b>	<b>-622 877</b>	<b>-1 015 884</b>	<b>-2 690 098</b>
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>66 891</b>	<b>591 549</b>	<b>-373 297</b>	<b>-622 877</b>	<b>-1 015 884</b>	<b>-2 690 098</b>
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	970 549	0	0	4 800	800 000	2 310 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1 037 440	591 549	-373 297	-618 077	-215 884	-380 098

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

*Chambre régionale des comptes d'Occitanie*  
*Rapport d'observations définitives : Communauté de communes du Pays de Lourdes (65)*

**tableau 21 : Le fonds de roulement**

au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dotations, réserves et affectations	13 250 974	13 673 606	14 181 480	14 800 071	14 614 312	14 788 641
+/- Différences sur réalisations	0	0	0	0	0	-9 774
+/- Résultat (fonctionnement)	316 105	392 906	528 244	-294 085	-448 212	522 016
+ Subventions	1 737 575	2 383 910	2 578 346	2 825 148	2 871 363	3 526 483
<i>dont subventions transférables</i>	36 231	36 231	141 231	97 500	90 000	82 500
<i>dont subventions non transférables</i>	1 701 344	2 347 679	2 437 115	2 727 648	2 781 363	3 443 983
<b>= Ressources propres élargies</b>	<b>15 304 655</b>	<b>16 450 422</b>	<b>17 288 071</b>	<b>17 331 133</b>	<b>17 037 463</b>	<b>18 827 366</b>
+ Dettes financières (hors obligations)	3 115 821	2 981 044	2 895 431	2 680 592	3 244 394	5 313 125
<b>= Ressources stables (E)</b>	<b>18 420 476</b>	<b>19 431 466</b>	<b>20 183 502</b>	<b>20 011 726</b>	<b>20 281 857</b>	<b>24 140 491</b>
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	7 366 557	7 333 449	8 005 901	7 962 390	8 739 409	10 645 930
<i>dont subventions d'équipement versées</i>	0	46 687	323 575	301 796	290 016	317 571
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	290 812	258 399	248 617	257 942	301 554	426 841
<i>dont immobilisations corporelles</i>	6 362 536	6 315 153	6 720 501	6 689 444	7 241 489	8 026 903
<i>dont immobilisations financières</i>	713 209	713 209	713 209	713 209	906 350	1 874 615
+ Immobilisations en cours	347 280	637 982	717 661	736 846	56 025	1 980 333
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	-139 017	-139 017	0	0	0	0
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	9 601 274	9 763 121	10 011 209	10 481 835	10 871 653	11 247 923
<b>= Emplois immobilisés (F)</b>	<b>17 176 094</b>	<b>17 595 535</b>	<b>18 734 771</b>	<b>19 181 071</b>	<b>19 667 087</b>	<b>23 874 186</b>
<b>= Fonds de roulement net global (E-F)</b>	<b>1 244 383</b>	<b>1 835 931</b>	<b>1 448 731</b>	<b>830 654</b>	<b>614 770</b>	<b>266 305</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	51,1	67,1	51,6	27,0	18,7	7,4

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

Pour une part, la dégradation du fonds de roulement intervenue en 2014 serait imputable, selon l'ordonnateur, à l'encaissement différé en janvier 2015 d'un emprunt qui aurait dû être mobilisé en décembre 2014.

Il n'en reste pas moins que la part de l'emprunt dans la formation du fonds de roulement tend à augmenter en fin de période, ce qui pourrait poser problème si cette tendance perdurait à moyen terme, compte tenu de la dégradation anticipée de la capacité de désendettement (cf. ci-après § 3.4).

La dégradation du fonds de roulement explique, par ailleurs, celle de la situation de la trésorerie en fin d'exercice. Particulièrement abondante jusqu'en 2012, la trésorerie nette au 31 décembre, exprimée en jours de charges courantes, est en-deçà du seuil d'alerte de 30 jours en 2013 et 2014. Toutefois, contrairement à ce qui a été observé par la chambre dans le cas de la commune de Lourdes, cette situation de trésorerie en clôture d'exercice ne reflète aucunement des tensions significatives sur la gestion de trésorerie en cours d'année. Le solde mensuel moyen du compte au Trésor reste ainsi débiteur, en moyenne, de 1,8 M€ pour les mois des exercices 2012 et 2013 et de 2,3 M€ en 2014. La situation de trésorerie présentée ci-après peut donc, en grande partie, être regardée comme acceptable, la contribution des comptes de rattachement étant par ailleurs légèrement positive (13 % du solde mensuel moyen du compte au Trésor en 2014).

*Chambre régionale des comptes d'Occitanie*  
*Rapport d'observations définitives : Communauté de communes du Pays de Lourdes (65)*

**tableau 22 : La trésorerie**

au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fonds de roulement net global	1 244 383	1 835 931	1 448 731	830 654	614 770	266 305
- Besoin en fonds de roulement global	250 053	-934 035	-1 673 787	-1 044 013	123 992	-54 647
<b>=Solde du compte au Trésor</b>	<b>994 330</b>	<b>2 769 967</b>	<b>3 122 518</b>	<b>1 874 667</b>	<b>490 778</b>	<b>320 951</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>40,8</i>	<i>101,3</i>	<i>111,3</i>	<i>61,0</i>	<i>14,9</i>	<i>8,9</i>

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

### 3.4. Le doublement de la dette sur la période 2009-2014

L'encours de dette supporté par le budget principal reste globalement stable entre 2009 et 2013. À la clôture de cet exercice il s'établissait à 3,2 M€. En retranchant les encours de trésorerie de l'encours de celui de la dette à plus d'un an, l'encours net était de 2,5 M€.

La capacité de désendettement, qui rapporte le niveau de l'encours de dette à la capacité d'autofinancement brute, mesure le nombre d'années nécessaire pour rembourser la dette financière si l'intégralité de la capacité d'autofinancement y était consacrée. Établie à des niveaux très satisfaisants jusqu'en 2011, elle s'est brutalement dégradée depuis 2012 car la capacité d'autofinancement brute s'est contractée fortement, comme il a été vu précédemment, la capacité d'autofinancement brute devenant négative.

Le niveau atteint pour les exercices 2012 et 2013 témoigne du niveau non soutenable de l'endettement atteint en fin de période au regard des capacités de financement de l'établissement.

