

Chambre régionale
des comptes

Languedoc-Roussillon,
Midi-Pyrénées



Le Président

lettre recommandée avec A.R.

CONFIDENTIEL

Le 13 JUIN 2016

Réf. : GRM / 16 / 11 }

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 d'agglomération de l'Albigeois.

Il est accompagné de la réponse reçue à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5, alinéa 4, 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, il 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 des dispositions de l'article R. 241-18 du code précité, ce document peut être publié et communiqué aux tiers dès la tenue de la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception. À cet effet, je vous demande de me faire connaître la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante en transmettant au greffe l'ordre du jour à l'adresse de courriel suivante : [crgreffe@lr.ccomptes.fr](mailto:crcgreffe@lr.ccomptes.fr).

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 PEZZIARD

M. Philippe BONNECARRÈRE
Président de la Communauté d'agglomération de l'Albigeois
BP 70 304
81009 ALBI Cedex

500, avenue des États du Languedoc • CS 70755 • 34064 MONTPELLIER CEDEX 2 • T +33 4 67 20 73 00 • lrmp@crtc.ccomptes.fr
Site de Toulouse : 31, allée Jules Guesdes • CS 38512 • 31685 TOULOUSE CEDEX 6 • T +33 5 34 31 34 34

Rapport d' observations définitives n° GRM/16/1270 du 13 juillet 2016
COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE L'ALBIGEOIS

Exercices 2010 et suivants

SOMMAIRE

1 - PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION	8
1.1 - Les compétences exercées	8
1.2 - Le fonctionnement de la communauté d'agglomération	9
2 - LE CYCLE BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES	9
2.1 - Le déroulement du cycle budgétaire	9
2.2 - La fiabilité des comptes	10
2.2.1 - Le contrôle des opérations comptables	10
2.2.2 - Le respect du principe d'annualité budgétaire	10
2.2.3 - L'examen de la fiabilité du bilan	12
2.3 - Le maniement des fonds publics	13
3 - LA SITUATION FINANCIÈRE	13
3.1 - Evolution de l'autofinancement dégagé par le budget principal	13
3.2 - Les charges de gestion du budget principal	15
3.2.1 - Les charges de personnel	16
3.2.2 - Les charges à caractère général	17
3.2.3 - Les autres charges de gestion et les subventions de fonctionnement versées	18
3.3 - Les produits de gestion du budget principal	19
3.3.1 - Les ressources fiscales	19
3.3.2 - La fiscalité reversée	24
3.3.3 - Les ressources institutionnelles	25
3.3.4 - Les ressources d'exploitation	26
3.4 - Les charges et produits exceptionnels du budget principal	26
3.5 - Le financement des investissements	27
3.5.1 - Les dépenses d'investissement	29
3.5.2 - Les recettes d'investissement : la dette	29
3.6 - Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie	35
3.7 - Conclusion sur la situation financière	38
4 - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	38
4.1 - La stratégie globale de la collectivité et les outils pour la mettre en œuvre	38
4.1.1 - L'objectif de maîtriser la masse salariale	38
4.1.2 - Le formalisme de la GPEEC n'apparaît pas adapté	39
4.1.3 - L'absence de plan d'action pluriannuel dédié aux ressources humaines mais des outils intervenant pour une analyse prospective	39
4.2 - Les documents de suivi	42
4.2.1 - Le bilan social	42

4.2.2 -	Le rapport social de la collectivité	43
4.3 -	Les effectifs de la communauté d'agglomération de l'Albigeois	43
4.3.1 -	La situation des effectifs au 31 décembre 2014	43
4.3.2 -	Les flux annuels d'entrée et de sortie	46
4.3.3 -	La politique de recrutement	48
4.3.4 -	Le remplacement des départs à la retraite	52
4.3.5 -	Les objectifs d'évolution prévisionnelle des effectifs	55
4.4 -	L'externalisation des services	55
4.4.1 -	Les raisons du choix de gestion entre régie et externalisation	55
4.4.2 -	Les services externalisés	56
4.4.3 -	Les changements intervenus au cours de la période sous revue	57
4.4.4 -	Les associations ou autres entités recevant des subventions importantes	58
4.5 -	Le bloc communal	59
4.5.1 -	Les effectifs concernés par les mutualisations entre l'intercommunalité et ses communes membres	60
4.5.2 -	L'état d'avancement du processus de mutualisation	60
4.5.3 -	Les mises à disposition « ascendantes » et « descendantes »	61
4.5.4 -	Le rôle des plateformes collaboratives dans la création des postes mutualisés	62
4.5.5 -	Les services communs	63
4.5.6 -	Les mises à disposition de services pour le fonctionnement d'établissements publics associés	64
4.5.7 -	Les perspectives de mutualisation	65
4.6 -	Le régime de travail, les absences au travail et la gestion des heures supplémentaires	68
4.6.1 -	Le temps de travail	68
4.6.2 -	L'absentéisme	71
4.6.3 -	Les autres formes d'absences	81
4.6.4 -	La gestion des heures supplémentaires	82
4.7 -	La gestion des carrières	83
4.7.1 -	L'avancement de grade	83
4.7.2 -	L'avancement d'échelon	84
4.8 -	L'action sociale	85
4.8.1 -	Les objectifs assignés à l'action sociale en faveur des agents de la collectivité	85
4.8.2 -	L'organisation et la mise en œuvre de l'action sociale	86
4.9 -	L'évolution de la masse salariale	87
4.9.1 -	L'analyse de l'évolution des dépenses de rémunération au cours de la période 2011-2014	87
4.9.2 -	L'impact des différents facteurs d'évolution des dépenses de rémunérations 90	
4.9.3 -	Les effets de « périmètre »	91
4.9.4 -	La part de la hausse salariale ne relevant pas des décisions de la collectivité	93
4.10 -	Le régime indemnitaire et les avantages en nature	96
4.10.1 -	Les primes et indemnités	96
4.10.2 -	La nouvelle bonification indiciaire	98
4.10.3 -	Les avantages en nature	100
5 -	LA GESTION DU STATIONNEMENT URBAIN	101

5.1 - Les acteurs de la gestion du stationnement urbain.....	101
5.1.1 - La délimitation des compétences entre la C2A et les communes membres	101
5.1.2 - Les gestionnaires des parkings en ouvrage.....	102
5.1.3 - La gestion du stationnement payant sur voirie	103
5.1.4 - Les services de la collectivité impliqués dans la gestion du stationnement urbain	103
5.2 - Les objectifs de la gestion du stationnement urbain.....	105
5.2.1 - Une politique de stationnement qui s'appuie sur des projets stratégiques	105
5.2.2 - Les principales études et projets stratégiques, traduisant, intégrant ou impactant la politique de stationnement urbain	106
5.2.3 - Une mise en place progressive de la politique de stationnement urbain à l'échelle de la C2A	108
5.2.4 - La démarche de consultation des usagers.....	109
5.2.5 - Une politique publique qui se veut cohérente au niveau communautaire..	110
5.3 - L'impact du PDU sur la politique de stationnement.....	111
5.3.1 - Les objectifs du PDU.....	111
5.3.2 - La compatibilité des actes de police de la collectivité avec le PDU	112
5.3.3 - Les enquêtes réalisées par le CEREMA	113
5.4 - Etat des lieux de l'offre de stationnement	113
5.4.1 - Le stationnement urbain dans la ville d'ALBI... ..	113
5.4.2 - ... permet notamment la couverture des besoins en stationnement en centre-ville	114
5.4.3 - La répartition entre stationnement payant et stationnement gratuit sur le territoire de la C2A	114
5.5 - Les mesures mises en œuvre et les moyens engagés.....	116
5.5.1 - Les travaux d'aménagement de la voirie tendant, soit à restreindre le stationnement sur voirie, soit à créer des emplacements de stationnement.....	117
5.5.2 - Les achats de matériels dédiés à la gestion du stationnement urbain	118
5.5.3 - Le coût supporté par la collectivité à la livraison des nouveaux parcs publics de stationnement depuis 2008.....	120
5.5.4 - Les travaux réalisés ou prévus pour les années 2015-2016 et les évolutions projetées à terme	121
5.5.5 - La structure tarifaire sur voirie, les différentes zones	122
5.5.6 - L'évolution des tarifs de stationnement tant en voirie qu'en ouvrage	124
5.5.7 - La tarification au quart d'heure.....	125
5.5.8 - Les prévisions budgétaires réalisées en matière de stationnement urbain sur la période 2010-2014	126
5.5.9 - Les écarts significatifs entre prévisions et réalisations constatés depuis 2010	127
5.5.10 - L'effort de la collectivité depuis 2010, afférent au stationnement et les modalités de cette évaluation.....	127
5.6 - Les DSP relatives au stationnement.....	129
5.6.1 - Les délibérations relatives aux DSP.....	129
5.6.2 - Les rapports remis.....	129
5.6.3 - Les études préalables réalisées avant la passation de chaque DSP	129
5.6.4 - Les conventions.....	130
5.6.5 - Les documents de la procédure de passation de chaque DSP.....	130
5.6.6 - Les remarques effectuées auprès du délégataire concernant les RAD	130

5.6.7 -	Les clauses de revoyure prévues dans les conventions de DSP.....	131
5.6.8 -	Les réunions organisées entre la collectivité et le délégataire.....	132
5.6.9 -	Les études ou audits réalisés, en interne ou en externe, dans le domaine d'activités de ces DSP.....	132
5.6.10 -	Les documents demandés au délégataire permettant à la collectivité de s'assurer une bonne connaissance du service	132
5.6.11 -	Les logiciels utilisés.....	133
5.6.12 -	Les effectifs.....	133
5.6.13 -	Le suivi des amortissements des biens	133
5.6.14 -	La vente d'emplacements de parking des tiers pour chaque DSP.....	133
5.7 -	Le contrôle du stationnement.....	133
5.7.1 -	Les surveillants (hors encadrement) dédiés au contrôle du stationnement	133
5.7.2 -	Les procédures par lesquelles la commune encadre le contrôle du stationnement	134
5.7.3 -	La convention de coordination de la police municipale et des forces de sécurité de l'État.....	134
5.7.4 -	L'absentéisme des agents en charge du contrôle.....	134
5.7.5 -	Les données annuelles sur la productivité par agent, le taux de recouvrement des PV, et le taux de contestation	135
5.7.6 -	Le PV électronique	136
5.7.7 -	Le contrôle des délégations relatives au stationnement et les moyens pour exercer cette mission.....	136
5.7.8 -	Le contrôle du respect par les usagers extérieurs, et les usagers bénéficiant d'une carte de stationnement résidentiel.....	136
5.8 -	L'évaluation de la performance de la politique de stationnement urbain.....	137
5.8.1 -	Le dispositif opérationnel de pilotage de la politique de stationnement urbain	137
5.8.2 -	La nature du dispositif mis en place pour évaluer les résultats de la politique et produire le résultat de ces évaluations.....	138
5.8.3 -	Les indicateurs mesurant l'impact de la politique menée sur le comportement des automobilistes et les actions en découlant	139
5.8.4 -	Les données de la collectivité concernant le taux d'occupation, tant en ouvrage que sur la voirie.....	139
5.8.5 -	Les recettes de stationnement	140
6 -	RECOMMANDATIONS.....	143
6.1 -	Fiabilité des comptes et des prévisions budgétaires.....	143
6.2 -	La gestion locale de la fonction publique territoriale.....	143

SYNTHÈSE

La communauté d'agglomération de l'Albigeois (« C2A ») a été créée le 1^{er} janvier 2003. Avec plus de 80 000 habitants, elle constitue la 2^{ème} agglomération de Midi-Pyrénées. Ses 17 communes forment un bassin de vie autour de sa ville centre, Albi, préfecture du Tarn.

La C2A, en matière de compétences assumées, est fortement intégrée, comme en atteste son coefficient d'intégration fiscale en 2014, qui la place, avec un taux de 51,24 %, au deuxième rang des 222 communautés d'agglomérations.

LA SITUATION FINANCIÈRE

Depuis 2010, la communauté d'agglomération de l'Albigeois s'est vue transférer par ses membres des compétences importantes et structurantes qui ont fait croître rapidement sa surface financière. Elle paraît toutefois avoir bien maîtrisé cette croissance.

Ses produits de gestion ont augmenté de 44,8 % entre 2010 et 2014, plus rapidement que ses charges de gestion (+34,9 %). Cette situation favorable a conduit au renforcement de l'excédent brut de fonctionnement qui a progressé de près des deux tiers sur la période et de sa capacité d'autofinancement brut (+37,1 %).

Les marges de manœuvre de la C2A en matière fiscale sont limitées par un potentiel fiscal assez sensiblement inférieur à la moyenne de la strate.

Le taux de rigidité des charges de fonctionnement, qui s'établissait à un niveau important de 65,7 % en 2010, s'est amélioré sur la période. En effet si les charges de personnel ont augmenté de 28,7 % et les charges financières de 70,8%, les reversements d'attribution de compensation ont baissé de 38,5 %. En résultante, le taux de rigidité s'établit à 54,6 % ce qui est encore assez élevé en 2014.

Sur les cinq années, la C2A a effectué 95,2 M€ de dépenses d'équipement. A cela s'ajoute un besoin de financement complémentaire de 8,6 M€, les ressources autres que l'autofinancement (27,6 M€) ayant été inférieures aux autres emplois (36,2 M€). Le financement a été assuré par 54,8 M€ de CAF nette et 52,2 M€ de nouveaux emprunts, permettant aussi d'abonder le fonds de roulement de 3,2 M€.

La dette financière consolidée au niveau de la collectivité (tous budgets confondus) s'élève au 31 décembre 2014 à 104,2 M€. Son encours comprend certains emprunts dont l'évolution devra être suivie avec attention.

Le poids croissant de la dette financière relative au budget principal (72,6 M€ au 31 décembre 2014 contre 8,1 M€ au 1^{er} janvier 2010), est dû pour une part significative de 37,3 M€ aux reprises d'emprunts consécutifs aux transferts de compétences. De ce fait, la charge de la dette pèse sur la CAF brute et les remboursements en capital réduisent la CAF nette à 11,8 M€ en 2014 représentant 20,1 % des produits de gestion.

L'endettement apparaît aujourd'hui soutenable au regard des recettes réelles de fonctionnement, de l'autofinancement, de la durée résiduelle raisonnable des emprunts. Mais malgré une baisse des dépenses d'équipement en 2014, le niveau de la dette et celui

de son annuité se situent, par habitant, nettement en dessus de la moyenne de la strate démographique.

LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Au 31 décembre 2014 la communauté d'agglomération de l'Albigeois comptait 466 agents dont 352 de catégorie C, 73 de catégorie B, 32 de catégorie A, et 9 hors classification. Ces effectifs appartiennent majoritairement à la filière technique (70 %), compte tenu de la nature des compétences exercées (services de la collecte des déchets, de la propreté, du traitement, de la voirie et des transports urbains, etc.) et de la politique de gestion essentiellement en régie mise en œuvre par la collectivité. La très grande majorité des agents de la C2A exercent leur activité à temps complet, le temps partiel ne concernant en 2014 que 26 personnes sur 466.

La moyenne d'âge du personnel se situe à 45 ans, et reste un peu supérieure à la moyenne nationale. Une relative stabilité du nombre de sorties peut être constatée : entre 20 et 30 agents quittent la collectivité chaque année, essentiellement en raison de leur départ à la retraite. La chambre a relevé le recrutement important d'agents contractuels pendant la période sous revue.

En adoptant son régime indemnitaire en 2006, la C2A n'a pas mis en place la prime de fonctions et de résultats (PFR) et n'a pas modifié l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS). L'organe délibérant n'a pas fixé les emplois ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). Certains agents ont perçu à tort l'IFTS ou l'IHTS. Par ailleurs, les heures supplémentaires payées ont légèrement diminué (- 3 %) entre 2010 et 2014.

La mise en œuvre de dispositifs normés et davantage formalisés, comme pourrait l'être, au sens strict du dispositif, le processus de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), n'a pas été engagée.

LA GESTION DU STATIONNEMENT URBAIN

La compétence liée au stationnement à Albi est communautaire depuis fin 2009. Toutefois le transfert automatique, sauf dérogation, des pouvoirs de police de la circulation et du stationnement des maires vers le président de la communauté n'a pas été effectué, les maires ayant choisi de les conserver. Les services communaux et les services communautaires de la collectivité sont impliqués dans la gestion du stationnement et interviennent chacun dans leur domaine de compétence.

Deux types de parkings en ouvrage existent sur le territoire, gérés par des concessionnaires ou par la collectivité. Le stationnement payant sur voirie est concédé à la société Q Park, les tarifs étant fixés dans le contrat de concession. En dehors de la commune d'Albi, le stationnement sur voirie est gratuit.

L'agglomération albigeoise n'a pas l'obligation d'établir un plan de déplacements urbains (PDU), mais elle a engagé une démarche volontaire pour s'en doter, celui-ci devrait être approuvé en 2016. Il vise à définir et organiser le transport des personnes et des marchandises, la circulation et le stationnement, et à assurer une cohérence de la mobilité sur le périmètre des 17 communes de l'agglomération.

Les besoins de stationnement en centre-ville semblent aujourd'hui couverts. L'objectif à terme est d'y réduire l'offre de stationnement de surface pour répondre aux objectifs liés à la réorganisation de l'offre de stationnement connectée au réseau urbain, en cohérence avec les orientations du futur PDU de l'agglomération.

1 - PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION

La communauté d'agglomération de l'Albigeois (C2A) créée le 1^{er} janvier 2003 est issue de la fusion de deux communautés de communes : la communauté de communes de l'Albigeois et la communauté de communes d'Albi Périphérie. Avec plus de 80 000 habitants¹ répartis sur 208 km² de superficie, l'agglomération albigeoise constitue la 2^{ème} agglomération de Midi-Pyrénées. Ses 17 communes forment un bassin de vie autour de sa ville centre, Albi, préfecture du Tarn.

Au 31 décembre 2014, les services communautaires employaient 466 agents. Le budget primitif de la C2A s'élevait sur cet exercice à plus de 170 M€, tous budgets cumulés (budget général et neuf budgets annexes).

L'examen de la chambre, effectué sur la période courant depuis l'exercice 2010, s'est en particulier inscrit dans le cadre de deux enquêtes thématiques des juridictions financières : la gestion locale de la fonction publique territoriale et le stationnement urbain.

1.1 - Les compétences exercées

Elles ont profondément évolué depuis la création de la C2A. En 2010, une étape particulière a été franchie avec le transfert des compétences voirie et assainissement vers l'agglomération. Les compétences de la communauté d'agglomération sont désormais les suivantes :

- le développement économique d'intérêt communautaire,
- l'aménagement de l'espace communautaire et les transports urbains,
- l'équilibre social de l'habitat,
- la politique de la ville,
- la voirie d'intérêt communautaire², à savoir les voies communales et les chemins ruraux ouverts à la circulation publique, les espaces publics liés à la voirie et affectés au stationnement, les cheminements et les ouvrages en site propre, et les parcs de stationnement,
- l'éclairage public²,
- le nettoyage, le balayage, le salage et le déneigement des voies et espaces publics,
- la protection et la mise en valeur de l'environnement avec l'élimination et la valorisation des déchets des ménages et assimilés, la lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores, la protection contre les inondations,

¹ Population totale légale 2011 au 1^{er} janvier 2014. Source INSEE

² Compétences transférées au 1^{er} janvier 2010

- la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels² et sportifs d'intérêt communautaire, à savoir les espaces aquatiques Atlantis et Taranis, les médiathèques d'Albi, de Saint-Juéry, de Lescure d'Albigeois et la ludo-bibliothèque de Cantepau,
- l'assainissement collectif et non collectif, l'assainissement des eaux pluviales²,
- la contribution au schéma de développement de l'enseignement supérieur et de la recherche,
- la gestion d'un chenil-fourrière animale,
- le développement des activités de pleine nature par la structuration d'un réseau de chemins de randonnée et de découverte, la valorisation du patrimoine de l'agglomération,
- les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) avec la contribution au développement de réseaux haut débit et la résorption des zones non couvertes,
- le relais d'assistantes maternelles en ce qui concerne la mise en œuvre, la gestion, la coordination et l'animation d'un relais d'assistance maternelles privées sur le territoire communautaire,
- le service d'incendie et secours,
- le plan local d'urbanisme ou le document en tenant lieu, et la carte communale.

1.2 - Le fonctionnement de la communauté d'agglomération

La gouvernance est exercée par un conseil communautaire, organe délibérant de la communauté d'agglomération. Composé de 51 délégués (40 titulaires et 11 suppléants) élus parmi les conseillers municipaux des communes membres, le conseil communautaire se réunit au moins six fois par an afin de fixer les grandes orientations de la politique communautaire et de voter le budget. Le bureau du conseil communautaire compte 23 membres.

Le président est l'exécutif de la communauté d'agglomération. Il prépare et exécute les délibérations du conseil communautaire.

Le fonctionnement est encadré par la tenue de commissions possédant chacune un domaine de compétence.

Un conseil de développement intervient comme organe consultatif. Il est composé de cinq collèges constitués par des représentants de la société civile : collège d'élus, collège du monde associatif, collège des organisations de salariés, collège des personnes qualifiées et collège du monde économique.

2 - LE CYCLE BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

2.1 - Le déroulement du cycle budgétaire

Sur la période, la commune a respecté l'ensemble des obligations réglementaires d'information financière concernant ses budgets primitifs et comptes administratifs. En particulier, les annexes exigées à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) sont complètes et jointes aux documents budgétaires.

Les débats d'orientations budgétaires ont été régulièrement tenus devant l'assemblée délibérante. Le délai maximal de deux mois fixé par l'article L. 2312-1 du CGCT entre le DOB et le vote du budget a été respecté.

Les taux de consommation des crédits sur le budget principal de 2010 à 2014 figurent à l'annexe 1 du présent rapport. Le niveau des prévisions comparé aux réalisations n'appelle pas d'observations pour la section de fonctionnement. En revanche, les taux de réalisation des dépenses et recettes réelles d'investissement par rapport aux prévisions totales restent peu élevés : le taux moyen pour les dépenses est de 53 % et celui des recettes est de 50 %, l'exercice 2013 affichant des taux plus élevés (en dépenses près 64 % et en recettes près de 58 %).

L'ordonnateur a indiqué, s'agissant du montant de 35 780 570 € de dépenses réelles d'investissement réalisées en 2012 que les écarts constatés entre la programmation et les réalisations tiennent à plusieurs facteurs dont la prise en charge par la communauté d'agglomération de compétences transférées à compter de 2010, pour lesquelles des opérations étaient en cours ou programmées.

Sans méconnaître, en particulier, le contexte de transfert des compétences à partir de 2010 des communes membres vers l'agglomération, la chambre observe le décalage significatif entre la réservation des financements affectés aux investissements et la concrétisation de ces derniers. Elle demande donc à la collectivité d'ajuster ses prévisions annuelles à sa réelle capacité de réalisation.

2.2 - La fiabilité des comptes

2.2.1 - Le contrôle des opérations comptables

L'équilibre des opérations d'ordre a été vérifié, sans observation particulière.

2.2.2 - Le respect du principe d'annualité budgétaire

2.2.2.1 - La journée complémentaire

En 2013, des mandats de la section de fonctionnement ont été émis postérieurement au 31 janvier 2014³. La C2A doit veiller à respecter la journée complémentaire⁴ et à pratiquer les rattachements de charges afin de se mettre en conformité avec la réglementation.

2.2.2.2 - Le rattachement des charges et des produits

tableau n° 1 : Proportion des charges et produits rattachés du budget principal

³ Il s'agit des comptes suivants : c/6217 (mises à disposition de personnel par les communes membres) et c/62875 (remboursements de frais aux communes membres).

⁴ L'article L. 1612-11 du CGCT fixe la date de fin de la journée complémentaire au 31 janvier de l'année N + 1 et l'article D. 2342-3 du CGCT précise les modalités d'émission des mandats et des titres de recettes pendant la journée complémentaire.

Comptes	2010	2011	2012	2013	2014
C 408					123 535,00
Total charges rattachées	0,00	0,00	0,00	0,00	123 535,00
Dépenses réelles de fonctionnement	36 686 579,95	39 709 097,91	40 498 445,30	45 989 854,69	45 433 422,72
Ratio rattachements / dépenses réelles de fonctionnement	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,27%
Total produits rattachés	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Recettes réelles de fonctionnement	47 673 085,27	52 199 989,15	55 217 370,13	59 375 336,91	60 977 260,22
Ratio rattachements / recettes réelles de fonctionnement	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Source : CRC d'après comptes de gestion

La C2A n'a pas pratiqué le rattachement des charges et des produits sauf en 2014. Mais si un compte de rattachement des charges est bien mouvementé dans le compte de gestion 2014, le compte administratif a omis d'insérer ces écritures (colonne rattachement non remplie).

Même si les sommes relevées sur la période au contrôle ne sont pas de nature à modifier le résultat de l'exercice, la chambre recommande la mise en place de la procédure de rattachement des charges et des produits, et appelle l'attention de la collectivité sur la nécessaire cohérence du compte administratif avec le compte de gestion.

2.2.2.3 - Les comptes transitoires ou d'attente

Les opérations qui ne peuvent être imputées de façon certaine ou définitive à un compte déterminé au moment où elles sont enregistrées par le comptable, ou qui exigent une information complémentaire ou des formalités particulières, sont inscrites au compte 47 « comptes à régulariser ». Ce compte doit être apuré rapidement par imputation au compte définitif.

tableau n° 2 : Proportion des comptes d'attente du budget principal

Comptes	2010	2011	2012	2013	2014
Recettes à régulariser :					
C 471	1 145 334,57	145 910,16	3 769 726,42	807 826,52	153 567,80
Recettes réelles de fonctionnement	47 673 085,27	52 199 989,15	55 217 370,13	59 375 336,91	60 977 260,22
Proportion C 471 / recettes réelles de fonctionnement	2,40%	0,28%	6,83%	1,36%	0,25%
Dépenses à régulariser :					
D 472	613 835,11	36 968,47	997,06	530 138,12	284 501,58
Dépenses réelles de fonctionnement	36 686 579,95	39 709 097,91	40 498 445,30	45 989 854,69	45 433 422,72
Proportion D 472 / dépenses réelles de fonctionnement	1,67%	0,09%	0,00%	1,15%	0,63%

Source : CRC d'après comptes de gestion et comptes administratifs

La chambre constate en 2012 un fort taux de recettes réelles de fonctionnement à régulariser (6,83 %).

Si les comptes d'attente 471/472 ne relèvent pas directement de l'ordonnateur, mais du comptable, il appartient néanmoins à l'ordonnateur de suivre dans le temps l'évolution des écritures concernées, et en particulier de veiller à fournir les informations utiles au comptable pour qu'il puisse imputer correctement et définitivement les montants en cause, et solder ainsi, régulièrement, ces comptes transitoires.

2.2.2.4 - Les affectations de résultats

Les délibérations d'affectation des résultats de la période sous revue respectent les règles en vigueur.

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

tableau n° 3 : Ratio des admissions en non-valeur/redevables contentieux du budget principal

	2010	2011	2012	2013	2014
Admissions en non-valeur (débit c/654)	0,00	0,00	4 284,36	7 138,21	25 452,42
Restes à recouvrer - redevables contentieux (c/4116) solde au 31/12	10 076,89	13 614,71	76 419,17	30 980,38	7 801,89
ratio c/654 / c/4116	0,00%	0,00%	5,61%	23,04%	326,23%

Source : CRC d'après comptes de gestion

La collectivité n'a pas pratiqué en 2010 et en 2011 d'admissions en non valeur. Un certain rattrapage a eu lieu ensuite notamment en 2014.

2.2.3 - L'examen de la fiabilité du bilan

Un contrôle visant à vérifier que le bilan de la commune donne une image fidèle de son patrimoine a été effectué. La régularité comptable des opérations d'aliénation et d'acquisition des immobilisations, la valorisation des immobilisations et la fiabilité de la valorisation du passif (ajustement de la dette, amortissement des subventions, et provisions) ont été examinés, sans donner lieu à d'autres observations que celles mentionnées ci-dessous.

2.2.3.1 - L'actif du bilan : la comptabilisation des immobilisations

La chambre recommande le rapprochement de l'ordonnateur et du comptable pour mettre en concordance les états des comptes d'amortissement ainsi que l'exige l'instruction budgétaire et comptable M14.

2.2.3.2 - Le passif du bilan : les opérations relatives à la dette

Les états de la dette annexés aux comptes administratifs ne sont pas concordants avec les balances des comptes de gestion. La chambre recommande à l'ordonnateur et au comptable de se rapprocher afin de corriger ces différences.

tableau n° 4 : Encours de la dette

Au 31/12	2010	2011	2012	2013	2014
Solde (compte de gestion) :					
C 1631			9 900 000,00	8 910 000,00	7 920 000,00
C 1632				990 000,00	1 980 000,00
C 1641	11 076 211,15	32 296 400,50	42 739 836,19	44 613 536,52	41 126 082,01
C 1643	111 117,82	111 117,82	91 459,76	155 177,49	128 311,19
C 16441	7 500 000,00	3 500 000,00	200 000,00		
C 168741	29 611 549,00	26 981 316,00	24 552 883,00	23 057 347,00	21 428 152,00
Total	48 298 877,97	62 888 834,32	77 484 178,95	77 726 061,01	72 582 545,20
Etat dette (compte administratif) :					
C 163			9 900 000,00	9 900 000,00	9 900 000,00
C 1641	11 008 103,50	32 398 826,76	44 439 231,58	44 645 738,75	41 163 203,94
C 1643	178 420,02		139 992,26	119 403,41	97 839,66
C 16441	7 500 000,00	3 500 000,00			
C 168741	29 611 549,00	26 981 316,00	24 552 883,00	23 190 080,00	21 428 151,00
Total	48 298 072,52	62 880 142,76	79 032 106,84	77 855 222,16	72 589 194,60
Différence	805,45	8 691,56	-1 547 927,89	-129 161,15	-6 649,40

Source : CRC d'après les balances des comptes de gestion et les états de la dette des comptes administratifs

2.3 - Le maniement des fonds publics

La chambre a contrôlé que les écritures concernant les régies d'avances et de recettes de la C2A étaient correctement tenues.

tableau n° 5 : Evolution des comptes concernant les régies

Compte	2010		2011		2012		2013		2014	
	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit
c/5411 régisseurs d'avances (avances)	1 327,00	1 327,00	800,00	987,83	1 200,00	1 012,17	900,00	600,00	1 000,40	1 000,34
c/5412 régisseurs de recettes (fonds de caisse)	140,00		500,00	500,00			20,00		140,00	140,00
c/4711 versements des régisseurs	643 027,62	643 027,62	790 282,78	790 310,78	1 810 777,98	1 810 749,98	1 935 134,09	1 935 134,09	2 108 864,64	2 108 864,64

Source : CRC d'après comptes de gestion

3 - LA SITUATION FINANCIÈRE

3.1 - Evolution de l'autofinancement dégagé par le budget principal

L'évolution des soldes intermédiaires de gestion et de la capacité d'autofinancement dégagés par le budget principal est examinée ci-dessous.

Sur la période 2010-2014, l'augmentation de l'excédent brut de fonctionnement (EBF) est significative (+ 61,3 %, soit + 8 563 147 €). Les produits de gestion progressent ainsi de 44,8 % plus rapidement que les charges de gestion (+ 34,9 %). En 2014, l'EBF représente 41,9 % des produits de gestion ce qui est satisfaisant.

tableau n° 6 : Résultat de fonctionnement et autofinancement

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Variation 2014:2010
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	21 847 621	22 473 081	28 230 098	29 668 457	29 600 984	7,9%	35,5%
+ Ressources d'exploitation	2 118 129	2 872 552	3 371 338	4 446 921	4 779 524	22,6%	125,6%
= Produits "flexibles" (a)	23 965 751	25 345 634	31 601 436	34 115 379	34 380 508	9,4%	43,5%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	12 697 582	14 681 417	15 121 754	16 647 279	17 369 852	8,1%	36,8%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	327 562	1 025 968	1 247 136	1 240 703	1 240 004	39,5%	278,6%
= Produits "rigides" (b)	13 025 144	15 707 385	16 368 890	17 887 982	18 609 856	9,3%	42,9%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	180 485	573 229	581 711	669 580	832 484	46,5%	361,2%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	37 171 380	41 626 248	48 552 036	52 672 940	53 822 847	9,7%	44,8%
Charges à caractère général	9 941 911	11 503 212	11 893 098	10 780 232	11 198 665	3,0%	12,6%
+ Charges de personnel	11 851 930	12 804 532	14 054 300	16 085 250	15 248 681	6,5%	28,7%
+ Subventions de fonctionnement	1 097 518	1 260 502	1 155 265	1 182 495	1 315 061	4,6%	19,8%
+ Autres charges de gestion	315 037	317 669	3 379 895	3 462 345	3 532 311	83,0%	1021,2%
= Charges de gestion (B)	23 206 397	25 885 915	30 482 557	31 510 322	31 294 718	7,8%	34,9%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	13 964 983	15 740 333	18 069 479	21 162 619	22 528 130	12,7%	61,3%
en % des produits de gestion	37,6%	37,8%	37,2%	40,2%	41,9%	2,7%	
+/- Résultat financier (réel seulement)	-1 822 989	-1 875 651	-2 740 162	-3 282 142	-3 036 570	-13,6%	-66,6%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	993 383	900 000	45 500	1 025 000	1 035 000	1,0%	4,2%
+/- Autres produits et charges excep. réels	18 380	99 438	12 319	-2 875 414	-3 141 163	N.S.	N.S.
= CAF brute	11 166 991	13 064 121	15 296 136	13 980 063	15 315 397	8,2%	37,1%
en % des produits de gestion	30,0%	31,4%	31,5%	26,5%	28,5%		
CAF brute	11 166 991	13 064 121	15 296 136	13 980 063	15 315 397	8,2%	37,1%
- Dotations nettes aux amortissements	1 451 793	1 818 273	2 182 117	12 261 889	6 192 152	43,7%	326,5%
- Dotations nettes aux provisions	1 892 000	0	0	-542 000	-50 000	N.S.	-102,6%
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	0	0	0	980 832	247 088	N.S.	N.S.
= Résultat section de fonctionnement	7 823 198	11 245 847	13 114 019	3 241 006	9 420 332	4,8%	20,4%
CAF brute	11 166 991	13 064 121	15 296 136	13 980 063	15 315 397	8,2%	37,1%
- Annuité en capital de la dette	623 284	887 099	5 576 222	3 377 567	3 514 321	54,1%	463,8%
= CAF nette ou disponible (C)	10 543 707	12 177 021	9 719 914	10 602 496	11 801 076	2,9%	11,9%

Source : CRC d'après logiciel ANAFI, comptes de gestion et compte administratifs ; NS : non significatif.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute augmente de 37,1 % (+ 4 148 406 €), entre 2010 et 2014, du fait essentiellement de l'évolution de l'excédent brut de fonctionnement. L'autofinancement représente ainsi 28,5 % des produits de gestion en 2014. Cette proportion a cependant diminué de 1,5 point sur la période. Mais rapportée à la population, l'autofinancement brut a nettement augmenté sur la période, passant de 135 € par habitant en 2010 à 183 € par habitant en 2014.

Après déduction de l'annuité de la dette, la CAF nette progresse de 11,9 % (+ 1 257 369 €) entre 2010 et 2014. Du fait d'une forte augmentation du remboursement en capital de la dette en 2012, puis d'une quasi-stabilisation à un niveau d'environ 3,5 M€ en 2013 et en 2014, la variation moyenne annuelle de la CAF nette n'est que de + 2,9 % et est toutefois nettement plus faible que celle de la CAF brute (+ 8,2 %). En 2014, la CAF nette représente 141 € par habitant à comparer à 128 € par habitant en 2010.