**tableau 23 : L'encours de dette**

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Encours de dette du BP au 31 décembre	3 115 821	2 981 044	2 895 431	2 680 592	3 244 394	5 313 125
- Trésorerie nette hors compte de rattachement	618 912	2 367 897	2 784 391	1 553 690	772 325	510 723
Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	2 496 910	613 147	111 041	1 126 902	2 472 070	4 802 402
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	84 107	108 680	108 273	98 926	104 213	166 196
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	2,7 %	3,6 %	3,7 %	3,7 %	3,2 %	3,1 %
<b>Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse en années (dette budget principal net de la trésorerie / CAF brute du BP)</b>	<b>4,7</b>	<b>1,0</b>	<b>0,1</b>	<b>-135,2</b>	<b>-14,9</b>	<b>5,9</b>

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

Après l'élargissement du périmètre de la CCPL intervenu en janvier 2014, la capacité de désendettement est de nouveau revenue à des niveaux acceptables et proches de ceux observés en début de période sous revue (cinq à six ans). La prospective financière réalisée à l'initiative de la CCPL prévoit toutefois une dégradation de ce niveau, qui pourrait passer à huit ou neuf ans à l'horizon 2018.

Les emprunts contractés par l'établissement présentent, par ailleurs, un profil de risque modéré (cotation A1 de l'annexe de la circulaire du 10 juillet 2012) et un équilibre convenable entre emprunts à taux fixes et à taux variables. Il en résulte un taux d'intérêt apparent des emprunts du budget principal satisfaisant.

### 3.5. Conclusion sur l'analyse financière

L'évolution de la situation financière de la CCPL, entre 2009 et 2013, présente de fortes similitudes avec celle de la ville-centre : l'autofinancement s'est ainsi fortement dégradé, en raison d'une progression nettement plus rapide des charges de gestion que des recettes. L'amélioration du régime indemnitaire et des conditions favorables d'avancement et de promotion figurent parmi les déterminants de cette évolution.

Contrairement à la ville-centre, la CCPL peut néanmoins faire état de l'impact non négligeable des transferts de compétences, notamment dans les domaines scolaires, périscolaires et de la petite enfance, qui ont justifié de nouveaux recrutements. Par ailleurs, la situation financière s'était nettement améliorée fin 2014, notamment grâce aux effets positifs résultant de la fusion avec la communauté de communes de la Baronnie des Angles. La dégradation du fonds de roulement est en partie due à la non-réalisation de recettes d'investissement budgétisées en début de période. La situation de trésorerie est globalement saine.

Ces effets pourraient toutefois n'être que temporaires si la CCPL ne remédait pas à l'augmentation tendancielle de ses charges de personnel, la pression fiscale, élevée, pouvant difficilement être augmentée, si ce n'est par la mise en place de la redevance spéciale sur les déchets non ménagers, qui aurait dû être prélevée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993. La chambre appelle la CCPL à la vigilance en vue de maîtriser l'évolution de ses charges de personnel.

## 4. LES RESSOURCES HUMAINES

La communauté de communes dispose d'un organigramme général de ses services. La collectivité est organisée par pôles. Chaque pôle dispose d'un organigramme détaillé. L'ensemble de la gestion des ressources humaines est assuré par le service des ressources humaines de la ville de Lourdes, qui a été mutualisé par les deux collectivités.

### 4.1. La formation

Selon les données des bilans sociaux, le nombre de jours de formation est compris entre trois et quatre jours par agent en moyenne entre 2009 et 2014. Rapporté à l'ensemble des charges de personnel inscrites au chapitre 012 du compte administratif, le coût des actions de formation reste inférieur à 1 % du total de ces charges sur l'ensemble de la période.

**tableau 24 : Données relatives à la formation des personnels**

Formation	2009	2011	2013	2014
Nombre de jours de formation (a)	128	290	224	215
Nombre d'ETP d'emplois permanents ayant suivi une formation (b)	28,00	35,02	44,85	55,58
Ratio (a / b)	4,57	8,28	4,99	3,87
Coût des actions formation en euros (c)	18 574	21 208	32 857	29 027
Charges de personnel inscrites au chapitre 012 du compte administratif en euros (d)	3 384 857	3 752 867	4 275 461	4 912 601
Ratio (c / d)	0,55 %	0,57 %	0,77 %	0,59 %

Source : CCPL



## 4.2. Une masse salariale insuffisamment maîtrisée

### 4.2.1. Les effectifs

Les effectifs de la communauté de communes augmentent fortement, d'après les statistiques de la communauté de communes, entre 2009 et 2014 : le nombre de postes de titulaires a augmenté de 70 %.

**tableau 25 : Les effectifs en ETP**

Effectifs en ETP / Année	2009	2011	2013	2014	Variation 2009/2014
Titulaires, stagiaires	91	94	105	155	+ 70 %
dont temps complet	77	83	95	133	+ 73 %
Non titulaires	22	28	30	22	+ 36 %
dont temps complet	9	7	6	3	- 33 %
Total	113	122	129	177	+ 57 %
dont temps complet	86	90	101	136	+ 58 %
Charges de personnel (données ANAFI)	3 325 874 €	3 636 877 €	4 101 166 €	4 771 902 €	+ 43,5 %

Source : Bilans sociaux ; données CCPL pour 2014 sauf non titulaires : bases de paye

Les effectifs de l'établissement ont, par ailleurs, été calculés par recensement automatisé sur base de paye ; les quotités horaires mentionnées dans les bulletins de paye ont été utilisées pour déterminer le nombre d'équivalents temps-plein (ETP)<sup>12</sup> et d'équivalents temps-pleins travaillés (ETPT)<sup>13</sup> sur la période 2012-2014 ; ces données ont été comparées aux documents internes de l'établissement dans le tableau 26.

**tableau 26 : Les effectifs en ETP et ETPT calculés sur base de paye**

	2013	2014
Total ETP/année	240,7	171,1
Total ETPT/année	131,1	133,3
Total ETPT/année fonctionnaires	92,4	100,5
Total ETPT non titulaires	21,4	22,2
Total ETPT postes annexes (*)	15,9	5,4
Total ETPT postes actifs non annexes (*)	115,1	127,9

Source : CRC - calculs sur bases de paye 2013 et 2014.