En 2013 et 2014, le niveau de l'autofinancement de la C2A est plus élevé que la moyenne nationale de la strate.

3.2 - Les charges de gestion du budget principal

Entre 2010 et 2014, les charges de gestion ont augmenté de presque 35 %, (+ 8 088 321 €) soit une variation annuelle moyenne de + 7,8 %.

Les principales dépenses sont les charges de personnel (48,7 % des charges de gestion en 2014), les charges à caractère général (35,8 %), puis des autres charges de gestion (11,3 %). La structure de coût des charges réelles courantes met en évidence le poids que constitue la charge de la dette dans les dépenses de fonctionnement (8,4 % en moyenne sur la période 2010-2014) ce qui constitue un facteur de rigidité important pour la C2A.

tableau n° 7 : Structure de coût des charges de gestion courante

Budget principal en €	2010	2011	2012	2013	2014	Structure moyenne	Variation 2014 2010
Charges à caractère général	9 941 911	11 503 212	11 893 098	10 780 232	11 198 665	35,6%	12,6%
+ Charges de personnel	11 851 930	12 804 532	14 054 300	16 085 250	15 248 681	45,1%	28,7%
+ Subventions de fonctionnement	1 097 518	1 260 502	1 155 265	1 182 495	1 315 061	3,9%	19,8%
+ Autres charges de gestion	315 037	317 669	3 379 895	3 462 345	3 532 311	7,1%	1021,2%
+ Charges d'intérêt et pertes de change	1 822 989	1 875 651	2 858 190	3 380 856	3 113 970	8,4%	70,8%
= Charges courantes	25 029 386	27 761 566	33 340 748	34 891 178	34 408 688		37,3%
Charges de personnel / charges courantes	47,4%	46,1%	42,2%	46,1%	44,3%		
Intérêts et pertes de change / charges courantes	7,3%	6,8%	8,6%	9,7%	9,0%		

Source : CRC d'après logiciel ANAFI, comptes de gestion et compte administratifs

Entre 2010 et 2014 les reversements de fiscalité ont diminué de 38,5 %, soit de 4 016 151 €. Cette évolution provient des transferts de compétences des communes membres vers la C2A évalués par la commission locale d'évaluation des charges transférées réunie en 2010, 2012 et 2013. Le poids de ces reversements dans les dépenses de fonctionnement a de ce fait fortement chuté : 26 % en 2014 contre 43 % en 2010.

La part des charges « peu élastiques » (taux de rigidité) comprenant les charges de personnel, les intérêts des emprunts et les reversements de fiscalité (attribution de compensation reversée aux communes membres de l'EPCI) a été de 60 % en moyenne sur la période en contrôle, ce qui est élevé. Mais ce ratio est en constante régression depuis 2010. La chambre note ainsi que les marges de manœuvre de la C2A ont sensiblement progressé du fait de la prise de compétences, le taux de rigidité baissant de 11,1 points sur la période et s'établissant en 2014 à 54,6 %.

tableau n° 8 : Taux de rigidité des charges de fonctionnement

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Variation 2014-2010
Charges de personnel	11 851 930	12 804 532	14 054 300	16 085 250	15 248 681	6,5%	28,7%
+ Charges d'intérêt et pertes de change	1 822 989	1 875 651	2 858 190	3 380 856	3 113 970	14,3%	70,8%
+ Reversement de fiscalité (AC)	10 439 164	10 597 030	6 874 321	6 672 107	6 423 012	-11,4%	-38,5%
= Total charges peu élastiques	24 114 083	25 277 213	23 786 811	26 138 213	24 785 664	0,7%	2,8%
Dépenses réelles de fonctionnement	36 686 580	39 709 098	40 498 445	45 989 855	45 433 423	5,5%	23,8%
Taux de rigidité	65,7%	63,7%	58,7%	56,8%	54,6%		

Source : CRC d'après logiciel ANAFI, comptes de gestion et compte administratifs

3.2.1 - Les charges de personnel

tableau n° 9 : Evolution des charges de personnel

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Variation 2014-2010
Rémunération principale	4 325 147	6 172 681	6 536 383	6 839 610	7 037 531	12,9%	62,7%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	790 005	1 101 200	1 275 534	1 416 539	1 485 533	17,1%	88,0%
+ Autres indemnités	163 818	221 098	195 497	209 177	205 191	5,8%	25,3%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	5 278 970	7 494 979	8 007 415	8 465 326	8 728 255	13,4%	65,3%
en % des rémunérations du personnel*	84,4%	86,0%	85,8%	85,5%	86,9%		
Rémunération principale	948 173	1 188 814	1 292 130	1 399 064	1 236 549	6,9%	30,4%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	7 272	8 550	5 310	0	0	-100,0%	-100,0%
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0	N.C.	N.C.
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	955 445	1 197 364	1 297 440	1 399 064	1 236 549	6,7%	29,4%
en % des rémunérations du personnel*	15,3%	13,7%	13,9%	14,1%	12,3%		
Autres rémunérations (c)	17 122	21 249	31 724	32 913	81 940	47,9%	378,6%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	6 251 537	8 713 592	9 336 578	9 897 303	10 046 744	12,6%	60,7%
Atténuations de charges	101 456	167 966	198 161	199 110	140 014	8,4%	38,0%
= Rémunérations du personnel	6 150 081	8 545 626	9 138 418	9 698 193	9 906 730	12,7%	61,1%
+ Charges sociales	2 497 080	3 519 406	3 765 967	4 212 573	4 328 616	14,7%	73,3%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	185 967	177 210	179 825	175 915	175 467	-1,4%	-5,6%
+ Autres charges de personnel	41 676	2 771	24 054	0	0	-100,0%	-100,0%
= Charges de personnel interne	8 874 804	12 245 012	13 108 264	14 086 680	14 410 814	12,9%	62,4%
Charges sociales en % des CP interne	28,1%	28,7%	28,7%	29,9%	30,0%		
+ Charges de personnel externe	2 977 126	559 520	946 036	1 998 570	837 868	-27,2%	-71,9%
= Charges totales de personnel	11 851 930	12 804 532	14 054 300	16 085 250	15 248 681	6,5%	28,7%
CP externe en % des CP total	25,1%	4,4%	6,7%	12,4%	5,5%		
Charges totales de personnel	11 851 930	12 804 532	14 054 300	16 085 250	15 248 681	6,5%	28,7%
- Remboursement de personnel mis à disposition	0	369 774	157 566	899 640	202 172	N.C.	N.C.
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	11 851 930	12 434 758	13 896 734	15 185 610	15 046 509	6,1%	27,0%
en % des produits de gestion	31,9%	29,9%	28,6%	28,8%	28,0%		

* Hors atténuations de charges

Source : CRC d'après logiciel ANAFI, comptes de gestion et compte administratifs

Les charges de personnel ont augmenté de 28,7 % entre 2010 et 2014, mais une baisse s'est amorcée en 2014. Elles correspondent, en 2013, à 193 € par habitant et sont supérieures à la moyenne nationale de la strate démographique qui est de 111 € par habitant. Ce ratio reste supérieur en 2014, où elles représentent 182 € par habitant contre 109 € par habitant en moyenne.

Le caractère apparemment erratique des remboursements de charges de personnels mis à disposition dans le tableau ci-dessus, est lié aux conditions de mise en œuvre de la mutualisation, et des conventions qui l'organisent : la première année, les personnels transférés demeurent pour l'essentiel à la charge de la communauté d'agglomération, qui procède à l'ajustement des remboursements au vu des quotités réelles de travail qu'elle a pu observer.

Les rémunérations du personnel titulaire, qui forment presque 87 % des rémunérations globales de personnel en 2014, ont progressé de plus de 65 %, en évolution moyenne annuelle de + 13,4 %. Les rémunérations du personnel non titulaire, soit plus de 12 % des rémunérations globales de personnel en 2014, ont aussi augmenté (+ 29,4 %) sur la même période, en évolution annuelle moyenne de + 6,7 %. L'ensemble des charges de personnel « interne » affiche ainsi une progression importante de + 62,4 %, passant de 8 874 804 € en 2010 à 14 410 814 € en 2014, ce qui représente une hausse moyenne de 12,9 % par an.

Cependant, une fois rajouté le personnel externe et retraitées les mises à dispositions, la progression est moindre (+ 27 % sur la période sous revue), les charges de personnel externe ayant diminué de près des trois quarts et s'élevant à 837 868 € en 2014. Au total, les charges de personnel ainsi évaluées sont stabilisées sur l'exercice 2014 à hauteur de 15 M€.

Les effectifs de titulaires et stagiaires ont progressé de 9,4 % en passant de 381 à 417 agents. De même, les effectifs des non titulaires ont augmenté de 28,9 %, de 38 à 49 agents.

3.2.2 - Les charges à caractère général

Elles constituent le deuxième poste de dépenses de la C2A et incluent les différents postes d'achats et de prestations de services. En progression globale de 12,6 % sur la période, elles augmentent en moyenne chaque année de 3,0 %.

tableau n° 10 : Evolution des charges à caractère général

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Variation 2014/2010
Charges à caractère général	9 941 911	11 503 212	11 893 098	10 780 232	11 198 665	3,0%	12,6%
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	<i>2 590 550</i>	<i>3 631 077</i>	<i>3 706 669</i>	<i>3 783 923</i>	<i>3 637 916</i>	<i>8,9%</i>	<i>40,4%</i>
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	<i>94 212</i>	<i>162 190</i>	<i>153 889</i>	<i>169 874</i>	<i>201 862</i>	<i>21,0%</i>	<i>114,3%</i>
<i>Dont entretien et réparations</i>	<i>818 999</i>	<i>1 156 321</i>	<i>1 134 792</i>	<i>994 071</i>	<i>1 239 983</i>	<i>10,9%</i>	<i>51,4%</i>
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	<i>98 372</i>	<i>126 029</i>	<i>387 576</i>	<i>220 436</i>	<i>279 854</i>	<i>29,9%</i>	<i>184,5%</i>
<i>Dont autres services extérieurs</i>	<i>4 801 103</i>	<i>5 081 880</i>	<i>4 086 892</i>	<i>2 991 869</i>	<i>3 351 981</i>	<i>-8,6%</i>	<i>-30,2%</i>
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	<i>381 602</i>	<i>13 477</i>	<i>262 110</i>	<i>19 052</i>	<i>24 468</i>	<i>-49,7%</i>	<i>-93,6%</i>
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	<i>574 197</i>	<i>644 725</i>	<i>1 459 080</i>	<i>1 839 015</i>	<i>1 677 636</i>	<i>30,7%</i>	<i>192,2%</i>
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	<i>299 940</i>	<i>329 005</i>	<i>275 097</i>	<i>287 932</i>	<i>324 741</i>	<i>2,0%</i>	<i>8,3%</i>
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	<i>101 289</i>	<i>119 993</i>	<i>162 767</i>	<i>258 105</i>	<i>216 607</i>	<i>20,9%</i>	<i>113,8%</i>
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	<i>9 223</i>	<i>11 105</i>	<i>11 251</i>	<i>21 668</i>	<i>27 748</i>	<i>31,7%</i>	<i>200,9%</i>
<i>Dont déplacements et missions</i>	<i>48 150</i>	<i>55 611</i>	<i>56 734</i>	<i>45 887</i>	<i>64 641</i>	<i>7,6%</i>	<i>34,2%</i>
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	<i>93 073</i>	<i>129 718</i>	<i>146 145</i>	<i>121 929</i>	<i>117 628</i>	<i>6,0%</i>	<i>26,4%</i>
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	<i>31 201</i>	<i>42 082</i>	<i>50 096</i>	<i>26 471</i>	<i>33 599</i>	<i>1,9%</i>	<i>7,7%</i>

Source : CRC d'après logiciel ANAFI, comptes de gestion et comptes administratifs

Les plus fortes évolutions proviennent des contrats de prestations de services avec des entreprises (+ 1 103 438 €, soit + 192,2 %), des achats (+ 1 047 367 €, soit + 40,4 %), des dépenses d'entretien et réparations (+ 420 984 €, soit + 51,4 %) et des autres services extérieurs (1 449 123 €, soit - 30,2 %).

3.2.3 - Les autres charges de gestion et les subventions de fonctionnement versées

Les autres charges de gestion ont aussi progressé en raison du transfert de la compétence facultative « incendie et secours » en 2012. En effet, à partir de cet exercice budgétaire, la C2A verse la contribution financière au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) à la place de ses communes membres⁵.

tableau n° 11 : Evolution des autres charges de gestion et des subventions
versées

⁵ Délibération du 18 décembre 2012 et arrêté préfectoral du 28 décembre 2012.

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Variation 2014-2010
Autres charges de gestion	315 037	317 669	3 379 895	3 462 345	3 532 311	83,0%	1021,2%
Dont contribution au service incendie	0	0	3 085 375	3 136 271	3 146 691	N.C.	N.C.
Dont indemnités (y c. cotisation) des élus	305 301	303 970	285 485	310 127	360 123	4,2%	18,0%
Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)	9 189	13 698	4 751	8 808	45	-73,6%	-99,5%
Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)	0	0	4 284	7 138	25 452	N.C.	N.C.
Subventions de fonctionnement	1 097 518	1 260 502	1 155 265	1 182 495	1 315 061	4,6%	19,8%
Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)	0	0	0	32 607	2 000	N.C.	N.C.
Dont subv. autres établissements publics	753 155	932 971	899 143	1 027 889	1 059 957	8,9%	40,7%
Dont subv. aux personnes de droit privé	344 363	327 531	256 122	121 999	253 104	-7,4%	-26,5%

Source : CRC d'après logiciel ANAFI, comptes de gestion et compte administratifs

Cette participation des communes au budget du SDIS, prévue à l'article L. 1424-35 du CGCT, ne pouvait faire l'objet d'un transfert à un EPCI⁶ pour les périodes contrôlées. Toutefois la Loi NOTRe en son article 97 modifie ainsi l'article L. 1424-1-1 du CGCT: « ... Par dérogation au quatrième alinéa du présent article, les contributions au budget du service départemental d'incendie et de secours des communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre créé après le 3 mai 1996 peuvent faire l'objet d'un transfert à cet établissement, dans les conditions prévues à l'article L. 5211-17. Dans ce cas, la contribution de cet établissement public de coopération intercommunale est déterminée en prenant en compte l'addition des contributions des communes concernées pour l'exercice précédant le transfert de ces contributions à l'établissement public de coopération intercommunale... ». Désormais cette prise en charge des dépenses liées au SDIS par la C2A est donc possible.

S'agissant des subventions de fonctionnement versées, la majorité des dépenses concerne les différents fonds de concours attribués aux communes membres qui s'établissent, par exemple, à 750 000 € en 2014.

3.3 - Les produits de gestion du budget principal

Les produits de gestion ont progressé de 44,8 % entre 2010 et 2014, soit une augmentation moyenne annuelle de 9,7 %. Les principaux produits proviennent des ressources fiscales nettes des restitutions (soit 55,0 % des produits de gestion en 2014), des ressources institutionnelles (32,3 %) et des ressources d'exploitation (8,9 %).

3.3.1 - Les ressources fiscales

La taxe professionnelle unique (TPU) constituait jusqu'en 2009 la totalité de la fiscalité directe. Depuis la réforme de la fiscalité locale⁷ initiée par la loi de finances pour 2010 et la

⁶ Conseil d'Etat, 22 mai 2013, requête n° 254992.

⁷ Elle a mis en place les bases de la nouvelle fiscalité des entreprises fondée sur la contribution économique territoriale (CET) dont l'assiette est double, à savoir l'assiette foncière donne lieu à cotisation foncière des entreprises (CFE) et l'assiette constituée par la valeur ajoutée des entreprises qui conduit à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

suppression définitive de la taxe professionnelle, la structure du produit fiscal de l'EPCI a été modifiée. Cette réforme s'est appliquée à partir de 2011.

Désormais, seulement 28 % du produit des impôts locaux est apporté par les entreprises, les taxes foncières et d'habitation payées par les ménages sont devenues prépondérantes. En 2010, une compensation relais a été versée par l'Etat à l'EPCI.

La communauté d'agglomération de l'Albigeois dispose de recettes provenant des impôts locaux (avant restitution) qui représentent 47,8 % des produits de gestion en 2014. Ces recettes fiscales ont progressé sur la période en contrôle de 9,8 %.

tableau n° 12 : Evolution des ressources fiscales

	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Variation 2014/2010
Impôts locaux	23 431 030	23 907 745	25 384 043	26 250 041	25 723 497	2,4%	9,8%
- Restitution et versements sur impôts locaux (hors péréquation)	10 439 164	10 597 030	6 878 748	6 712 933	6 524 082	-11,1%	-37,5%
= Impôts locaux nets des restitutions	12 991 866	13 310 715	18 505 295	19 537 108	19 199 415	10,3%	47,8%
Dont à partir de 2012 :							
Taxes foncières et d'habitation (dont CFE)	0	0	19 879 683	20 220 028	19 939 974	NS	NS
+ Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	0	0	3 794 098	4 311 005	4 141 251	NS	NS
+ Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	0	0	1 228 274	1 348 425	1 255 641	NS	NS
+ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	0	0	340 082	346 357	366 631	NS	NS
+ Autres impôts locaux ou assimilés	23 322 641	39 973	141 906	24 226	0	-100,0%	-100,0%
Impôts locaux nets des restitutions	12 991 866	13 310 715	18 505 295	19 537 108	19 199 415	10,3%	47,8%
+ Taxes sur activités de service et domaine	8 855 755	9 162 366	9 724 803	10 131 349	10 401 569	4,1%	17,5%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	21 847 621	22 473 081	28 230 098	29 668 457	29 600 984	7,9%	35,5%

Source : CRC d'après logiciel ANAFI, comptes de gestion et compte administratifs ; N.S : non significatif

Les recettes des taxes sur activités de service et domaine correspondent aux produits de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Elles ont augmenté entre 2010 et 2014 de 1 545 814 €, soit de 17,5 %. La C2A a instauré, depuis 2005, trois zones de perception de service distinct et pratique un lissage des taux de la TEOM sur une période de 10 ans pour faciliter l'harmonisation du mode de financement du service de collecte et de traitement des ordures ménagères sur les différentes communes membres.