\* Un poste actif est défini par au moins un bulletin de paie comportant un traitement positif pour un volume d'heures de travail mensuel non nul. Un poste non annexe est défini comme la conjonction de critères horaires et de revenu sur une année, définie par l'INSEE. Les ETP et ETPT sont moyennés sur la période d'observation. Les élus ne sont pas pris en compte.

L'écart sensible entre les volumes des ETP et des ETPT (109 unités en 2013), dans les calculs réalisés sur base de paye, est lié au recrutement d'un nombre significatif de personnels en cours d'année et non à une augmentation du taux de temps partiels. D'une manière générale, le nombre élevé d'agents exerçant à temps partiel et pour une partie de l'année dans le secteur petite enfance en 2013 et 2014 perturbe l'interprétation des ETP (dont le calcul ne tient pas compte du nombre de mois travaillés) ; il convient donc de ne retenir que les ETPT dans l'appréciation des résultats statistiques.

<sup>12</sup> Défini comme une quotité de travail moyenne sur la période d'activité. Un agent à mi-temps sur six mois compte pour 0,5 ETP.

<sup>13</sup> Somme des quotités de travail mensuelles divisée par douze. Un agent à mi-temps sur six-mois compte pour 0,25 ETPT.

Les calculs qui précèdent établissent ainsi que les données du bilan social 2013 sont cohérentes avec les données des bases de paye. La différence entre les effectifs de postes en 2014 indiqués par l'établissement et le calcul des ETPT est liée à l'entrée en fonctions d'une vingtaine de personnels en cours d'année.

#### **4.2.2. Les facteurs de l'évolution des effectifs**

Pour une bonne part, l'accroissement des effectifs sur la période résulte des transferts de compétences à la CCPL ou de la reprise en régie de la collecte des cartons, de la collecte des encombrants à la demande et de la gestion de la déchetterie, antérieurement déléguées.

En particulier, en 2009 et 2010, des agents ont dû être recrutés en raison de l'ouverture de nouveaux accueils de loisirs sans hébergement et du transfert de la compétence accueil de loisirs, la transformation des contrats de droit privé en contrats de droit public étant rendue nécessaire par les dispositions de l'article L. 1224-3 du code du travail. En 2013, de nouveaux agents ont été recrutés pour la mise en place de deux nouveaux accueils de loisirs.

En 2014, 9 agents représentant 4,5 ETP ont été transférés de la communauté de communes de la Baronnie des Angles ; la communauté a en outre dû recruter 22 agents pour la mise en place à la rentrée scolaire 2014 des temps d'activités périscolaires, la communauté assurant l'essentiel de la prise en charge du coût de la réforme nationale du temps scolaire.

#### **4.2.3. L'évolution des dépenses de personnel**

Les charges de personnel représentaient 37,4 % des charges courantes en 2009 et 36,1 % en 2014. Elles ont progressé de 43,5 % entre 2009 et 2014 pour atteindre une masse de 4,7 M€.

Elles évoluent sur un rythme de croissance annuel de 7,5 %, alors qu'au cours de la même période, les charges à caractère général progressent deux fois moins vite (3,6 %).

Outre la structure des carrières et en particulier les avancements (cf. *infra*), la hausse des dépenses de personnel est imputable à l'augmentation des effectifs, notamment liée aux extensions de compétences.

L'effet de l'augmentation des dépenses de personnel constaté en 2014 (+ 43,5 % par rapport à 2009) est, de surcroît, sous-estimé par rapport à la situation qui sera observée en année pleine à compter de l'exercice 2015 inclus.

*Chambre régionale des comptes d'Occitanie*  
*Rapport d'observations définitives : Communauté de communes du Pays de Lourdes (65)*

**tableau 27 : Créations nettes<sup>14</sup> de postes entre 2009 et 2014 (emplois permanents)**

	Titulaires	Non titulaires
Filière administrative	16	1
Filière technique	22	1
Éducation-Sports-Petite enfance	24	4
Patrimoine et bibliothèques	8	
<b>TOTAL</b>	<b>70</b>	<b>6</b>

Source : CRC d'après données de la CCPL ; période du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2014

**tableau 28 : Charges de personnel / charges de gestion**

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Charges à caractère général	2 867 396	2 873 685	2 872 375	3 040 967	3 385 195	3 426 719
+ Charges de personnel	3 325 874	3 484 995	3 636 877	3 814 939	4 101 166	4 771 902
+ Subventions de fonctionnement	147 344	319 805	298 991	302 679	312 527	315 187
+ Autres charges de gestion	2 466 849	3 194 698	3 325 435	3 958 986	4 115 802	4 520 485
+ Charges d'intérêt et pertes de change	84 107	108 680	108 273	98 926	104 213	166 196
= Charges courantes	8 891 570	9 981 862	10 241 951	11 216 497	12 018 903	13 200 490
Charges de personnel / charges courantes	37,4 %	34,9 %	35,5 %	34,0 %	34,1 %	36,1 %

Source : CRC d'après Anafi

Les rémunérations du personnel titulaire représentent 80 % de l'ensemble des rémunérations et celles du personnel non titulaire 20 % (cf. tableau 29), soit deux fois plus que pour la commune de Lourdes.

Le rythme de croissance annuel des rémunérations totales versées aux non titulaires (6,3 %) est sensiblement inférieur à celui des rémunérations des agents titulaires (9,3 %). Cette augmentation est notamment due à la très forte croissance du régime indemnitaire accordé aux titulaires (13 % par an).

<sup>14</sup> Créations correspondant à des postes nouveaux ou résultant d'un changement de situation administrative de l'agent (par exemple, intégration après période de contrat).

**tableau 29 : Décomposition de la rémunération du personnel**

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Rémunération principale	1 486 678	1 608 859	1 747 206	1 795 304	1 911 674	2 248 674
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	212 356	238 619	171 273	226 549	272 659	397 245
+ Autres indemnités	39 407	48 466	42 625	45 904	52 031	64 116
<b>= Rémunérations du personnel titulaire (a)</b>	<b>1 738 441</b>	<b>1 895 944</b>	<b>1 961 105</b>	<b>2 067 757</b>	<b>2 236 364</b>	<b>2 710 035</b>
<i>en % des rémunérations du personnel</i>	<i>75,7 %</i>	<i>74,8 %</i>	<i>77,0 %</i>	<i>77,1 %</i>	<i>76,6 %</i>	<i>79,6 %</i>
Rémunération principale	508 904	618 701	585 027	612 946	660 148	692 663
<b>= Rémunérations du personnel non titulaire (b)</b>	<b>508 904</b>	<b>618 701</b>	<b>585 027</b>	<b>612 946</b>	<b>681 450</b>	<b>692 663</b>
<i>en % des rémunérations du personnel</i>	<i>22,1 %</i>	<i>24,4 %</i>	<i>23,0 %</i>	<i>22,9 %</i>	<i>23,4 %</i>	<i>20,3 %</i>
<b>Autres rémunérations (c)</b>	<b>50 535</b>	<b>19 799</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3 736</b>
<b>= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a + b + c)</b>	<b>2 297 880</b>	<b>2 534 444</b>	<b>2 546 132</b>	<b>2 680 703</b>	<b>2 917 814</b>	<b>3 406 434</b>
Atténuations de charges	50 745	167 950	94 353	65 466	118 170	82 690
<b>= Rémunérations du personnel</b>	<b>2 247 135</b>	<b>2 366 494</b>	<b>2 451 779</b>	<b>2 615 237</b>	<b>2 799 644</b>	<b>3 323 743</b>

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

La croissance annuelle des rémunérations du personnel s'accompagne de celle des charges sociales (7,6 % par an), qui représentent 29 % des charges de personnel.

#### 4.2.4. Le coût moyen par agent et la politique salariale

Les données qui précèdent permettent de calculer le coût moyen par ETP, obtenu en rapportant les charges de personnel au nombre d'ETPT estimé sur base de paye.

**tableau 30 : Coût moyen par équivalent temps-plein**

	2013	2014	Variation 2013/2014
Coût moyen par ETPT	31 283 €	35 298 €	14,4 %

Source : CRC d'après les données de la CCPL retraitées

Les agents de la communauté de communes sont rémunérés environ 10 % de plus que ceux de la commune, en moyenne. L'augmentation relative des rémunérations entre 2013 et 2014 est nettement plus élevée, environ 14,4 % contre 8,6 %.

Elle correspond en partie à l'impact salarial d'une revalorisation indemnitaire significative qui a bénéficié à la grande majorité des agents en 2014, la part des rémunérations indemnitaires dans la rémunération brute des titulaires passant de 17 % en 2013 à 20,5 % en 2014. L'impact des nouveaux recrutements dans le domaine socio-éducatif ne paraît pas déterminant dans cette évolution, qui est liée à l'évolution très favorable du régime indemnitaire. Le montant total des indemnités attribuées augmente ainsi de 42 % entre 2013 et 2014, alors que le nombre d'équivalents temps-plein travaillés (ETPT) n'augmente que de 2 %.

Il en est résulté un fort glissement vieillesse-technicité (GVT) entre ces deux exercices : pour la moitié des 118 agents en fonction au cours de ces deux années, la rémunération annuelle nette versée a augmenté de 6 % et, pour un quart d'entre eux, de 17 %.

Compte tenu de la situation financière délicate à laquelle l'établissement se trouve confronté, l'évolution récente des dépenses de personnel paraît intervenir à contretemps et devrait être freinée.

*Chambre régionale des comptes d'Occitanie*  
*Rapport d'observations définitives : Communauté de communes du Pays de Lourdes (65)*

Or, l'établissement ne paraît pas avoir élaboré de démarche prospective visant à maîtriser la croissance des dépenses de personnel. La chambre invite la communauté de communes du Pays de Lourdes à préciser ses orientations stratégiques dans ce domaine et à développer une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

### 4.3. L'avancement

#### 4.3.1. Le cadre légal

Les dispositions relatives à l'avancement d'échelon figurent aux articles 77 et suivants de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984<sup>15</sup>.

L'avancement d'échelon à la durée minimale n'est autorisé « que si la valeur professionnelle de l'agent le justifie »<sup>16</sup> et doit être motivé en ce sens. Il ne constitue pas une règle de droit, nonobstant les termes des accords qui peuvent être passés avec le personnel de la collectivité.

#### 4.3.2. La pratique de l'avancement

La communauté de communes dresse chaque année la liste de tous les agents à promouvoir à l'échelon supérieur, soumise à la commission administrative paritaire du centre de gestion.

La très grande majorité des agents a bénéficié de l'avancement à la durée minimale. Ce n'est que ponctuellement que quelques agents ne bénéficient que de l'avancement à la durée maximale, tandis que l'établissement n'utilise pas la possibilité d'avancement intermédiaire, comme l'illustre le tableau 31.

**tableau 31 : Avancements d'échelon**

Avancements d'échelon	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Agents concernés	29	39	39	47	27	53
Avancements à la durée minimale	27	37	37	43	25	51
Avancements à la durée maximale	2	2	2	4	2	2
Part de l'avancement à la durée minimale	93 %	95 %	95 %	91 %	93 %	96 %
Part de l'avancement à la durée maximale	7 %	5 %	5 %	9 %	7 %	4 %

Source : CCPL

L'effectif avance ainsi massivement d'échelon à la durée minimum sans que les avancements d'échelon soient corrélés à une justification par la valeur professionnelle, ni individualisés. L'établissement se prive au demeurant d'un outil de *management*, à savoir la prise en compte de la manière de servir des agents.

<sup>15</sup> « L'avancement d'échelon a lieu de façon continue d'un échelon à l'échelon immédiatement supérieur. Il est fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle, telle qu'elle est définie à l'article 17 du titre Ier du statut général du fonctionnaire. Il se traduit par une augmentation de traitement. L'avancement d'échelon est prononcé par l'autorité territoriale. L'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordé de plein droit. L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie. L'avancement est fonction de l'ancienneté et de la valeur professionnelle de l'agent ».

<sup>16</sup> Cf. Conseil d'État, 16 septembre 1998, *M. Hazout*, n° 190933.

Cette situation de fait est génératrice de coûts salariaux, l'accès aux niveaux les plus élevés de rémunération prévue par les échelonnements indiciaires des corps correspondant étant plus rapide. De surcroît, de nombreux agents accèdent ainsi plus rapidement aux derniers échelons de leur carrière et peuvent dès lors postuler plus tôt à un avancement de grade.