3.3.1.1 - La compensation relais de 2010

3.3.1.2 - En 2010, année transitoire de la réforme, la communauté d'agglomération a perçu une « compensation relais » de l'Etat qui avait encaissé la nouvelle CET des entreprises. Le produit de la fiscalité locale à partir de 2011

La communauté d'agglomération de l'Albigeois perçoit :

- la CFE dont la base est assise sur la valeur locative des immeubles des entreprises, son taux étant voté par l'EPCI ;
- une fraction de la CVAE, soit 26,5 % (pour le bloc communal), qui est assise sur la valeur ajoutée produite par les entreprises implantées sur le territoire de la communauté ou ayant

leur siège hors de la C2A. Ces entreprises doivent avoir un chiffre d'affaires annuel supérieur à 152 000 €, le taux est fixé par la loi à 1,5 % de la valeur ajoutée, la CVAE est plafonnée à 80 % du chiffre d'affaires et est perçue au niveau national sur déclaration des redevables ;

- la part de la taxe d'habitation qui était jusque-là perçue par le département ;
- les parts régionale et départementale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ;
- la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), impôt bénéficiant au budget de l'Etat jusqu'en 2010, il est dû par tous les commerces exploitant une surface de vente au détail dépassant 400 m² et son tarif varie en fonction du chiffre d'affaires ;
- l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) créée dans le cadre de la réforme.

La C2A fixe et vote les taux de la cotisation foncière des entreprises, de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

tableau n° 13 : Evolution des taux, bases et produits de la fiscalité locale

	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Variation 2014 2011
Taux des taxes en %						
Taxe d'habitation	10,54%	10,54%	10,54%	10,54%	0,0%	0,0%
Cotisation foncière des entreprises	37,51%	37,51%	37,51%	37,51%	0,0%	0,0%
Foncier non bâti	3,90%	3,90%	3,90%	3,90%	0,0%	0,0%
Bases nettes imposées au profit de l'EPCI						
Taxe d'habitation	89 336 448	92 801 063	95 435 463	96 026 714	2,4%	7,3%
+ Cotisation foncière des entreprises	23 412 468	26 316 149	26 224 065	25 068 314	2,3%	7,1%
+ Foncier non bâti	534 018	539 031	550 196	552 571	1,1%	3,5%
= Bases nettes totales imposées en €	113 282 934	119 656 243	122 209 724	121 647 599	2,4%	7,4%
Produits des impôts locaux perçus par l'EPCI						
Taxe d'habitation	9 416 062	9 781 232	10 058 898	10 121 216	2,4%	7,5%
+ Cotisation foncière des entreprises	8 782 017	9 871 187	9 836 647	9 403 125	2,3%	7,1%
+ Foncier non bâti	20 827	21 022	21 458	21 550	1,1%	3,5%
= Produit total des impôts locaux	18 218 905	19 673 442	19 917 002	19 545 891	2,4%	7,3%
Variation pdt total des impôts locaux en %		8,0%	1,2%	-1,9%		
Dont effet taux (y c. abattements en %)		2,2%	-0,9%	-1,4%		
Dont effet physique des var. de base en %		4,0%	0,3%	-1,5%		
Dont effet forfaitaire des var. de bases en %		1,8%	1,8%	1,0%		
Taux moyen global de la fiscalité directe	16,1%	16,4%	16,3%	16,1%	0,0%	

Source : CRC d'après logiciel ANAFI et états fiscaux n° 1259 de la DGFiP

Sur la période contrôlée, les taux n'ont pas évolué. Les bases ont progressé de 7,5 % pour la taxe d'habitation, de 7,1 % pour la cotisation foncière des entreprises et de 3,5 % pour le foncier non bâti. Le produit total des impôts locaux a augmenté de 7,3 %. Le taux moyen global de la fiscalité directe (produit total des impôts locaux divisé par les bases nettes totales imposées) est resté inchangé à 16,1 %. La taxe d'habitation est la première ressource fiscale de la C2A.

tableau n° 14 : Comparaison des taux et bases d'imposition concernant les années 2013 et 2014

	2013				2014			
	Communauté d'agglomération de l'Albigeois	Moyenne départementale	Moyenne régionale	Moyenne nationale	Communauté d'agglomération de l'Albigeois	Moyenne départementale	Moyenne régionale	Moyenne nationale
Taux des taxes en %								
Taxe d'habitation	10,54%	10,19%	10,06%	8,93%	10,54%	10,19%	10,04%	8,80%
Cotisation foncière des entreprises	37,51%	36,35%	33,85%	26,92%	37,51%	36,33%	33,73%	26,91%
Foncier non bâti	3,90%	3,59%	6,39%	3,50%	3,90%	3,59%	6,36%	3,69%
Bases nettes imposées en € par habitant								
Taxe d'habitation	1 147	1 126	1 230	1 333	1 146	1 124	1 227	1 340
Cotisation foncière des entreprises	315	293	331	412	299	284	329	406
Foncier non bâti	7	8	9	11	7	8	9	12
Produits des impôts locaux en € par habitant								
Taxe d'habitation	121	115	124	119	121	115	123	118
Cotisation foncière des entreprises	118	106	112	111	112	103	111	109
Foncier non bâti	0	0	1	0	0	0	1	0

Source : fiche de ratios 2013 transmise par l'ordonnateur et fiche de ratios 2014 transmise par le comptable

En 2013 et 2014, les taux des impôts locaux de la C2A sont plus élevés que les moyennes départementale, régionale et nationale, à l'exception du foncier non bâti pour les moyennes régionales. Toutefois, les bases nettes sont inférieures aux moyennes régionale et nationale. Le niveau par habitant des produits fiscaux de la C2A se trouve au-dessus des moyennes départementales et nationales.

3.3.1.3 - Le potentiel fiscal et le coefficient d'intégration fiscale

tableau n° 15 : Evolution du potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscale

	2010	2011	2012	2013	Variation 2013/2010
Population DGF	83 755	83 870	84 188	84 789	1,2%
Potentiel fiscal	24 569 832	31 837 635	33 190 245	33 912 921	38,0%
Potentiel fiscal par habitant	293	380	394	400	36,3%
Potentiel fiscal moyen par habitant de la catégorie	397	436	448	451	13,4%
Coefficient d'intégration fiscale	0,236315	0,461919	0,465010	0,512464	116,9%
Coefficient d'intégration fiscale moyen de la catégorie	0,327577	0,333636	0,336536	0,342177	4,5%

Source : CRC d'après fiches individuelles DGF du Bureau des concours financiers de l'Etat (DGCL)

Le potentiel fiscal qui traduit les recettes fiscales qu'obtiendrait l'EPCI si elle appliquait les taux moyens nationaux aux bases locales, progresse de 38 % sur la période 2010-2013. Rapporté au nombre d'habitants, le potentiel fiscal reste cependant inférieur à la moyenne de la state démographique, l'écart se resserrant toutefois.

Le coefficient d'intégration fiscale fait plus que doubler sur la période sous revue et devient, nettement supérieur à la moyenne de la catégorie à partir de 2011, cette dernière évoluant peu. Cet indicateur atteste que la part des compétences transférées ainsi que le pouvoir fiscal qui est lié, au niveau de l'EPCI, sont importants.

3.3.2 - La fiscalité reversée

L'article 78 de la loi de finances pour 2010 a instauré la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et des fonds nationaux de garantie individuelle de ressources (FNGIR). Ces deux mécanismes mis en œuvre à compter de 2011, concrétisent le principe de compensation intégrale du manque à gagner pour les collectivités résultant de la suppression de la taxe professionnelle.

Le FNGIR fonctionne selon une logique de péréquation par catégorie de collectivités : les collectivités « gagnantes » alimentent le fonds qui servira les collectivités « perdantes ». Ces dernières ne sont attributaires du fonds que s'il subsiste toujours, une fois versée le DCRTP, un manque à gagner.

tableau n° 16 : Détail du produit fiscal 2010 avant et après réforme

Produits 2010 avant réforme		Produits 2010 après réforme	
Compensation relais	23 158 383	CFE	7 222 985
Allocation compensatrice TP	63 074	CVAE	3 751 719
Prélèvements France Telecom	1 059 980	IFER	300 895
Participation au plafonnement en fonction de la valeur ajoutée	9 479	Total impôts professionnels	11 275 599
		Taxe d'habitation	9 091 197
		Taxe foncière (non bâti)	20 591
		Taxe additionnelle au non bâti	103 779
		Total impôts ménages	9 215 567
		Allocation compensatrice TH	534 087
		Allocation compensatrice TP	25 874
		Total allocations compensatrices	559 961
		Total produit brut	21 051 127
		Dotation DCRTP	402 468
		Versement du FNGIR	698 406
Produit net	22 151 998	Produit net	22 152 001

Source : CRC d'après état fiscal n° 1259 Annexe E de la DGFIP de 2011

La communauté d'agglomération de l'Albigeois est attributaire du DCRTP et du FNGIR. Par contre, l'EPCI ne perçoit pas le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

tableau n° 17 : Evolution de la fiscalité reversée

	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Variation 2014-2010
Attribution de compensation brute	327 562	327 562	503 135	503 135	502 436	11,3%	53,4%
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	0	698 406	744 001	737 568	737 568	N.S.	N.S.
= Fiscalité reversée	327 562	1 025 968	1 247 136	1 240 703	1 240 004	39,5%	278,6%

Source : CRC d'après logiciel ANAFI, comptes de gestion et compte administratifs ; N.S : non significatif

L'attribution de compensation augmente de 39,6 % , en fonction de l'évolution des transferts de compétences entre les communes membres et la C2A, évalués par la commission locale d'évaluation des charges transférées réunie en 2010, 2012 et 2013. La part en provenance du FNGIR est prépondérante dans la fiscalité reversée.

3.3.3 - Les ressources institutionnelles

Entre 2010 et 2014, les ressources institutionnelles, correspondant aux dotations et participations, ont progressé de 4 672 270 €, soit de + 36,8 %. Elles constituent le deuxième poste de recettes de fonctionnement de la C2A.

tableau n° 18 : Evolution des ressources institutionnelles

	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Variation 2014-2010
Dotation Globale de Fonctionnement	10 391 448	12 240 461	12 810 099	13 469 324	13 508 764	6,8%	30,0%
Autres dotations	180 972	271 458	187 827	180 972	211 672	4,0%	17,0%
Dont dotation générale de décentralisation	180 972	271 458	187 827	180 972	211 672	4,0%	17,0%
Participations	768 498	515 444	665 424	1 604 983	2 466 536	33,8%	221,0%
Dont Etat	28 633	12 298	17 976	746 198	153 022	52,0%	434,4%
Dont régions	640	0	16 973	150 303	397 329	452,8%	93292,4%
Dont départements	640	0	1 170	0	121 410	271,1%	18870,3%
Dont groupements	65 000	68 410	66 385	85	0	-100,0%	-100,0%
Dont fonds européens	0	0	24 737	9 690	658 275	N.C.	N.C.
Dont autres	673 585	434 736	538 183	698 707	936 500	8,6%	39,0%
Autres attributions et participations	1 356 664	1 654 054	1 472 671	1 392 000	1 182 880	-3,4%	-12,8%
Dont péréquation	1 356 664	1 654 054	1 472 671	1 392 000	1 182 880	-3,4%	-12,8%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	12 697 582	14 681 417	15 136 021	16 647 279	17 369 852	8,1%	36,8%

Source : CRC d'après logiciel ANAFI, comptes de gestion et compte administratifs

Entre 2010 et 2014, la dotation globale de fonctionnement (DGF), principale ressource institutionnelle a augmenté de 30,0 % (+ 3 117 316 €). Elle est supérieure à la moyenne nationale en 2013, puis en 2014. Elle s'élève ainsi à 162 € par habitant contre 149 € par habitant pour la moyenne nationale en 2013, puis à 161 € par habitant contre 141 € pour la moyenne nationale en 2014.

Les attributions de l'Etat pour les compensations et exonérations de taxes fiscales ont diminué de 12,8 %.

En 2014, les ressources en provenance de la Région, les subventions versées par le Département et le FEDER pour les ZAC représentaient 1 304 052 €.

3.3.4 - Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation ont plus que doublé sur la période contrôlée.

tableau n° 19 : Evolution des ressources d'exploitation

	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Variation 2014/2010
Domaine et récoltes	821 603	931 696	1 015 136	1 133 862	1 210 611	10,2%	47,3%
+ Travaux, études et prestations de services	1 148 755	1 363 561	1 628 290	2 344 424	2 331 870	19,4%	103,0%
+ Mise à disposition de personnel facturée	0	369 774	157 566	899 640	202 172	N.S.	N.S.
+ Remboursement de frais	142 663	198 599	554 220	51 610	664 397	46,9%	365,7%
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	2 113 022	2 863 631	3 355 213	4 429 537	4 409 051	20,2%	108,7%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	0	3 618	10 813	10 385	10 474	N.S.	N.S.
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	5 107	5 303	5 312	7 000	360 000	139,8%	6949,1%
= Autres produits de gestion courante (b)	5 107	8 921	16 125	17 385	370 474	191,8%	7154,2%
= Ressources d'exploitation (a+b)	2 118 129	2 872 552	3 371 338	4 446 921	4 779 524	22,6%	125,6%

Source : CRC d'après logiciel ANAFI, comptes de gestion et compte administratifs ; N.S : non significatif

(Sera relevé dans le tableau ci-dessus, pour l'année 2014, le versement de 360 000 € qui correspond à la redevance du parking des Cordeliers récemment édifié).

En 2014, les principales ressources d'exploitation proviennent sinon des droits de stationnement (horodateurs) pour 1 096 679 €, de la collecte et du traitement des ordures ménagères (y compris compostage, déchetteries et tri sélectif) pour 1 199 226 € et des redevances et droits à caractère culturel, sportif et de loisirs pour 1 019 310 €.

3.4 - Les charges et produits exceptionnels du budget principal

tableau n° 20 : Evolution des charges et produits exceptionnels

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Variation 2014/2010
Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	993 383	900 000	45 500	1 025 000	1 035 000	1,0%	4,2%
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	18 380	99 438	12 319	-2 875 414	-3 141 163	N.S.	N.S.
Dont subv. exceptionnelle aux personnes de droit privé (-)	16 000	30 000	10 000	77 500	53 000	34,9%	231,3%
Dont titres annulés (-)	121	613	10 626	39 694	14 396	230,4%	11817,2%
Dont mandats annulés (-)	0	38 495	3 500	85 403	3 091	N.S.	N.S.

Source : CRC d'après logiciel ANAFI, comptes de gestion et comptes administratifs ; N.S : non significatif.

Le budget principal verse des subventions d'équilibre aux budgets annexes chaque année.

tableau n° 21 : Subventions d'équilibre versées
par le budget principal aux budgets annexes

en €	2010	2011	2012	2013	2014
BA Transports urbains	972 700	900 000		987 000	925 000
BA Zones d'activités					70 000
BA Parking	20 683		28 000	38 000	
BA Production énergie photovoltaïque					40 000
BA Immobilier Innoprod			9 000		
BA Assainissement non collectif			8 500		
BA ZAC Parc technopolitain Innoprod				721 729	657 850
BA ZAC Eco2 Rieumas				2 319 413	2 600 000
Total	993 383	900 000	45 500	4 066 142	4 292 850

Source : CRC d'après grands livres-journal

3.5 - Le financement des investissements

tableau n° 22 : Le financement des investissements (budget principal)

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul sur les années	Variation 2014 2010
CAF brute	11 166 991	13 064 121	15 296 136	13 980 063	15 315 397	68 822 707	37,1%
- Annuité en capital de la dette	623 284	887 099	5 576 222	3 377 567	3 514 321	13 978 493	463,8%
= CAF nette ou disponible (C)	10 543 707	12 177 021	9 719 914	10 602 496	11 801 076	54 844 213	11,9%
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 779 074	2 380 997	1 930 631	3 282 553	3 718 293	13 091 548	109,0%
+ Subventions d'investissement reçues	961 993	1 517 112	3 599 498	5 430 351	1 827 091	13 336 045	89,9%
+ Produits de cession	0	0	4 500	75 000	1 060 925	1 140 425	N.C.
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	2 741 067	3 898 109	5 534 629	8 787 904	6 606 309	27 568 018	141,0%
= Financement propre disponible (C+D)	13 284 773	16 075 130	15 254 543	19 390 400	18 407 384	82 412 231	38,6%
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)</i>	<i>84,1%</i>	<i>73,9%</i>	<i>71,0%</i>	<i>79,5%</i>	<i>156,5%</i>		
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	15 790 515	21 740 799	21 491 929	24 390 382	11 760 705	95 174 330	-25,5%
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	3 376 071	4 883 075	6 500 914	6 509 080	5 829 399	27 098 539	72,7%
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	-2 877 451	0	-1 382 595	0	-4 260 046	N.C.
- Participations et inv. financiers nets	-112 969	3 487 090	-330 610	-293 735	-440 495	2 309 280	289,9%
+/- Variation autres dettes et cautionnements	2 749 313	2 629 613	2 428 433	1 495 536	1 761 448	11 064 343	-35,9%
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-8 518 156	-13 787 996	-14 836 123	-11 328 268	-503 673	-48 974 215	-94,1%
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	0	0	N.C.
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-8 518 156	-13 787 996	-14 836 123	-11 328 268	-503 673	-48 974 215	-94,1%
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	8 250 000	18 069 777	22 600 000	3 300 000	0	52 219 777	-100,0%
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-268 156	4 281 781	7 763 877	-8 028 268	-503 673	3 245 561	87,8%

Source : CRC d'après logiciel ANAFI, comptes de gestion et compte administratifs.

Sur les cinq années, la C2A a effectué 95,2 M€ de dépenses d'équipement. Par ailleurs, les autres ressources (produits de cessions, FCTVA, subventions d'investissement reçues) de 27,6 M€ ont été plus que compensés par les autres emplois nets (investissements financiers, subventions d'équipement versées, variation des autres dettes,...) pour un total de 36,2 M€ ce qui a entraîné un besoin de financement complémentaire de 8,6 M€.