### 4.3.3. La promotion de grade

L'établissement se distingue par une faible sélectivité s'agissant des promotions de grade. Sur la période 2013-2014, 70 % des agents promouvables ont été promus. Ce ratio a tendance à augmenter : sur la période 2009-2012, il n'était que de 44 %.

**tableau 32 : Promotions de grade**

Promotions de grade	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Agents concernés	4	5	9	5	17	15
Nombre de promouvables	10	9	17	16	25	21
Ratio promus/promouvables	40 %	56 %	53 %	31 %	68 %	71 %

Source : CCPL

La chambre recommande à la communauté de communes de mettre en place une régulation plus affirmée la gestion des carrières, tant pour la promotion de grade que pour l'avancement d'échelon.

La présidente prend note des observations de la chambre et s'engage dans une réflexion stratégique afin de mettre en place d'une régulation plus affirmée de la gestion des carrières, tant pour la promotion de grade que pour l'avancement, et à cette fin de développer une GPEEC ; elle s'engage également à maîtriser la masse salariale.

## 4.4. Le temps de travail

### 4.4.1. Durée et aménagement du temps de travail

#### 4.4.1.1. Le droit applicable

La fixation de la durée et de l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique territoriale doit s'effectuer sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures<sup>17</sup>.

Le décompte des 1 607 heures constitue à la fois une norme « plancher » et « plafond »<sup>18</sup>.

La délibération d'un conseil général conservant les jours de congés accordés antérieurement aux agents en plus des jours de congés légaux, sans définir une organisation des cycles de travail, excédant le cas échéant 35 heures par semaine ou la durée légale annuelle du temps de travail a ainsi été jugée illégale<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Conseil d'État, 13 décembre 2010, *Commune de St-Gely-du-Fesc*, n° 331658.

<sup>18</sup> CE, 9 oct. 2002, n° 238070, *Féd. personnels services dpts et régions CGT-FO, Synd. agents conseil général Saône-et-Loire* – CE, 9 oct. 2002, n° 238461, n° 238850, *Féd. nat. Interc. CFDT Pyrénées Atlantiques*.

<sup>19</sup> Cour administrative d'appel de Paris, 31 déc. 2004, n° 03PA03671, n° 00PA03672, *Dpt des Hauts de Seine*.

#### **4.4.1.2. Une durée annuelle de travail inférieure à la durée réglementaire**

Le conseil communautaire a adopté, par délibération du 14 décembre 2011, un régime de travail défini selon le principe d'une durée hebdomadaire de 35 heures. Le protocole d'accord<sup>20</sup> relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT), en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, met en œuvre ce régime, étendu aux agents de droit privé, et précise que le décompte moyen ainsi institué correspond à « une durée annuelle de travail effectif de 1 554 heures ».

Trois cycles de travail sont définis en fonction de l'organisation du service et des souhaits des agents :

- un cycle de 70 heures sur deux semaines avec une durée quotidienne moyenne de 7h46 et un jour de temps libéré ;
- un cycle de 37 heures hebdomadaires avec sept jours d'ARTT et cinq jours de congés exceptionnels par an ;
- un cycle annualisé dont la quotité horaire annuelle n'est pas définie, si ce n'est par référence à la durée moyenne de 35 heures par semaine « répartie en fonction des besoins du service ».

La même délibération précise qu'« un système de contrôle automatisé (badgeuse) sera mis en œuvre pour permettre l'application de l'horaire variable ainsi que la comptabilisation des heures supplémentaires (IHTS) pour le personnel concerné ».

Le protocole d'accord relatif au temps de travail précise la date de son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 2012 et rajoute les éléments ci-après, qui ne sont pas repris dans le texte de la délibération du 14 décembre 2011 :

« Le nombre de jours de congés annuels est de 5 fois les obligations hebdomadaires de travail soit :

- pour les agents optant pour le cycle 1 le nombre de jours de congés annuels sera de 22,5 (4,5 x 5, 4,5 étant la moyenne hebdomadaire pour 9 jours de travail par quinzaine) ;
- pour les agents optant pour le cycle 2 le nombre de jours de congés annuels sera de 25 (5 x 5) ;
- conformément à la réglementation le calendrier des congés sera fixé par l'autorité territoriale après consultation des agents avant le 1<sup>er</sup> février de chaque année.

Auxquels il faut ajouter :

- 2 jours du président + 2 jours de fractionnement ;
- 1 jour supplémentaire par 5 ans d'ancienneté en qualité de fonctionnaire dans la fonction publique territoriale.

En outre le lundi de Saint-Pierre et le Vendredi Saint seront chômés et payés pour l'ensemble du personnel. »

Les agents de la CCPL bénéficient ainsi de dispositions quasi identiques à celles qui s'appliquent aux agents de la commune de Lourdes, la différence principale étant l'absence de toute référence chiffrée à une durée annualisée du travail (1 554 heures à Lourdes).

<sup>20</sup> La pièce transmise à la chambre n'est ni datée ni signée mais paraît avoir été adjointe à la délibération précitée.

*Chambre régionale des comptes d'Occitanie*  
*Rapport d'observations définitives : Communauté de communes du Pays de Lourdes (65)*

La chambre observe que la délibération, ou à défaut le protocole d'accord, aurait dû mentionner précisément le nombre d'heures exigibles des agents dont le temps de travail est annualisé, et que les libéralités des dispositions précitées, qui peuvent atteindre 12 jours pour un agent en fin de carrière, ne reposent sur aucune base légale.

Comme pour les agents de la ville de Lourdes, les agents des services municipaux bénéficient en effet d'un écart moyen de 53 heures par rapport à la durée réglementaire de 1 607 heures.

Néanmoins, l'octroi, notamment, d'une journée de congé supplémentaire par tranche d'ancienneté de cinq années peut conduire à ce que les agents en fin de carrière réalisent bien moins que les 1 554 heures qu'il est possible de retenir comme référence, en se fondant sur la durée annualisée prévue pour la ville de Lourdes, qui paraît s'appliquer *de facto* à la CCPL. L'examen détaillé du cycle de travail de 37 heures montre que cet écart entre la durée de travail effective et cette référence peut atteindre 97 heures :

**tableau 33 : Temps de travail annuel**

	Temps de travail hebdomadaire 37 h	Référence légale
Nb de jours par an	365	365
Dimanches et samedi	104	104
Jours de congés annuels	25	25
Jours ARTT + congés exceptionnels	7 + 5	
Jours fériés	8	8
Jours du président	2	
Jours d'ancienneté (1 j par tranche de 5 ans)	0 à 8	
Lundi de Saint-Pierre et Vendredi Saint	2	
Jours de travail	204 à 212	228
Journée de travail théorique	7,4	7
Temps de travail annuel	1 510 h à 1 569 h	1 607 h <sup>21</sup>

Source : CRC. Les jours de fractionnement ne sont pas décomptés. Ils se retranchent des deux colonnes du tableau en déduction du temps de travail total, lorsque les conditions du fractionnement sont remplies.

Cette situation engendre un surcoût pour la collectivité. En se limitant à l'écart minimum de 53 heures entre la durée annualisée de référence à la commune de Lourdes, et en multipliant par le nombre d'ETPT en 2014, soit 133, on peut évaluer que le nombre d'heures non réalisées s'établit à 7 049 par an, soit l'équivalent de 4 à 4,5 équivalents temps-plein.

Le coût moyen d'un agent étant en 2014 de 35 298 €, on peut estimer le coût de ces avantages à environ 154 000 € par an.

Dès lors que les pratiques de la communauté de communes en matière de temps de travail méconnaissent les dispositions réglementaires relatives à la durée annuelle de travail et engendrent au surplus un surcoût non négligeable de charges de personnel, la chambre invite l'établissement à aligner la durée annuelle de travail au sein des services municipaux sur celle fixée par la réglementation.

<sup>21</sup> 228 jours x 7 heures = 1 596 h arrondi à 1 600 h + journée de solidarité de 7 h, soit un total horaire annuel de travail pour le droit commun fonction publique de 1 607 heures.



#### 4.4.2. Les heures supplémentaires

##### 4.4.2.1. Le suivi des heures supplémentaires

D'après les données des bilans sociaux, le volume d'heures supplémentaires réalisé par les agents reste relativement limité, à moins de 10 heures par équivalent temps-plein et par an, les agents étant, dans l'ensemble, incités à récupérer les heures supplémentaires effectuées (point IX de l'accord ARTT).

**tableau 34 : Heures supplémentaires payées**

	2009	2011	2013
Nombre heures supplémentaires payées	700	431	1 186
Heures / Nombre d'agents	6,2	3,5	9,2

Source : Bilans sociaux

##### 4.4.2.2. Les dépassements du contingent maximal de 25 h

L'article 6 du décret du 14 janvier 2002<sup>22</sup> dispose que le nombre des heures supplémentaires ne peut dépasser un contingent mensuel de 25 heures. Toutefois, lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, le contingent mensuel peut être dépassé sur décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique compétent. Des dérogations peuvent en outre être accordées, à titre exceptionnel, après consultation du comité technique, pour certaines fonctions dont la nature est précisée par arrêté conjoint des ministres chargés du budget, de la fonction publique et du ministre concerné.

Le contingent de 25 heures par mois est dépassé pour 45 bulletins mensuels de paye entre mars 2012 et décembre 2014, concernant six titulaires et un stagiaire, en ne retenant que les lignes de paye indemnitaires qui ne correspondent pas à des régularisations.<sup>23</sup> Le cumul de ces dépassements s'élève à 10 463 € entre mars 2012 et décembre 2014.

Dans la plupart des cas, ces dépassements sont limités ; ils sont toutefois supérieurs à 50 heures mensuelles pour 9 bulletins sur 45.

La communauté de communes n'a pas procédé à l'information ou, selon le cas, à la consultation du comité technique prévue par les dispositions réglementaires susmentionnées.

La chambre recommande à l'établissement de mettre en place une procédure en ce sens.

##### 4.4.2.3. L'absence de mention des catégories de personnels bénéficiaires dans la délibération indemnitaire

Le point 1 de la rubrique 210224 de l'article D. 1617-19 du CGCT, qui fixe la liste des pièces justificatives à joindre à l'appui des mandats de paiement, prévoit :

« 210224. Indemnités horaires pour travaux supplémentaires (8) :

<sup>22</sup> Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

<sup>23</sup> Ces régularisations peuvent arithmétiquement dépasser le contingent mensuel de 25h mais correspondent souvent à des cumuls d'heures supplémentaires effectuées sur plusieurs mois.

*Chambre régionale des comptes d'Occitanie*  
*Rapport d'observations définitives : Communauté de communes du Pays de Lourdes (65)*

1. Délibération fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ;

(8) Au sens de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ».

Il en résulte que la délibération relative à la mise en place des indemnités horaires pour travaux supplémentaires doit être suffisamment précise, s'agissant des emplois et des missions ouvrant droit à l'attribution d'heures supplémentaires.

Or, la délibération du 22 juin 2005 ne fixe ni la liste des emplois, ni la liste des missions correspondantes. Elle se borne à citer les termes très généraux du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 et à citer les cadres d'emplois concernés.

La chambre invite la communauté de communes à adopter une délibération conforme aux conditions posées par l'article D. 1617-19 du CGCT.

#### 4.4.3. Un absentéisme relativement faible et globalement en baisse

Le taux d'absentéisme de l'établissement en 2013 ressort à 6,5 %, ce qui le situe nettement en-deçà des niveaux moyens habituellement constatés.

Pour le calcul de ce taux, réalisé par la chambre, ont été utilisés les effectifs d'ETPT, afin de neutraliser l'effet statistique des nombreux départs et arrivées en cours d'année, qui conduisent à un calcul classique des ETP qui ne reflète pas la réalité du temps de travail effectivement rémunéré. Pour la CCPL, ce redressement statistique est significatif, en raison des transferts de personnels et de la dynamique de recrutement, comme il a été vu précédemment.

Avec 13 jours d'absences pour raisons de santé en moyenne chez les agents titulaires<sup>24</sup>, l'établissement est nettement en-deçà du ratio national (communal) qui était en 2013 de 24,5 jours par agent<sup>25</sup>.