Ce besoin de financement total de 103,8 M€ a été couvert par 54,8 M€ de CAF nette et 52,2 M€ de nouveaux emprunts, permettant aussi d'abonder le fonds de roulement de 3,2 M€.

Le remboursement du capital relatif à la dette récupérable versé aux communes membres diminue de 36 % (soit - 987 865 €) sur la période 2010-2014 mais représente en cumul 11 064 343 € et constitue un emploi de la période⁸. L'encours de cette dette récupérable au 31 décembre 2014 correspond à 21 428 151 € contre 32 360 862 € au 1^{er} janvier 2010.

La chambre constate aussi qu'entre 2010 et 2014, le financement propre disponible a augmenté plus rapidement que la CAF nette disponible. Les dépenses d'équipement ont diminué d'un quart (- 4 029 810 €), du fait de l'ajustement important des dépenses opéré en 2014.

Le financement propre disponible, important sur toute la période représente 156,5 % des dépenses d'équipement en 2014 (taux le plus élevé de la période) contre 84,1 % en 2010. La politique d'investissement poursuivie apparaît soutenable en matière de dépenses d'équipement.

⁸ Poste « variation des autres dettes et cautionnements ».

3.5.1 - Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement ont augmenté entre 2010 à 2013 puis diminué en 2014 pour atteindre le niveau le plus bas de la période. La communauté d'agglomération a investi chaque année en moyenne 19 034 866 € en dépenses d'équipement et 5 419 708 € en subventions d'équipement.

tableau n° 23 : Evolution du taux d'équipement

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul sur les années	Variation 2014/2010
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	15 790 515	21 740 799	21 491 929	24 390 382	11 760 705	95 174 330	-25,5%
Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	3 376 071	4 883 075	6 500 914	6 509 080	5 829 399	27 098 539	72,7%
Recettes réelles de fonctionnement (RRF)	47 673 085	52 199 989	55 217 370	59 375 337	60 977 260	275 443 042	27,9%
Ratio dépenses d'équipement / RRF	33,1%	41,6%	38,9%	41,1%	19,3%		
Ratio dépenses et subventions d'équipement / RRF	40,2%	51,0%	50,7%	52,0%	28,8%		

Source : CRC d'après comptes de gestion et compte administratifs

L'effort d'équipement exprimé en pourcentage des recettes réelles de fonctionnement est important jusqu'en 2013 (52 %). En 2014, la collectivité a fortement diminué ses dépenses, et adapté et stabilisé sa capacité à investir aux environs de 30%, tendance qui se confirme en 2015.

3.5.2 - Les recettes d'investissement : la dette

Sur la période 2010-2014, la première ressource de l'investissement est l'autofinancement (ou CAF nette) qui représente en cumul 54 844 213 €, soit 41,7 % du cumul des dépenses d'investissement (hors remboursement du capital de la dette), suivie par le recours à de nouveaux emprunts correspondant à 52 219 777 €, soit 39,7 % du cumul des dépenses d'investissement (hors remboursement du capital de la dette).

3.5.2.1 - Le poids important de la dette

L'encours de la dette financière relatif au budget principal est de 72 583 645 € au 31 décembre 2014. Entre le 1^{er} janvier 2010 où elle s'élevait à 8,1 M€ et le 31 décembre 2014, l'encours de la dette a fortement progressé de 64,5 M € mais 37, 3 M€ proviennent des emprunts transférés suite aux différents transferts de compétences réalisés (en particulier avec le transfert de compétence voirie en 2010 pour 35,3 M€).

tableau n° 24 : Evolution du stock de dette (budget principal)

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Variation 2014 2010
Encours de dettes du BP au 1er janvier	8 093 941	48 298 878	62 889 454	77 484 799	77 726 681	76,0%	860,3%
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	623 284	887 099	5 576 222	3 377 567	3 514 321	54,1%	463,8%
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	2 749 313	2 629 613	2 428 433	1 495 536	1 761 448	-10,5%	-33,9%
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	35 327 533	37 512	0	1 814 985	132 733	-75,2%	-99,6%
+ Nouveaux emprunts	8 250 000	18 069 777	22 600 000	3 300 000	0	-100,0%	-100,0%
= Encours de dette du BP au 31 décembre	48 298 878	62 889 454	77 484 799	77 726 681	72 583 645	10,7%	50,3%
- Trésorerie nette hors compte de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	15 443 427	15 136 954	26 037 327	17 451 511	22 006 573	9,3%	42,5%
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	32 855 451	47 752 500	51 447 472	60 275 170	50 577 072	11,4%	53,9%
Recettes réelles de fonctionnement	47 673 085	52 199 989	55 217 370	59 375 337	60 977 260	6,3%	27,9%
Taux d'endettement	101,3%	120,5%	140,3%	130,9%	119,0%		
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	1 822 989	1 875 651	2 858 190	3 380 856	3 113 970	14,3%	70,8%
Taux de charge de la dette	5,1%	5,3%	15,3%	11,4%	10,9%		
Taux d'intérêt apparent ou taux moyen de la dette	3,8%	3,0%	3,7%	4,3%	4,3%		
Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement	32 855 451	47 752 500	51 447 472	60 275 170	50 577 072	11,4%	53,9%
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse en années (dette Budget principal net de la trésorerie CAF brute du BP)	2,9	3,7	3,4	4,3	3,3		
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	4,3	4,8	5,1	5,6	4,7		
Durée résiduelle moyenne (en années)	18,6				10,9		

Source : CRC d'après comptes de gestion, compte administratifs et états de la dette des comptes administratifs

L'encours de la dette était de 77 726 681 € au 31 décembre 2013, représentant 934 € par habitant, ce qui est supérieur de 533 € par habitant (+ 132,9 %) à la moyenne nationale de la strate démographique (401 € par habitant).

L'annuité de la dette est beaucoup plus importante que la moyenne nationale : en 2013, elle représentait 93 € par habitant contre 40 € par habitant pour la moyenne nationale, soit plus du double et, en 2014, 91 € par habitant contre 40 € par habitant.

Le poids de l'encours de la dette au regard de la surface financière de la C2A peut se mesurer par le taux d'endettement (encours de la dette divisé par les recettes réelles de fonctionnement) qui est important sur la période en contrôle : en 2014, il est de 119 %, son niveau le plus haut a été atteint en 2012 avec 140 %.

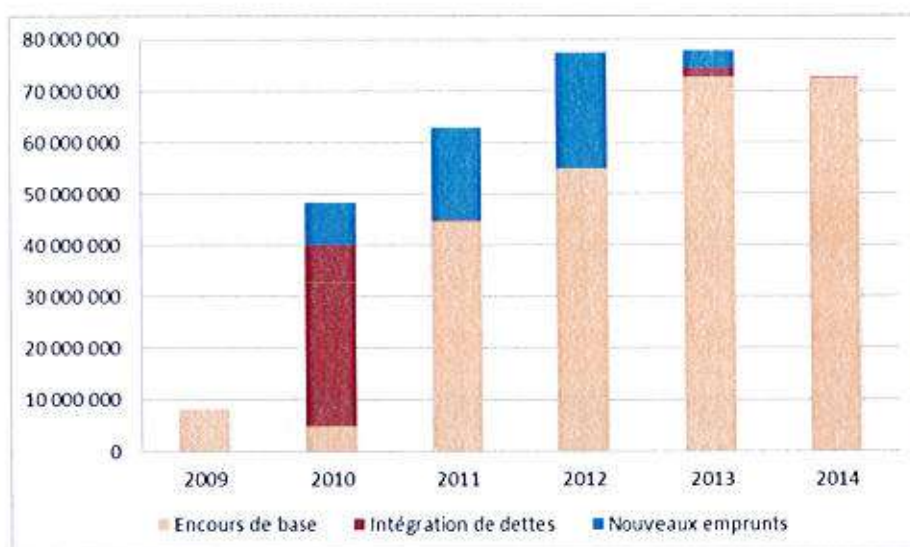
Le taux d'intérêt moyen⁹ des emprunts a progressé légèrement sur la période contrôlée. Au 31 décembre 2014, il est de 4,3 % (contre 3,8 % au 31 décembre 2010), son niveau reste correct, même s'il est supérieur au TEC 10. Ceci est normal puisque la dette est majoritairement en taux fixe donc sécurisée.

⁹ Taux d'intérêt « moyen » s'entendant selon la formule : intérêt des emprunts payés dans l'année / capital restant dû, au 31/12 de l'année.

La capacité de désendettement (encours de la dette sur CAF brute) reste stable entre 2010 et 2014. Elle se situe à 4,7 ans au 31 décembre 2014 contre 4,3 ans au 31 décembre 2010. Cela signifie que la C2A devrait, toutes choses égales par ailleurs, consacrer à compter de 2015 la totalité de son épargne brute au remboursement des emprunts contractés presque 5 ans, pour rembourser sa dette financière. L'EPCI a ainsi un endettement maîtrisé qu'il doit maintenir.

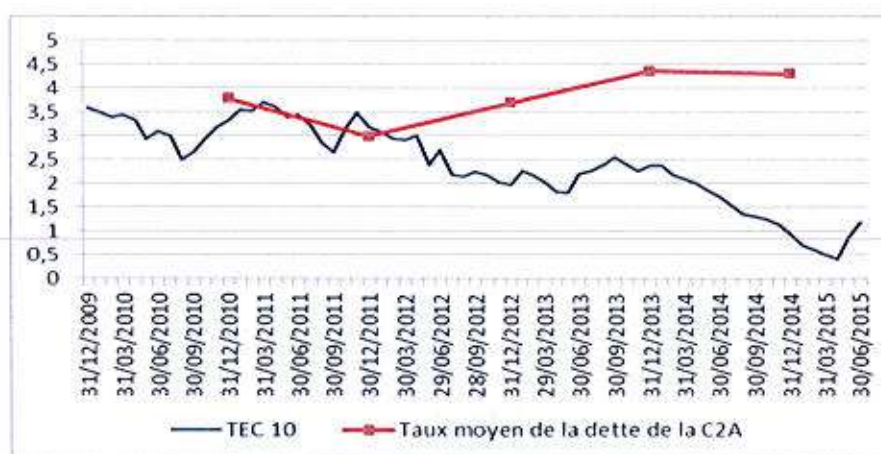
La soutenabilité de la dette de la communauté d'agglomération ne pose pas de problème particulier, le ratio de désendettement étant largement inférieur à la durée résiduelle de la dette (10,9 ans au 31 décembre 2014), même si l'écart se resserre.

graphique n° 1 : Encours de la dette et nouveaux emprunts au 31 décembre



Source : CRC d'après comptes de gestion

tableau n° 25 : Evolution du taux moyen de la dette par rapport au TEC 10



Source : CRC d'après comptes de gestion et données du Crédit Agricole

3.5.2.2 - La structure de la dette

La dette financière consolidée au niveau de la collectivité (tous budgets confondus) s'élève à 104,2 M€ au 31 décembre 2014.

La structure de l'encours est représentée dans le tableau ci-dessous répertoriant les emprunts selon la classification Gissler.

Cet encours, au niveau de budget principal et des budgets annexes, comprend des emprunts à taux fixes, des emprunts à taux variables et des emprunts complexes, c'est-à-dire en l'occurrence en devises, à barrières ou avec des effets multiplicateurs.

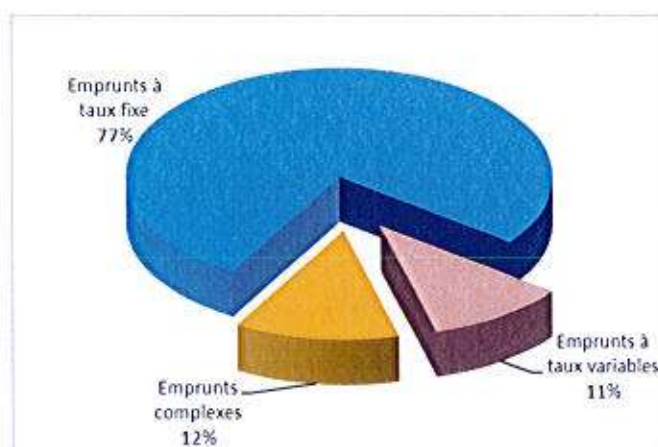
tableau n° 26 : Typologie de la répartition de l'encours tous budgets confondus au 31/12/2014 (selon la classification Gissler)

Structures / Indices sous-jacents	(1) Indices en euros	(3) Ecart d'indices zone euro	(4) Indices hors zone euro et écart d'indices dont l'un est un indice hors zone euro	(6) Autres indices
(A) Taux fixe simple, taux variable simple, échange de taux variable simple ou encadré (tunnel) ...	87,48 %, soit 94 produits : 91 121 403 €			
(B) Barrière simple, pas d'effet levier	5,81 %, soit 4 produits : 6 050 612 €		5,89 %, soit 1 produit : 6 132 224 €	

(E) Multiplicateur jusqu'à 5		0,62 %, soit 2 produits : 649 655 €		
(F) Autres types de structure				0,20 %, soit 3 produits : 208 536 €

Source : CRC d'après état de la dette consolidée au 31/12/2014

graphique n° 2 : Structure de l'encours de la dette au 31/12/2014
(tous budgets confondus)



Source : CRC d'après état de la dette au 31/12/2014

Les emprunts à taux fixes sont majoritaires, ils correspondent à 77 % de l'encours de la dette au 31 décembre 2014. Les emprunts complexes, cotés selon la classification Gissler hors A1, possèdent un facteur de risque potentiel pour la C2A et représentent 12 % de l'encours.

tableau n° 27 : Les emprunts complexes (tous budgets confondus)

N°	Budget	Date de signature	Taux d'intérêt	Classification
00.001	budget principal	30/12/2002	- du 30/12/2002 au 01/12/2004 : taux = Euribor 12 mois ; - du 01/12/2004 au 01/12/2030 : si Libor USD 12 mois $\leq$ 6,5 % $\Rightarrow$ taux = 5,19 % ; sinon taux = Libor USD 12 mois.	B4
00.038.DR	budget principal	01/01/2009	- du 01/01/2009 au 01/01/2016 : devise : francs suisses (CHF), taux = 4,85 %.	F6
00.053.DR	budget principal	01/04/2009	- du 01/04/2009 au 01/04/2021 : devise : francs suisses (CHF), taux = 4,55 %.	F6
01.008	BA transports urbains	31/01/2014	- du 31/01/2014 au 31/01/2024 : si Euribor 3 mois $\leq$ 5 % $\Rightarrow$ taux = 2,49 % ; sinon taux = Euribor 3 mois + marge de 1,05 %.	B1
02.050	BA assainissement collectif	01/07/2009	- du 01/07/2009 au 01/07/2028 : si Euribor 12 mois $\leq$ 5,25 % $\Rightarrow$ taux = 4,02 % ; sinon taux = Euribor 12 mois + marge de 0,1 % ; - du 01/07/2028 au 01/07/2036 : Euribor 12 mois + marge de 0,1 %.	B1
02.052	BA assainissement collectif	01/04/2009	- du 01/04/2009 au 01/04/2031 : devise : francs suisses (CHF), taux = 4,75 %.	F6
02.063	BA assainissement collectif	01/10/2010	- du 01/01/2010 au 31/12/2022 : si Euribor 12 mois $\leq$ 3 % $\Rightarrow$ taux = 5 % ; si 3 % < Euribor 12 mois $\leq$ 5,2 % $\Rightarrow$ taux = 3,27 % ; sinon taux = Euribor 12 mois.	B1
02.064	BA assainissement collectif	31/12/2009	- du 31/12/2009 au 31/12/2021 : si (EUR CMS 10 ans - EUR CMS 2 ans) $\geq$ 0 % $\Rightarrow$ taux = 3,2 % ; sinon taux = 6,5 % - 5 x (EUR CMS 10 ans - EUR CMS 2 ans).	E3
02.065	BA assainissement collectif	31/12/2009	- du 31/12/2009 au 31/12/2025 : si (EUR CMS 10 ans - EUR CMS 2 ans) $\geq$ 0 % $\Rightarrow$ taux = 3,09 % ; sinon taux = 6,5 % - 5 x (EUR CMS 10 ans - EUR CMS 2 ans).	E3
02.082	BA assainissement collectif	31/01/2014	- du 31/01/2014 au 31/01/2034 : si Euribor 3 mois $\leq$ 5,5 % $\Rightarrow$ taux = 3,25 % ; sinon taux = Euribor 3 mois + marge de 1,3 %.	B1

Source : CRC d'après état de la dette au 31/12/2014 et contrats des emprunts

La communauté d'agglomération présente un encours comprenant trois produits classés en catégorie F6, c'est-à-dire hors charte, et donc fortement déconseillés par la circulaire du 25 juin 2010. Ces produits sont des emprunts à taux fixes libellés en francs suisses, mais ils ne représentent que 208 536 € soit 0,20 % de l'encours consolidé au 31 décembre 2014, les risques encourus par l'évolution du taux de change du franc suisse sont donc limités pour la C2A.

La dette financière contient aussi 2 emprunts classés E3 avec un effet multiplicateur de 5. Le risque est aussi limité, ces 2 produits ne représentant plus que 649 655 € de capital restant dû soit 0,62 % de l'encours consolidé. L'emprunt classé en B4, correspondant à 5,89 % de l'encours consolidé (soit 6 132 224 €), présente un risque potentiel plus important pour la C2A en fonction de l'évolution du Libor USD 12 mois. Ce risque reste toutefois limité par rapport à l'ensemble de l'encours.

La communauté d'agglomération de l'Albigeois a aussi participé en 2012 à une émission obligataire pour un montant de 9 900 000 € sur une durée de 10 ans à un taux fixe de 4,3 % avec un amortissement in fine. Cette émission obligataire groupée avec d'autres collectivités, pour un montant global de 610 000 000 €, est contractée conjointement mais sans solidarité et co-arrangée par les Banques Crédit Agricole – Corporate and Investment Bank, HSBC France et Natixis.

La chambre a pris note qu'une partie des emprunts pour lesquels elle a souligné un besoin de suivi attentif, étaient des produits en provenance des communes membres, pris en compte par la C2A lors des transferts.

Toutefois, la structure de l'encours de la dette du budget principal ne présente pas de risques potentiels importants.

3.5.2.3 - La gestion de la dette

La communauté d'agglomération est assistée de Finance Active pour la gestion de sa dette avec un droit d'accès à la plateforme logicielle en ligne d'expertise financière.

3.6 - Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Entre 2010 et 2014, les ressources stables (+ 223 067 306 €) augmentent plus que les emplois immobilisés (+ 217 129 637 €), le fonds de roulement net global a donc augmenté. Le niveau du fonds de roulement net global est très important sur toute la période en contrôle, son niveau le plus bas étant de 103,2 jours en 2010.

tableau n° 28 : Le fonds de roulement

au 31 décembre en €	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne	Variation 2014/2010
Dotations, réserves et affectations	-4 852 342	5 351 853	142 819 357	168 867 008	175 693 573	N.C.	-3720,8%
+/- Différences sur réalisations	218 530	218 530	210 571	161 665	170 105	-6,1%	-22,2%
+/- Résultat (fonctionnement)	7 823 198	11 245 847	13 114 019	3 241 006	9 420 332	4,8%	20,4%
+ Subventions	5 279 712	6 796 823	16 337 231	20 979 623	22 559 626	43,8%	327,3%
dont subventions transférables	290 512	290 512	6 231 421	5 443 462	5 196 774	105,7%	1688,8%
dont subventions non transférables	4 989 200	6 506 311	10 105 810	15 536 161	17 362 852	36,6%	248,0%
+ Provisions pour risques et charges	6 742 000	6 742 000	6 742 000	6 200 000	6 150 000	-2,3%	-8,8%
= Ressources propres élargies	15 211 097	30 355 053	179 223 178	199 449 301	213 993 636	93,7%	1306,8%
+ Dettes financières (hors obligations)	48 298 878	62 889 454	67 584 799	67 826 681	62 683 645	6,7%	29,8%
+ Emprunts obligataires	0	0	9 900 000	9 900 000	9 900 000	N.C.	N.C.
= Ressources stables (E)	63 509 975	93 244 507	256 707 977	277 175 982	286 577 281	45,7%	351,2%
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	43 274 204	56 369 384	68 068 947	82 490 846	87 700 636	19,3%	102,7%
dont subventions d'équipement versées	13 729 468	17 659 004	23 053 459	28 114 527	32 201 440	23,8%	134,5%
dont autres immobilisations incorporelles	1 343 575	2 433 936	3 629 943	4 330 790	1 360 611	0,3%	1,3%
dont immobilisations corporelles	24 350 428	28 901 108	34 340 820	43 294 539	47 828 088	18,4%	96,4%
dont immobilisations financières	3 850 734	7 375 336	7 044 726	6 750 991	6 310 496	13,1%	63,9%
+ Immobilisations en cours	12 206 452	24 587 507	39 174 241	55 947 770	62 563 082	50,5%	412,5%
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	952 546	929 062	130 342 358	125 219 251	123 299 122	237,3%	12844,2%
= Emplois immobilisés (F)	56 433 202	81 885 954	237 585 546	263 657 868	273 562 840	48,4%	384,8%
= Fonds de roulement net global (E-F)	7 076 773	11 358 553	19 122 431	13 518 114	13 014 441	16,5%	83,9%
en nombre de jours de charges courantes	103,2	149,3	209,3	141,4	138,1		

Source : CRC d'après logiciel ANAFI et comptes de gestion

Le besoin en fonds de roulement de gestion est resté relativement stable sur la période 2010-2014, il est négatif correspondant ainsi à une ressource de financement, en moyenne à hauteur de - 36,4 jours de charges de gestion courantes (le niveau considéré comme normal se situe entre - 3 et + 3 jours).

Le besoin en fonds de roulement net global fluctue fortement sur la période en contrôle, traduisant notamment une exposition de la trésorerie de la communauté d'agglomération à la situation de ses budgets annexes. Il devient négatif (- 7,6 M€) en 2014 et constitue donc une

ressource de trésorerie sur cet exercice du fait essentiellement de la montée des dettes fournisseurs.

tableau n° 29 : Le besoin en fonds de roulement

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Moyenne
Redevables et comptes rattachés	569 126	175 237	519 974	703 569	793 564	552 294
<i>Dont redevables</i>	569 126	175 237	519 324	702 869	793 534	552 018
- Encours fournisseurs	4 397 928	3 016 387	2 830 795	2 954 486	4 543 213	3 548 562
<i>Dont fournisseurs d'immobilisations</i>	1 866 830	1 617 282	659 173	1 504 569	2 050 889	1 539 749
= Besoin en fonds de roulement de gestion	-3 828 802	-2 841 150	-2 310 821	-2 250 917	-3 749 650	-2 996 268
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	-55,8	-37,4	-25,3	-23,5	-39,8	-36,4
- Dettes et créances sociales	1 778	4 096	2 362	3 809	0	2 409
- Dettes et créances fiscales	2 535	675	470	381	207	854
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	4 356 508	932 470	6 744 984	3 281 734	2 804 986	3 624 137
- Autres dettes et créances	-8 951 954	-4 693 214	-9 538 612	-7 284 886	1 094 030	-5 874 927
<i>Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)*</i>	613 835	36 968	997	530 138	284 502	293 288
<i>Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)*</i>	1 145 335	145 910	3 769 726	807 827	153 568	1 204 473
<i>Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)*</i>	275 177	76 277	70 994	29 532	3 285 833	747 563
<i>Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)*</i>	629 543	301 626	6 263 783	2 090 427	616 804	1 980 437
<i>Dont compte de rattachement avec les budgets annexes**</i>	-9 128 985	-4 693 223	-7 394 871	-5 681 442	-1 343 259	-5 648 356
= Besoin en fonds de roulement global	762 330	914 822	479 975	1 748 045	-7 648 873	-748 740
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	11,1	12,0	5,3	18,3	-81,1	-6,9

* présentation en valeur absolue

** un solde créditeur (+) diminue le BFR, un solde débiteur (-) l'augmente

Source : CRC d'après logiciel ANAFI et comptes de gestion

Toujours significatif du fait du niveau du FRNG sur toute la période, le niveau de trésorerie devient très important en 2012 et en 2014 : il passe de 92,1 jours de charges courantes en 2010 à 219,2 jours en 2014, exercice au cours duquel la ressource importante du BFR s'ajoute à celle issue du FRNG pour déboucher sur une trésorerie de 20,6 M€. Cependant, la croissance des dettes fournisseurs à court terme mentionnée ci-dessus amène à relativiser ce point de passage au 31 décembre 2014, ces dettes étant susceptibles d'être payées peu après cette date.

tableau n° 30 : La trésorerie

au 31 décembre en €	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	7 076 773	11 358 553	19 122 431	13 518 114	13 014 441	16,5%
- Besoin en fonds de roulement global	762 330	914 822	479 975	1 748 045	-7 648 873	N.C.
=Trésorerie nette	6 314 442	10 443 732	18 642 456	11 770 070	20 663 314	34,5%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>92,1</i>	<i>137,3</i>	<i>204,1</i>	<i>123,1</i>	<i>219,2</i>	
<i>Dont trésorerie active</i>	<i>6 314 442</i>	<i>10 443 732</i>	<i>18 642 456</i>	<i>11 770 070</i>	<i>20 663 314</i>	<i>34,5%</i>

Source : CRC d'après logiciel ANAFI et comptes de gestion

3.7 - Conclusion sur la situation financière

Évaluée au 31 décembre 2014, la situation financière de la C2A semble saine. L'enjeu pour le futur est pour la C2A d'assurer le niveau d'investissement rendu nécessaire par son fort niveau d'intégration tout en contenant sa dette financière à un niveau acceptable. La chambre a pris acte que la collectivité a réduit son endettement sur la période. Dans l'optique d'optimiser son autofinancement, la maîtrise de la masse salariale et sa correcte répartition entre les communes membres et la C2A s'avèrent des objectifs majeurs (voir infra).

Selon l'ordonnateur, il conviendrait de comparer les EPCI présentant des coefficients d'intégration identiques.

4 - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

L'exécutif de la C2A a tenu à souligner que « la communauté d'agglomération a été créée dans une logique première d'appui à l'investissement structurant sur le territoire albigeois. En corrolaire, une attention particulière a été portée dans la capacité à contenir, au plus juste et au plus près des besoins réels, les dépenses de fonctionnement.... La maîtrise des effectifs est à cet égard un enjeu que les élus ont souhaité inhérent à la constitution de la Communauté d'agglomération de l'Albigeois. Les exécutifs communautaire et communaux ont veillé à accompagner chacun des transferts de compétence du transfert effectif des agents exerçant les dites compétences dans les communes du territoire et si le transfert n'était pas possible de la mise à disposition effective des quotités de temps d'agent communal correspondants à la compétence transférée et nécessaire à son exercice. L'objectif poursuivi est de garantir que l'échelon intercommunal ne générera pas la création d'emplois supplémentaires et d'éviter la constitution de doublons entre le niveau intercommunal et le niveau communal. »

4.1 - La stratégie globale de la collectivité et les outils pour la mettre en œuvre

4.1.1 - L'objectif de maîtriser la masse salariale

Selon la collectivité : « Tous les leviers possibles sont actionnés pour maîtriser les dépenses de fonctionnement et par voie de conséquence les dépenses de personnel. »

Dans le cadre des projets initiés par la collectivité, la question des moyens humains est systématiquement posée pour appréhender si la décision induit la création d'emplois ou la redéfinition des missions des agents en poste. L'aspect ressources humaines, mais également les coûts de fonctionnement de manière générale sont bien pris en compte dans les décisions prises par l'exécutif de la collectivité. Le budget RH est suivi par service dans le cadre du progiciel de

500, avenue des États du Languedoc • CS 70755 • 34064 MONTPELLIER CEDEX 2 • T +33 4 67 20 73 00 • lrm@crcc.comptes.fr
Site de Toulouse : 31, allée Jules Guesdes • CS 38512 • 31685 TOULOUSE CEDEX 6 • T +33 5 34 31 34 34

gestion comptable récemment mis en œuvre mais également par activité particulière au niveau d'un service. Les directeurs des services opérationnels connaissent le niveau de consommation du budget des ressources humaines affecté à leur activité et sont parties prenantes des décisions de maîtrise de la dépense.

4.1.2 - Le formalisme de la GPEEC n'apparaît pas adapté

Pour la collectivité, le dispositif normé de la gestion prévisionnelle des effectifs des emplois et des compétences (GPEEC) n'a pas de pertinence avérée s'agissant d'un effectif limité. En effet,

La conduite d'un dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences nécessite des moyens humains dédiés pour sa mise en œuvre et son suivi. Nonobstant ces éléments de contexte et de priorisation d'une démarche concrète de mutualisation, la collectivité n'a pas envisagé et n'envisage pas à ce jour la mise en place d'une (GPEEC) au sens strict du dispositif pour différentes raisons, notamment :

- le service des ressources humaines de la collectivité considère que la taille de la collectivité ne rend pas cet outil pertinent en matière de prévisions. En effet, avec un effectif inférieur à 500 agents (et qui en comptait moins de 300 en 2009), les analyses prospectives par métier, grade, etc. ne sont pas suffisamment fiables, d'autant que le fonctionnement en régie de la collectivité concerne des métiers très divers avec des technicités très particulières ;
- par ailleurs, la collectivité a traversé, depuis 2010, une période d'intenses modifications qui rend particulièrement difficile l'exercice prévisionnel.

La communauté d'agglomération intègre une analyse prospective en matière de ressources humaines, dans les limites liées aux périmètres de compétences, au contexte réglementaire changeant et aux évolutions sociétales rendant peu fiables les prévisions. Ainsi, tout départ à la retraite ou mutation donne lieu à examen des missions exercées par l'agent concerné et de la manière la plus efficiente de les assurer.

Toute évolution des missions de la collectivité conduit à examen des moyens d'y répondre sans effectif supplémentaire par redéfinition des missions ou formation complémentaire pour permettre aux effectifs de la collectivité de les exercer.

Cette approche pragmatique d'évolution des effectifs inclut plusieurs collectivités du bloc local albigeois et la majorité des effectifs publics du territoire dans le cadre du fonctionnement du service commun des ressources humaines opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2015.

4.1.3 - L'absence de plan d'action pluriannuel dédié aux ressources humaines mais des outils intervenant pour une analyse prospective

Il n'existe pas en tant que tel de « plan pluriannuel dédié aux ressources humaines » qui, selon la collectivité, pourrait cristalliser des crispations.

En revanche les ressources humaines font l'objet d'une attention particulière et constante de la part de l'exécutif local. A partir de l'objectif stratégique de maîtrise et d'optimisation par mutualisation ou réorganisation, un principe de réalité a été privilégié pour une action immédiate et ciblée, par rapport à une approche politique donnant lieu à un plan d'actions global et différé dans le temps. La collectivité dit avoir « *appréhendé les difficultés que comporterait l'ouverture de discussions avec les partenaires sociaux et les représentants des différentes sensibilités politiques* »

500, avenue des États du Languedoc • CS 70755 • 34064 MONTPELLIER CEDEX 2 • T +33 4 67 20 73 00 • lrmp@crtc.ccomptes.fr
Site de Toulouse : 31, allée Jules Guesdes • CS 38512 • 31685 TOULOUSE CEDEX 6 • T +33 5 34 31 34 34

en conseils communautaires sur la définition d'un plan d'action pluriannuel dédié aux ressources humaines qui mettrait en débat des objectifs d'optimisation. Elle a privilégié, à l'occasion des transferts de compétences de 2010, l'accord effectif sur des principes de base en matière de doublons et de mutualisation (délibérations concordantes des 18 collectivités du bloc local permettant de rendre lisible et immédiatement opérationnelle la démarche sans crispation autour d'un plan spécifique dédié aux ressources humaines. Les principes d'optimisation et de mutualisation étant partagés et officialisés, leur mise en œuvre relève de la gestion de l'exécutif des 18 collectivités, de manière transparente et consensuelle au sein de l'instance de concertation et de régulation idoine, que ce soit le bureau communautaire ou le comité de suivi des plateformes. Cette mise en œuvre se fait au cas par cas, et la discussion de l'exécutif porte sur des aspects concrets de poursuite de la mission, des conditions de sa réalisation, de la qualité et du niveau de service et in fine de coût de production du service public.

Certains outils, utilisés en interne par la collectivité, participent de cette démarche tant pour l'anticipation des départs en retraite, pour favoriser la mobilité interne, optimiser les effectifs et anticiper les besoins de formation.

4.1.3.1 - L'anticipation des départs à la retraite

Les documents suivants sont utilisés :

- un tableau prévisionnel des dates de possible départ en retraite des agents permet de travailler en amont sur les opportunités d'évolutions des organisations ;
- les bilans sociaux sont systématiquement analysés, afin de mettre en évidence les évolutions de la pyramide des âges ;
- des stagiaires de longue durée ou des apprentis sont intégrés dans les services et formés aux méthodes et aux outils de la collectivité, dans la perspective de remplacement de départs en retraite. Ainsi, un apprenti a rejoint les effectifs communautaires au sein du bureau d'études VRD afin d'acquérir, outre sa formation théorique, une formation métier correspondant en tout point au fonctionnement et aux besoins de ce service¹⁰. Ce procédé permet à la fois de transmettre les compétences détenues par les agents partants, et de sécuriser le recrutement sur des profils spécifiques.

4.1.3.2 - L'optimisation des effectifs

Afin d'engager une dynamique d'optimisation des effectifs, la collectivité utilise divers moyens :

- le tableau des effectifs fait l'objet d'un suivi très précis, afin de mettre en exergue sur un même support les vacances de poste et les futurs départs en retraite ce qui permet une réflexion sur l'organisation des services à l'occasion du départ d'un agent ;
- sur l'ensemble du territoire de la communauté d'agglomération, le départ d'un agent communal partiellement mis à disposition de l'agglomération est systématiquement analysé, dans la perspective d'un recrutement au niveau agglomération.

¹⁰ Cet agent s'est vu proposer à l'issue un CDD dans l'attente de la réussite au concours qu'il prépare activement

Ainsi, suite au départ de plusieurs agents communaux assurant des missions de secrétariat, deux adjoints administratifs ont été recrutés par l'agglomération et remis à disposition de trois puis quatre communes différentes afin d'assurer la continuité de ces missions. Cette démarche est rendue possible grâce au niveau d'intégration et de connaissance mutuelle des organisations obtenus notamment par les importantes mises à disposition croisées entre communes et agglomération.

4.1.3.3 - Les outils concernant la mobilité interne

L'ensemble des postes vacants est diffusé dans les services (et dans les communes du territoire) afin de permettre aux agents souhaitant une évolution de carrière de se positionner. C'est aussi l'occasion pour la collectivité de renouveler la composition des équipes, et d'anticiper d'éventuels reclassements.

Les agents intéressés par un changement de fonction sont reçus à la direction des ressources humaines. Ainsi, une conductrice de bus souhaitant évoluer vers des missions plus administratives a été reçue par la directrice des ressources humaines afin d'aborder cette question. Cet entretien a permis de mettre en avant à sa formation d'origine en comptabilité et ses besoins en formation de remise à niveau dans ce domaine et l'intéressée a pu dans les mois qui ont suivis être affectée sur le remplacement d'un adjoint administratif au sein du réseau des médiathèques.

L'accès aux préparations aux concours et examens est favorisé.