**tableau 35 : Absences des titulaires en jours**

	Congé maladie ordinaire	Accident de travail	CLM et CLD (1)	Autres (2)	Nb total de jours d'absence	ETPT	Taux d'absentéisme
2009	2 976,5	97	281	29	3 383,5		nc
2011	1 194,5	19	543	279	2 035,5		nc
2013	1 174	107	362	865	2 508	131,1	6,5 %

Source : CCPL (bilans sociaux) et CRC pour le calcul du taux d'absentéisme

(1) Congé longue maladie et congé longue durée

(2) Congé maternité et maladie professionnelle

Sur la période sous revue, les jours de maladie ordinaire des agents titulaires et stagiaires ont décri de plus de 70 % alors que les effectifs (titulaires et non titulaires) d'emplois à temps complet augmentaient de moitié, notamment en raison du transfert en 2014 des agents de la communauté de communes de la Baronnie des Angles. Le nombre de jours d'absence moyen, environ 12 jours par an et par agent, a été divisé par 3. La journée de carence, pendant la période où elle a été en vigueur, n'a pas eu d'effet significatif sur l'évolution du taux d'absentéisme.

<sup>24</sup> Données du bilan social 2011 de la commune.

<sup>25</sup> Source : DGCL, bulletin statistique n° 93 de janvier 2013.

La présidente s'engage à suivre les observations de la chambre afférentes à la durée du temps de travail et aux heures supplémentaires.

#### **4.5. Le régime indemnitaire**

La prime de fonctions et de résultats (PFR), instituée pour les fonctionnaires de l'État par le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008, a été mise en place par délibération du conseil communautaire du 19 juin 2013 pour les attachés et directeur territoriaux.

La PFR ayant été abrogée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, la délibération du 30 juin 2013 est devenue caduque à compter de cette date (décret n° 2015-661 du 10 juin 2015). Les attributions versées n'ayant plus de base juridique, la chambre invite la CCPL à prendre position sur le régime indemnitaire ayant vocation à succéder à la PFR.

Si le conseil communautaire décide de mettre en place le nouveau régime indemnitaire fondé sur l'indemnité de fonctions, de sujétions, d'expertise et d'engagement professionnel (IFSEEP), il lui incombera de définir précisément l'ensemble des critères d'évaluation et de cotation définis dans le cadre de cette nouvelle indemnité. Dans le cas contraire, il lui incomberait alors de remettre en place les régimes antérieurs à l'instauration de la prime de fonctions et de résultats.

La présidente s'engage, dans sa réponse, à mettre en place ce nouveau régime indemnitaire.

#### **4.6. Conclusion sur la gestion des ressources humaines**

L'établissement est géré en très grande partie selon les règles et les méthodes décrites par le rapport de la chambre sur la commune de Lourdes. Cet état de fait résulte de facteurs historiques, et de la mutualisation du service des ressources humaines entre les deux organismes publics. Il n'est donc pas surprenant que les constats réalisés par la chambre convergent vers les mêmes conclusions.

Si la CCPL peut faire état d'un taux d'absentéisme remarquablement bas et d'un recours limité aux heures supplémentaires, quelques irrégularités ont été relevées, ayant trait notamment à la durée du temps de travail, à l'application de la réglementation relative aux heures supplémentaires et à la prime de fonctions et de résultats. Pour cette indemnité, qui est abrogée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, la collectivité n'avait pas encore, en décembre 2015, pris les dispositions réglementaires qui s'imposent.

#### **Recommandations**

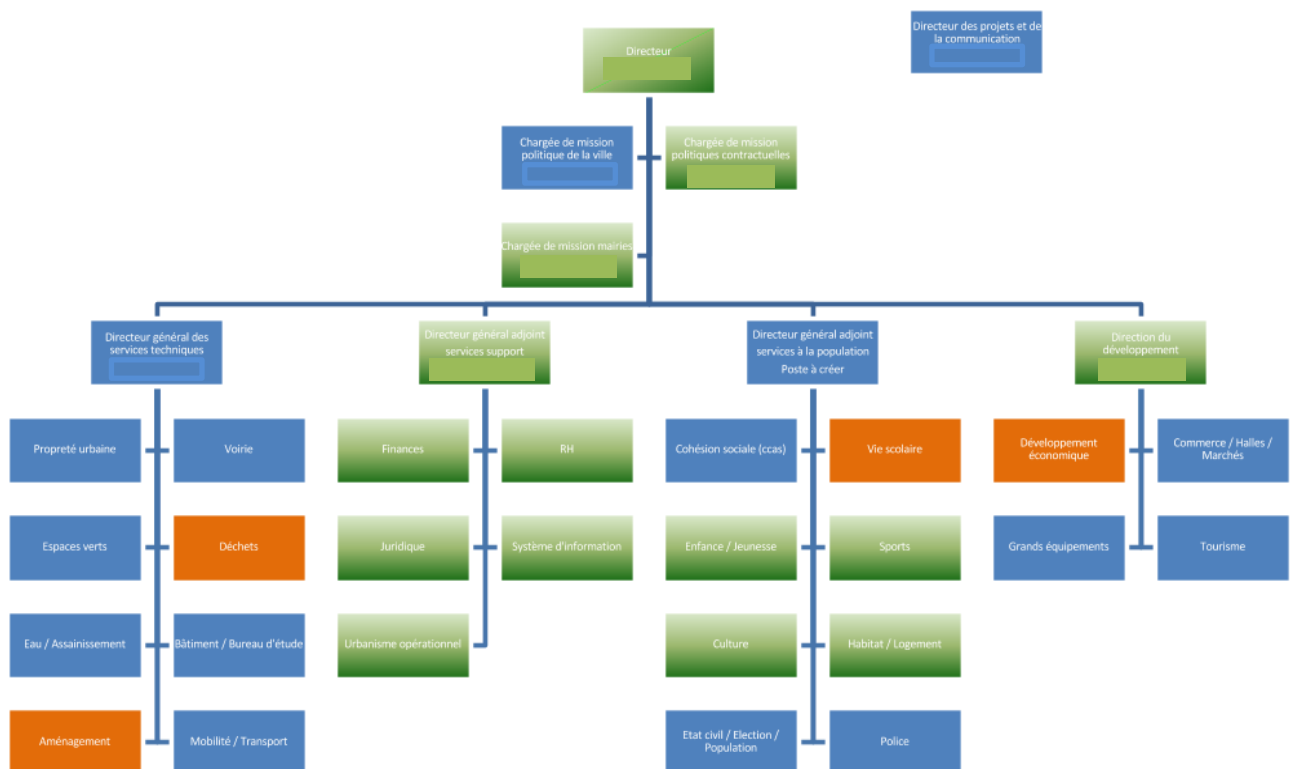
**5. Mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et réviser le rythme des avancements d'échelon et des promotions de grade. *Non mise en œuvre.***

**6. Appliquer la réglementation en vigueur relative au temps de travail annuel et aux heures supplémentaires. *Non mise en œuvre.***

**7. Préciser les critères de la rémunération indemnitaire des résultats de l'évaluation lors de la mise en place de la nouvelle indemnité de fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (IFSEEP). *Non mise en œuvre.***

## 5. LES SERVICES MUTUALISES

La CCPL et la commune de Lourdes ont d'ores et déjà mutualisé leurs services « ressources humaines » et « marchés », ainsi que les emplois fonctionnels de DGS et de DGS adjoint, notamment. Un schéma de mutualisation est en cours de finalisation, qui devrait permettre à brève échéance de renforcer la mutualisation des services. L'organigramme ci-après représente en vert les services mutualisés, en orange les services propres à la CCPL et en bleu ceux de la ville-centre :



Sources : CCPL, situation à la fin de l'année 2015

Les objectifs de mutualisation font l'objet d'une évaluation chiffrée précise permettant d'apprécier la répartition des dépenses prévues, par grandes fonctions ou compétences, entre l'EPCI, la ville-centre, le CCAS et les communes-membres.

Ce projet s'appuie sur un diagnostic préalable, pris en application des dispositions de l'article L. 5211-39-1 du CGCT<sup>26</sup>. Ce diagnostic identifie ainsi certains objectifs prioritaires, notamment : « (...) »

- des doublons importants dans le pôle fonctionnel (RH, finances, communication, administration générale) à traiter en priorité ;
- des pistes possibles dans le domaine technique ;
- des domaines identifiables sur les services à la population (sport et culture notamment) « (...) ».

<sup>26</sup> Aux termes desquelles « dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes-membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat ».

*Chambre régionale des comptes d'Occitanie*  
*Rapport d'observations définitives : Communauté de communes du Pays de Lourdes (65)*

L'ordonnateur précise que le bureau communautaire et le bureau municipal de la commune de Lourdes ont conjointement retenu une organisation entièrement mutualisée intégrant l'administration de la ville de Lourdes, de la CCPL, mais aussi du CCAS et de l'office de tourisme, conforme à l'organigramme ci-dessus, qui présente effectivement une intégration avancée des fonctions support et de certaines compétences importantes.

Cet organigramme ne préjuge pas des évolutions à venir liées à la mise en œuvre de la loi Notré<sup>27</sup>, qui prévoit le transfert obligatoire des compétences eau et assainissement aux EPCI à fiscalité propre d'ici fin 2017 (nouvelle rédaction de l'article L. 5219-5 du CGCT). Cette attribution obligatoire des compétences n'interdit cependant pas le transfert de ces compétences des EPCI à fiscalité propre à un syndicat mixte, cette éventualité n'étant pas tranchée à ce jour par la CCPL. La CCPL devra également prendre en charge l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage (nouvelle rédaction de l'article L. 5214-16 du code) ; à ce titre il lui incombera de se substituer, à compter de 2018, à la commune de Lourdes pour la réalisation de l'aire d'accueil, la commune n'ayant pas suivi les recommandations formulées en ce sens par la chambre dans son rapport de juillet 2010. Les responsabilités correspondantes ne sont pas, à ce jour, identifiées dans l'organigramme-cible présenté plus haut.

Ces évolutions sont appelées à s'accroître avec la création, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, de la nouvelle communauté d'agglomération de Tarbes-Lourdes-Pyrénées, dans le cadre du nouveau schéma départemental de coopération intercommunal.

Elles témoignent d'une appropriation de la démarche de mutualisation par les ordonnateurs et les services des organismes publics concernés. La chambre prend bonne note de ces différents projets, dont le degré de réalisation est variable, et invite la communauté de communes à articuler cette démarche prospective avec sa stratégie financière pluriannuelle afin de préciser les gains de productivité qu'elle escompte dégager des ajustements structurels en cours.

La présidente, dans ses réponses aux observations provisoires, rejoint l'analyse de la chambre et précise que le schéma de mutualisation a été approuvé par la communauté de communes et ses communes-membres.

---

<sup>27</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

*Chambre régionale des comptes d'Occitanie*  
*Rapport d'observations définitives : Communauté de communes du Pays de Lourdes (65)*

## GLOSSAIRE

---

ARTT	aménagement et réduction du temps de travail
BA	budget annexe
BP	budget primitif
BP	budget principal
CAF	capacité d'autofinancement
CCAS	centre communal d'action sociale
CCPL	communauté de communes du Pays de Lourdes
CE	Conseil d'État
CGCT	code général des collectivités territoriales
CRC	chambre régionale des comptes
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGS	directeur général des services
DM	décision modificative
DRF	dépenses réelles de fonctionnement
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
ETP	équivalent temps-plein
ETPT	équivalent temps-plein travaillé
FCTVA	fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FNGIR	fonds national de garantie individuelle des ressources
FPIC	fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
GPEEC	gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences
IHTS	indemnité horaire pour travaux supplémentaires
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo euros = millier d'euros
M€	million d'euros
RAR	restes à réaliser
RH	ressources humaines
RRF	recettes réelles de fonctionnement
SIROM	syndicat intercommunal de ramassage des ordures ménagères
SIVU	syndicat intercommunal à vocation unique
SP	service public
SSR	sous-section réunie
TEOM	taxe d'enlèvement des ordures ménagères
THLV	taxe d'habitation sur les logements vacants
VTT	vélo tout terrain

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

1 réponse enregistrée :

- Réponse du 6 février 2017 de Madame Josette Bourdeu, présidente de la communauté de communes du Pays de Lourdes.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières, 4<sup>ème</sup> 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 ».*