Une réflexion sur l'organisation du service dans le cadre de l'analyse des possibilités de promotion interne est régulièrement menée : ainsi, suite au départ d'un assistant de conservation assurant la fonction de responsable de la médiathèque de Saint-Juéry, un adjoint du patrimoine a pu bénéficier d'une promotion interne pour évoluer vers ces missions d'encadrement. Cette modification d'organisation s'est traduite par une réduction de l'effectif dédié sur cet établissement, de 5 à 4 ETP puis 4,5 ETP, dans la mesure où, par ailleurs, des missions sont prises en charge au niveau du réseau des médiathèques de manière mutualisée comme la gestion des commandes, les acquisitions par responsable thématique, la circulation des documents entre les établissements dans le cadre d'une stratégie documentaire unique.

4.1.3.4 - L'anticipation des besoins en formation

Une analyse des bilans d'évaluation et notamment des souhaits de formation des agents est consignée par écrit dans le cadre de ces bilans par l'évalué et motivés par l'évaluateur ;

La formation sur les nouveaux matériels, logiciel, méthodes de travail...est opérée afin de développer les compétences métiers et la technicité des agents.

L'ensemble de ces éléments prospectifs sont intégrés dans la préparation budgétaire, notamment au travers d'une déclinaison fine par secteurs d'activités, permise par le nouveau logiciel commun déployé au sein de la collectivité.

L'enjeu est de ne pas conduire un débat idéologique en matière de ressources humaines sur des positions de principe entre défenseurs de l'emploi et du service publics et défenseurs de l'orthodoxie budgétaire, de la rationalisation financière et fiscale, mais d'établir un cadre de dialogue et de concertation sur des volets opérationnels d'organisation du service public et des

moyens associés pour répondre à un niveau de service attendu. La visée de l'intercommunalité albigeoise est de réussir à disposer d'une capacité de gestion et de décision collectives et d'asseoir son fonctionnement sur une recherche de consensus qui est une réalité pour notre collectivité ».

La stratégie de la collectivité est « d'aller à la limite possible des économies sans rupture du consensus de gestion. Ainsi est discutée de l'utilité poste par poste, de manière très pragmatique et non sur un plan général et de principe. De ce fait la mutualisation et l'optimisation sont des sujets abordés très régulièrement par tous les décideurs de la collectivité et non de manière épisodique ou solennelle à l'occasion de l'approbation d'un plan pluriannuel qui n'offre pas en tant que tel de gage de résultat mais peut être source de crispation ou de radicalisation. La collectivité a souhaité favoriser le pragmatisme, la souplesse et l'adaptabilité dans un cadre clairement énoncé et partagé par rapport à l'élaboration d'une planification, qui présente des intérêts évidents en matière d'aménagement de l'espace ou sur des éléments prescriptifs ou opposables au public (SCOT, PLU, schéma d'assainissement,...) mais plus discutables pour les R H. L'évolution constante de son périmètre de compétences et donc des effectifs de la collectivité apporte également des limites à la pertinence d'une planification telle qu'énoncée par la juridiction de contrôle ».

4.2 - Les documents de suivi

4.2.1 - Le bilan social

L'agglomération établit tous les deux ans son bilan social, comme la loi le prévoit, il est diffusé à l'ensemble des partenaires sociaux membres du comité technique. Pour en faciliter l'appropriation et l'exploitation, il est accompagné d'une synthèse illustrée par des graphiques et histogrammes. Ces documents font l'objet d'une analyse et d'une présentation en comité technique et donnent lieu à un débat.

La synthèse illustrée est particulièrement appréciée par les partenaires sociaux. Ce document est établi sur la base des données issues du progiciel de gestion des ressources humaines. En vue de renseigner le bilan social, cette fonctionnalité étant incluse dans l'offre logicielle, la collectivité peut extraire des données fiables et complètes, éventuellement soumises à certains retraitements. Les données du bilan social peuvent être différentes des données figurant au compte administratif. En effet, les effectifs figurant au compte administratif sont ceux issus de la dernière délibération disponible au moment de son élaboration, alors que les données du bilan social sont arrêtées au 31 décembre.

Les données du bilan social établies par grade et par filière, par sexe, par âge, etc... font l'objet d'une analyse et d'une mise en perspective des actions en matière de gestion des ressources humaines ou ayant une incidence en la matière.

Le bilan social fait l'objet d'une analyse présentée et débattue en comité technique.

Le bilan social est destiné à améliorer l'information sur les ressources humaines. Le bilan social est l'occasion d'analyser avec les partenaires sociaux les données repères de la collectivité, en mesurant notamment certaines évolutions. L'analyse met en exergue les principaux motifs de variation des effectifs, des arrivées et des départs, et permet d'inscrire les évolutions dans une logique de maîtrise de la masse salariale. La mobilité interne est ainsi mesurée. Le coût des rémunérations et ses évolutions sont expliqués, mis en parallèle de l'évolution des effectifs. La pyramide des âges est, par la suite, mise en corrélation avec les tableaux de suivi de travail utilisés par les ressources humaines sur la question des départs en retraite.

Cette analyse permet aussi de mettre en lumière et de comparer avec les années précédentes, les données relatives à l'absentéisme au vu des actions de formation hygiène et sécurité et de prévention mises en œuvre ou à définir. Notamment, le bilan social participe à la construction d'une culture partagée avec les partenaires sociaux sur la question délicate de l'absentéisme, afin d'explicitier les démarches de la collectivité en termes de contrôle médical ou de contestation sur le motif ou le bien-fondé de l'absence.

Cependant, ce n'est pas l'outil privilégié par la collectivité pour piloter ses ressources humaines. Sa périodicité bisannuelle n'apparaît pas adaptée au travail de pilotage au quotidien « à l'unité » et à la démarche effective de mutualisation menée par les équipes administratives de la collectivité.

Le bilan social produit tous les deux ans est conçu de ce point de vue comme un outil de vérification ou d'ajustement des tendances et d'échanges globaux sur l'ensemble des sujets avec les partenaires sociaux.

4.2.2 - Le rapport social de la collectivité

La collectivité produit annuellement en annexe de son rapport d'activités, « *dans une logique de transparence mais également d'exigence démocratique* » une synthèse thématique intitulée « rapport social » qui présente un état chiffré simplifié de l'emploi public dans la collectivité et les principales évolutions en matière de ressources humaines pour l'année concernée. La préparation du rapport d'activités par les services, l'examen des indicateurs reportés dans ce document donnent lieu à discussions avec la direction générale et sont des documents repris ou exploités dans le cadre de l'entretien d'évaluation avec les différents responsables de services.

Chaque service rapporte son activité et met en évidence les moyens qu'il mobilise pour mener à bien les missions qui lui sont assignées. Chaque vice-président délégué est associé à l'établissement du rapport d'activité pour ce qui le concerne. Le rapport d'activité annuel et les trois annexes thématiques qui l'accompagnent à savoir le rapport financier, le rapport social et le rapport immobilier sont discutés en bureau communautaire. Ils permettent aux élus d'avoir une vision synthétique des actions et résultats de la collectivité. Ces documents présentent des indicateurs permettant de suivre les évolutions et d'appréhender des tendances.

Le rapport d'activité est présenté, ainsi que ses annexes thématiques dont le « rapport social » chaque année à l'ensemble des élus du conseil communautaire. Le président, après débat sur ce document en conseil, le transmet officiellement aux maires des communes membres de la communauté d'agglomération en demandant que le rapport d'activités et ses annexes thématiques (dont le « rapport social ») soient portées à la connaissance de leurs conseils municipaux et en se tenant à leur disposition pour être entendu sur tel ou tel point méritant d'être explicité. L'accès au plus grand nombre de ce rapport d'activités et de ses annexes thématiques (dont le « rapport social ») est assuré par une mise en ligne sur le site internet de l'agglomération.

4.3 - Les effectifs de la communauté d'agglomération de l'Albigeois

4.3.1 - La situation des effectifs au 31 décembre 2014

Au 31 décembre 2014, la communauté d'agglomération de l'Albigeois comptait 466 agents dont 352 de catégorie C, 73 de catégorie B, 32 de catégorie A, et 9 hors classification.

4.3.1.1 - La répartition selon la catégorie et le statut

tableau n° 31 : Répartition et évolution entre 2010 et 2014 des effectifs permanents (au 31 décembre) selon le statut et la catégorie hiérarchique

Catégories	2010					2011					2012					2013					2014					Evolution				
	A	B	C	HCE	Total	A	B	C	HCE	Total	A	B	C	HCE	Total	A	B	C	HCE	Total	A	B	C	HCE	Total	A	B	C	HCE	Total
Titulaires + stagiaires	25	49	207	0	381	26	54	308	0	388	27	56	329	0	412	29	62	326	0	417	27	61	325	0	413	8,0%	24,5%	1,2%	N.C.	9,4%
Non titulaires dont :	6	5	18	9	38	6	7	20	8	41	10	9	15	9	43	5	8	26	9	48	5	12	23	9	49	-16,7%	140,0%	27,8%	0,0%	28,9%
Employés de direction	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0,0%	N.C.	N.C.	N.C.	0,0%
Collaborateurs de cabinets	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.
Nombre total des agents	31	54	325	9	419	32	61	328	8	429	37	65	344	9	455	34	70	352	9	465	32	73	352	9	466	3,2%	35,2%	8,3%	0,0%	11,2%

HCE : hors cadre d'emploi

Source : CRC d'après données transmises par la C2A

Le nombre total d'agents (titulaires, stagiaires, non titulaires, cabinet) passe de 419 en 2010 à 466 en 2014, cette évolution des effectifs (+ 11 %) est à rapprocher du niveau d'intégration communautaire.

En effet des transferts de compétences importants ont été effectués à compter du 1^{er} janvier 2010 par les communes vers l'agglomération. Les effectifs concernés (172) ont été affectés à la C2A pour l'essentiel au 1^{er} juillet 2010. Ils concernaient la voirie et la signalisation, l'éclairage public, le nettoyage, le balayage, le salage, le déneigement des espaces publics, les réseaux de collecte d'assainissement public (les réseaux structurants et les stations de traitement des eaux usées étant de compétence communautaire depuis 2004), l'assainissement des eaux pluviales, les déplacements doux, les parcs de stationnement, les médiathèques.

La volonté de la collectivité a été de maîtriser l'évolution des effectifs grâce au développement organisé de la mutualisation. Ainsi l'agglomération a déployé des effectifs au bénéfice des communes, par la mise à disposition de postes mutualisés ou en substitution de missions assurées auparavant par l'Etat (suppression appui ATESA – appui technique aux communes ; acté à compter du 1^{er} janvier 2010), et par la mise en œuvre des services communs sur des fonctions supports. A ce titre, un travail est cours pour réaliser un schéma de mutualisation, il a vocation à permettre un pilotage et un suivi consolidé des effectifs sur l'ensemble du périmètre « intercommunalité – communes » pour encadrer l'évolution de la masse salariale agrégée.

La collectivité suit « à l'unité » les postes créés ou remplacés. Selon l'ordonnateur « à périmètre constant, l'évolution des effectifs s'établit à trois postes supplémentaires entre 2010 et 2014 correspondant à des missions assurées à l'échelle de l'ensemble des 17 communes ou pour répondre à des besoins spécifiques de service ».

Les transferts de personnel, débutés en juillet 2010 se sont poursuivis. De nouvelles compétences (relais d'assistances maternelles) ont été transférées en 2011, celles du SITOMA

(syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de l'Albigeois) l'a été en 2012 après sa dissolution et la reprise des activités en régie par la C2A, la compétence SIG (systèmes d'Information Géographique) en 2013, les activités du GIPCUSA (GIP contrat urbain de cohésion sociale de l'albigeois ; organisme oeuvrant pour le recrutement des contractuels et l'intervention en matière de politique de la ville) ont été prises en charge au cours de la période. Ces différents transferts ont impacté l'évolution des effectifs.

La représentativité des différentes catégories d'agents par rapport à l'effectif total reste relativement stable entre 2010 et 2014. Les agents de catégorie C en représentent environ 75 %, ceux de catégorie B 15 %, 7 % ceux de catégorie A, 2 % étant hors cadre d'emploi. Cette dernière catégorie est composée d'agents sous statut privé, intégrés dans les services dans le cadre de la reprise en régie de l'assainissement, en 2009.

Entre 2010 et 2014, les effectifs de catégorie B ont progressé d'un quart (+ 24,5 %) nettement plus que ceux des A (+ 8 %) ou des C (+ 7,2 %). Cette augmentation relative du poids de la catégorie B, est liée à la prise de compétence du relais d'assistantes maternelles en 2011 et au transfert effectif des agents du service commun SIG en 2013. L'évolution des cadres A ne suit pas celle de l'effectif global. L'agglomération exerce un nombre important et croissant de compétences en régie, sans évolution corrélative de l'effectif de catégorie A.

Le nombre de contractuels est en croissance sur la période, leur pourcentage dans le total restant cependant modéré, les contractuels passant de 38 en 2010 à 49 en 2014, soit une hausse de 28 %.

La chambre a noté l'absence de collaborateur de cabinet. Le président confirme que « le fonctionnement institutionnel est sous-tendu par des principes de dialogue et de participation de l'ensemble des exécutifs des 17 communes à la prise de décision sur l'ensemble des dossiers intéressant la communauté d'agglomération : à cet égard il n'a pas été fait appel à un recrutement de collaborateur de cabinet ».

Des efforts sont effectués par la collectivité pour maîtriser les dépenses de personnel, en assurant un suivi précis et en œuvrant pour une mutualisation des postes.

4.3.1.2 - La répartition selon le temps de travail

tableau n° 32 : Répartition des effectifs permanents
au 31 décembre selon le temps de travail

	2010					2011					2012					2013					2014					Evolution				
Catégories	A	B	C	HCE	Total	A	B	C	HCE	Total	A	B	C	HCE	Total	A	B	C	HCE	Total	A	B	C	HCE	Total	A	B	C	HCE	Total
Temps plein	28	48	311	9	396	29	54	315	8	406	34	55	328	9	426	32	62	338	9	441	30	64	337	9	440	7,1%	33,3%	8,4%	0,0%	11,1%
Temps partiel	2	6	13	0	21	2	7	12	0	21	2	9	15	0	26	1	7	15	0	23	1	8	14	0	23	-50,0%	33,3%	7,7%	N.C.	9,5%
Temps non complet	1	0	1	0	2	1	0	1	0	2	1	1	1	0	3	1	1	1	0	3	1	1	1	0	3	0,0%	N.C.	0,0%	N.C.	50,0%
Nombre total des agents	31	54	325	9	419	32	61	328	8	429	37	65	344	9	455	34	70	352	9	466	32	73	352	9	466	3,2%	35,2%	8,3%	0,0%	11,2%

HCE : hors cadre d'emploi

Source : CRC d'après données transmises par la C2A

Les agents de l'agglomération de l'albigeois, toutes catégories confondues, exercent leur activité très majoritairement à temps complet, ce qui était le cas pour 396 agents sur 419 en 2010, et de 440 sur 466 en 2014. Les agents à temps partiel sont proportionnellement plus nombreux en catégorie B que dans les autres catégories et d'un poids faible assez stable mais le peu de personnes concernées incite à relativiser ce constat¹¹.

4.3.1.3 - La répartition des effectifs par filière d'emploi.

**tableau n° 33 : La répartition des effectifs permanents au 31 décembre
par filière d'emploi**

Filières d'emplois	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution
Administrative	57	61	63	66	62	8,8%
Technique	294	303	317	328	331	12,6%
Culturelle	34	32	37	36	35	2,9%
Sportive	20	20	21	18	20	0,0%
Médico-sociale	0	0	0	0	0	N.C.
Sociale	1	1	4	4	4	300,0%
Police municipale	0	0	0	0	0	N.C.
Incendie et secours	0	0	0	0	0	N.C.
Animation	4	4	4	4	5	25,0%
Hors filière	9	8	9	9	9	0,0%
Total	419	429	455	465	466	11,2%

Source : CRC d'après données transmises par la C2A

Les effectifs de la collectivité sont majoritairement composés d'agents de la filière technique (70 %). Cette forte représentation s'explique par la nature des compétences exercées et la politique de gestion en régie mise en œuvre par la collectivité sur l'essentiel de ses secteurs d'activité. En majorité, ces agents exercent leurs fonctions dans les services de la collecte des déchets, de la propreté, du traitement, de la voirie, des transports urbains. S'agissant de la filière culturelle, ces personnels travaillent dans le réseau des médiathèques, ceux de la filière sportive au sein des équipements aquatiques. La montée en puissance de la filière sociale est liée à l'activité du réseau des assistantes maternelles, suite à la prise de compétences de 2011.

Les emplois hors filières correspondent aux contrats de droit privé dans le cadre de la reprise en compétence de l'assainissement.

4.3.2 - Les flux annuels d'entrée et de sortie

Un quasi doublement du nombre de sorties (12 sorties en 2010 et 26 en 2014) peut être constaté mais il s'agit d'un faible volume rapporté au total des effectifs. Un peu plus de 20 agents quittent la collectivité chaque année, essentiellement pour raison de départ en retraite.

¹¹ L'écart entre les catégories B et C, s'expliquerait par l'importance de la filière technique en catégorie C, qui accueille traditionnellement plus d'hommes. La catégorie B est plus représentée dans la filière culturelle, plus féminisée, ce qui pourrait expliquer un poids plus important des temps partiel dans cette catégorie.

Les chiffres des entrées mettent en évidence les importantes évolutions de périmètre d'intervention de la collectivité pendant la période 2010-2014 et notamment :

- en 2010, 172 agents transférés ;
- en 2012, 14 agents intègrent la collectivité avec la reprise en régie de l'activité du SITOMA suite à dissolution ;
- en 2013, 6 agents intègrent la collectivité par voie de transfert suite à la création du service commun SIGC.

Le principal transfert de personnel, à savoir celui de 2010, a ainsi concerné 172 agents qui ont été affectés dans un service et sur des missions correspondant aux compétences transférées (voirie, signalisation, éclairage public, gestion des réseaux de collecte d'assainissement, médiathèques, parcs de stationnement, gestion du domaine public - permissions de voirie, déplacements doux). Statutairement, ils ont fait l'objet d'une mutation pour motif de transfert. Les agents qui exerçaient une partie minoritaire de leurs missions en dehors des compétences transférées continuent de le faire par le biais de mises à disposition ascendantes.

**tableau n° 34 : Evolution des flux d'entrée et de sortie
des effectifs permanents de la C2A**

	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution
Flux de sortie						
Départ à la retraite	3	10	8	17	11	266,7%
Mutation	1	3	1	4	2	100,0%
Disponibilité, congé parental	2	3	5	0	3	50,0%
Départ en détachement	0	0	0	0	1	N.C.
Fin de détachement	0	0	0	0	1	N.C.
Démission	2	2	3	2	1	-50,0%
Fin de contrat	2	2	1	5	4	100,0%
Décès	1	1	2	0	1	0,0%
Licenciement	1	1	0	1	1	0,0%
Autres cas (1)	0	1	0	0	1	N.C.
Total sorties	12	23	20	29	26	116,7%
Flux d'entrée						
Concours	0	0	0	0	1	N.C.
Recrutement direct (2)	4	4	8	7	2	-50,0%
Recrutement de contractuels	12	19	15	21	18	50,0%
Mutation dont :	178	8	20	7	3	-98,3%
<i>Hors transferts</i>	6	3	6	1	2	-66,7%
<i>Transferts</i>	172	5	14	6	1	-99,4%
Réintégration (3)	0	0	1	0	1	N.C.
Détachement	1	2	0	3	0	-100,0%
Autres cas (4)	9	0	2	1	2	-77,8%
Total entrées	204	33	46	39	27	-86,8%
Solde entrées - sorties = évolution des effectifs au 31 décembre	192	10	26	10	1	-99,5%

(1) : Décharge de service pour exercice de mandats syndicaux, congé formation, départ en congé de fin d'activité, contrat de droit privé, emploi réservés, etc.

(2) : Les recrutements directs sans concours permettent l'accès aux premiers grades des corps de la catégorie C (adjoint administratif, adjoint technique, adjoint d'animation, etc.).

(3) : Réintégration après mise en disponibilité ou détachement.

(4) : Réintégration après décharge de service pour exercice de mandats syndicaux, congé formation, départ en congé de fin d'activité, contrat de droit privé, emploi réservés, etc.

Source : CRC d'après données transmises par la C2A

500, avenue des États du Languedoc • CS 70755 • 34064 MONTPELLIER CEDEX 2 • T +33 4 67 20 73 00 • lrmp@crc.ccomptes.fr
Site de Toulouse : 31, allée Jules Guesdes • CS 38512 • 31685 TOULOUSE CEDEX 6 • T +33 5 34 31 34 34

Le recrutement d'agents contractuels sur la période déjà relevé s'expliquerait par le fonctionnement majoritaire en régie et au choix de privilégier des critères sociaux. Selon l'agglomération, il serait « *lié au fonctionnement en régie et au choix de la collectivité, qui privilégie des recrutements locaux « sur critères sociaux » relevant pour certains (propreté et collecte notamment) du champ de l'insertion. Ces recrutements nécessitent des périodes d'adaptation à l'emploi et d'observation fine par la collectivité relativement longues avant intégration Pour un certain nombre d'emplois nécessitant les plus faibles qualifications, la collectivité fait le choix de donner une chance d'insertion à des publics en difficultés. Ainsi, le CCAS de la ville centre, Cap emploi et des associations d'insertion sont sollicités pour proposer des candidatures d'agents issus de parcours d'insertion. Ces candidats sont intégrés sur des postes peu qualifiés, comme ceux d'agents de propreté urbaine. Leur candidature est analysée sur les critères d'adaptation au poste, en tenant compte de leur parcours d'insertion. Ces agents sont recrutés sous contrat, et non directement mis en stage. Il arrive que certains agents ne réussissent pas à franchir avec succès le passage du domaine de l'insertion à celui de l'emploi, malgré l'accompagnement de proximité assuré par nos services... ».*

4.3.3 - La politique de recrutement

Les pratiques de recrutement se situent au cœur des enjeux des politiques de ressources humaines des collectivités, au premier rang desquels figure la maîtrise de la masse salariale, ce qui se traduit par une réflexion sur l'optimisation des effectifs en fonction de la nature des projets de la collectivité.

La politique de recrutement a été formalisée dans un document interne. En 2010, à l'occasion du débat sur les transferts de compétences, une charte de bonnes pratiques a été délibérée par l'agglomération. Elle prévoit explicitement la procédure de mises à disposition afin de ne pas créer de « doublons » entre l'agglomération et les communes. Les communes membres se sont accordées par cette délibération sur la création d'une plateforme de ressources et d'ingénierie sur les fonctions supports afin de garantir que les transferts de compétences ne généreront pas d'emplois fonctionnels induits supplémentaires, que ce soit au niveau communal ou communautaire.

4.3.3.1 - Le rôle de coordination des plateformes collaboratrices en vue du recrutement

Au sein d'une instance de dialogue, la plateforme réunit les agents des services support de l'agglomération et de ses communes-membres, afin de favoriser le rapprochement des personnes, des méthodes et des outils de travail. Quatre plateformes collaboratives ont été créées : finances, ressources humaines, informatique et juridique, couvrant ainsi les quatre principaux domaines fonctionnels. Leur animation est assurée par des agents des services et des collectivités concernées. Un comité de suivi des plateformes a été constitué. Il rassemble les représentants élus des collectivités et est chargé du pilotage de ces plateformes et de la définition de leurs programmes de travail annuel.

En 2010, la mise en place de plateformes collaboratives a permis d'établir les pratiques suivantes en matière de recrutement :

- les départs d'agents travaillant sur des postes rattachés aux fonctions supports des communes donnent systématiquement lieu à recrutement par l'agglomération, et ensuite de mise à disposition de la commune concernée ;

- les offres d'emploi internes ou externes publiées par l'agglomération sont diffusées dans les communes et réciproquement. Les agents de l'ensemble des collectivités du territoire peuvent postuler.

L'objectif est de permettre la mise en place de parcours favorisant les mobilités au sein du territoire de l'albigeois, afin de donner des opportunités d'évolution aux agents et de renforcer la culture commune.

4.3.3.2 - Les prévisions à moyen terme en matière de besoins de recrutement

Le recours à des outils de prospective sur les emplois n'est pas formalisé car la collectivité considère que son volume d'emplois inférieur à 500 postes, et les contraintes très fortes assignées à toute évolution de la masse salariale ne l'imposent pas. Toutefois, la C2A pense que le recensement en cours à l'échelle du territoire de l'agglomération dans le cadre du schéma de mutualisation pourrait rendre pertinent une démarche de recours à ces outils.

La décision de recourir à un recrutement s'opère après analyse de toute autre hypothèse de réalisation de l'activité (rationalisation, optimisation, redéploiement, modification des missions...) L'absence de schéma pluriannuel de recrutement serait liée à une appréciation insuffisamment fiable des volumes de départs/arrivées à moyen terme induite et au volume annuel actuellement faible de recrutement. Cette situation est dépendante de l'évolution de périmètre de compétences qui a pu notamment être plus important par le passé, lors des transferts déjà évoqués.

Pour la C2A, la difficulté à définir un schéma pluriannuel de recrutement est renforcée par le manque de lisibilité des évolutions, de nombreux changements intervenant en fonction du désengagement de l'Etat, des décisions du législateur et d'une plus forte incertitude sur le parcours professionnel et l'âge du départ en retraite :

- à titre d'exemple l'ATESAT, service d'appui à l'instruction des documents d'urbanisme apporté par la DDT s'arrête à compter du 1^{er} juillet 2015, cette situation a nécessité le recrutement de deux agents ADS (administration du droit des sols).
Il en est de même pour le secrétariat des commissions de réforme qui était assuré jusqu'à présent par la DDCSPP. A compter du 1^{er} septembre 2015, il revient aux collectivités, de s'organiser pour prendre en charge ces missions de secrétariat (commissions de réforme et comités médicaux),
- le périmètre de compétences évolue de par les décisions du législateur (loi NOTRe – eau potable, tourisme – loi ALUR/PLUI, ...) ou des décisions réglementaires (transition énergétique, biodiversité),
- en raison de l'évolution des réglementations relatives aux départs en retraite, et de l'individualisation des parcours de carrière, les analyses en termes de classes d'âge perdent aussi de leur fiabilité. Les projections de départs en retraite deviennent aléatoires. De plus interviennent des difficultés dans le fonctionnement des services et notamment dans la transmission de pratiques et l'organisation des relais, car la décision de départ à la retraite est souvent connue lorsque le départ effectif est imminent.

Par ailleurs, d'autres facteurs influent sur l'organisation des services des collectivités et ne facilitent pas la réflexion sur l'organisation des services et donc affectent les projections en matière de recrutement : les réflexions permanentes et mouvantes sur le partage des compétences entre Etat, régions et départements ne permettent pas la visibilité à terme, les

dépôts de charges et de normes (PES, règles de passation des marchés publics). La charge du contrôle sur les agents publics, les évolutions et l'accroissement de la complexité réglementaire (accessibilité, plan climat,...) ne permettent pas, selon la collectivité, une anticipation sur les profils à développer et des compétences à acquérir au sein de la collectivité.

4.3.3.3 - L'analyse effectuée en amont du recrutement

L'analyse des besoins en amont des recrutements est systématique à l'occasion d'un départ, d'une mobilité interne ou lors d'une création de poste. Elle fait l'objet d'une présentation en bureau communautaire au regard des incidences éventuelles sur l'organisation du service concerné avant présentation le cas échéant devant les instances paritaires.

Ainsi, dans le cadre des transferts de compétences en 2010, une première analyse générale a été présentée en bureau communautaire sur une structuration optimale des effectifs des services techniques pour répondre aux enjeux de service public. Chaque élément a fait ensuite l'objet d'une analyse plus détaillée afin de valider ou non les postes proposés et leur financement.

Les exemples suivants illustrent la méthode et la logique d'optimisation développée pour prendre en compte l'échelle communautaire :

- le poste « déplacements doux » a été pourvu par le transfert/mutation d'un agent catégorie A de la ville d'Albi¹² qui n'a pas été remplacé,
- le poste NTIC a été pourvu par mutation/transfert d'un agent catégorie A de la ville d'Albi non remplacé,
- le poste de coordonnateur régie voirie signalisation a été pourvu par mobilité interne d'un agent du service de la collecte des ordures ménagères au sein de l'agglomération, mobilité qui n'a pas donné lieu à ce jour à remplacement au sein du service de la collecte. Le poste pourvu était nécessaire suite à la reprise des missions ATESAT de l'Etat sur la partie entretien de voirie,
- le poste éclairage public maîtrise énergétique a été créé et pourvu en externe dans un premier temps, puis en interne suite au départ de l'ingénieur, dans le cadre d'une réorganisation présentée en bureau communautaire.
- les recrutements concernant l'hydraulique et assainissement correspondaient à l'analyse des besoins lors du passage en régie de l'assainissement.

Les compétences confiées à l'agglomération en 2010 ont également donné lieu, outre à l'arrivée des agents des services directement liés à ces missions, au transfert de personnels des services fonctionnels (ressources humaines et finances, notamment). La difficulté pour ce type de transfert réside dans le fait que l'ensemble des agents des services fonctionnels interviennent pour une partie de leur temps, qui cumulés peuvent correspondre à un ou plusieurs équivalents temps mais répartis sur plusieurs agents. Dès lors, l'opération de transfert s'avère plus délicate à mener. La mise à disposition est également difficile à organiser puisque l'activité (traitement des payes ou des carrières pour le volet RH par exemple, traitement des écritures comptables pour le volet finances, etc.) doit se réaliser dans le service fonctionnel communautaire concerné.

¹² Il était évalué et transféré à 30 % sur la compétence déplacements doux et muté sur les 70 % d'ETP restant.

Pour rendre possible des transferts d'emplois fonctionnels, l'agglomération a décidé de raisonner sur un transfert d'emplois « ETP » évalué selon des critères de volumes d'activités. Par exemple pour les RH, le nombre d'agents transférées a été estimé en fonction du nombre de payes transférées et de suivis des carrières. Pour le service des finances, les critères retenus ont été le nombre de commandes et mandats, de suivi de marchés et de volumes de crédits, etc. A partir du profil de poste correspondant à l'activité transférée, un processus complet de recrutement, depuis la définition des postes, les appels à candidatures auprès des agents des services concernés, la tenue d'un jury et la sélection ont été menés. Les candidats ont fait valoir leur motivation auprès du jury, les postes ont été ouverts à « recrutement par transfert » aux agents du service communal dont l'activité était pour partie transférée en lien avec les nouvelles compétences assurées par le niveau intercommunal (voirie, éclairage public, propreté, etc.).

Deux agents des ressources humaines et deux agents comptables de la ville d'Albi ont intégré les services de l'agglomération dans ce cadre de sélection. Cela s'est substitué à la mise à disposition de près de vingt agents pour des quotités faibles.

Dans le prolongement et en approfondissement cette logique d'optimisation et de simplification fonctionnelles, il a été ainsi procédé au recrutement de secrétaires de mairie mutualisées entre plusieurs communes. Dans toutes les communes, une part de temps d'activité de secrétaire de mairie est dédiée aux compétences transférées, laquelle est identifiée dans le cadre des conventions de mise à disposition des communes vers l'agglomération. A l'occasion de la mutation de ces deux agents secrétaires de mairie qui intervenaient sur trois communes, les maires se sont rapprochés de l'agglomération afin de permettre que ces recrutements soient effectués au niveau communautaire. Une quatrième commune a souhaité être associée à la démarche afin de faire face à la demande de disponibilité d'un agent communal administratif. Un travail précis avec les communes concernées a porté sur la définition du besoin. Ces postes font l'objet d'une « mise à disposition descendante », de l'agglomération vers les communes. Gérées au niveau de la direction générale de l'agglomération en termes de planification de l'activité et de gestion des formations et congés, ces agents interviennent en accueil général, urbanisme, traitement administratif et comptable au sein des quatre mairies concernées, et en appui des services finances, comptabilité et ressources humaines pour une quotité réduite (0,1 ETP) de leur temps.

Les cadres, responsables des différents services de la collectivité, ainsi que les trois chargés de mission auprès de la direction générale en charge du développement de secteurs stratégiques pour la collectivité (qualité, financements extérieurs, territoire-Scot, territoire-habitat) présentent en début d'année, en présence du président, les contributions de leur entité aux enjeux du service public. Les orientations sont discutées et révisées le cas échéant en lien avec l'exécutif. Ces éléments sont préalablement préparés avec les élus référents et avec la direction générale lors des entretiens d'évaluation des responsables.

La ventilation ou la consolidation des besoins par filières, catégories, grades, postes, métiers ou compétences n'est pas en vigueur dans la collectivité, en raison des faibles volumes de recrutement.

Une analyse de l'organisation est systématiquement conduite par le service, en lien avec la direction des RH, la direction générale et l'élu en charge des ressources humaines. L'organisation est évaluée, et toutes les hypothèses sont prises en compte : modification de l'organisation des équipes, évolution des fiches de postes, modification des rythmes de travail, le recrutement n'étant, le cas échéant, déclenché que si les autres hypothèses ne sont pas pertinentes.

A titre d'exemple, le départ en disponibilité au sein du service des équipements aquatiques de l'un des cinq chefs de bassin, n'a pas été remplacé. Une analyse de l'organisation conduite à

l'occasion de ce départ a conduit au fonctionnement de la structure avec quatre chefs de bassin, dont un assure une fonction de coordinateur. Cette réorganisation a ainsi permis la suppression définitive d'un poste.

Récemment le bureau d'études a fait l'objet de ce type d'analyse. Son organisation a été modifiée en 2015 à la suite de deux départs d'agents d'études de ce bureau et du service assainissement. La réorganisation du bureau d'études a conduit à ne pas procéder aux remplacements de ces deux départs tout en garantissant un bon fonctionnement des services concernés. Une première présentation et validation des élus en bureau communautaire a eu lieu en novembre 2014, elle a été suivie d'une présentation en CTP en janvier 2015 et d'une mise en œuvre en février 2015.

4.3.3.4 - Les propositions de création ou de suppression d'emploi

Le débat de type financier sur les suppressions de postes reste, selon l'ordonnateur, délicat à conduire au regard de l'impact social et de l'incidence possible sur le fonctionnement des services. Toutefois, cette évaluation financière serait systématique et présentée en bureau communautaire en tant que de besoin.

L'assemblée délibérante est informée de chaque création ou suppression de poste, lors de la présentation en conseil communautaire du tableau des effectifs et du vote du budget.

Une estimation financière est notamment conduite lors de la définition des postes ouverts à recrutement, pour établir le niveau des postes. Par exemple, afin de renforcer le niveau d'encadrement dans les médiathèques, deux postes de catégorie B ont été transformés en un poste de catégorie A.

4.3.3.5 - La mobilité interne

Les postes à pourvoir sont systématiquement ouverts à la mobilité interne. Le périmètre « interne » est élargi à l'ensemble des communes du territoire de l'agglomération. Sur la période 2010-2014, les mobilités internes s'établissent entre sept et treize changements d'affectation par an, au sein des services de l'agglomération, pour dix-huit à vingt-quatre appels à candidature.

Entre un tiers et la moitié des appels à candidature sont donc pourvus par la voie de la mobilité interne. Ce processus permet de faire porter également l'analyse sur l'organisation des services d'origine des agents ayant changé de poste.

Le recensement des souhaits de mobilité interne se fait de plusieurs manières, annuellement, dans le cadre de l'entretien d'évaluation, au moment des appels à candidature qui sont prioritairement diffusés en interne, lors des rendez-vous des agents à la direction des ressources humaines. Les agents qui manifestent un souhait de mobilité sont reçus à la direction des ressources humaines qui prend ainsi connaissance des demandes, les évalue et constitue un « réservoir » d'agents potentiellement mobiles, en lien avec les situations de reclassement ou d'adaptation des postes.

4.3.4 - Le remplacement des départs à la retraite

Un taux de remplacement des départs à la retraite a été défini par l'enquête des juridictions financières comme suit :

500, avenue des États du Languedoc • CS 70755 • 34064 MONTPELLIER CEDEX 2 • T +33 4 67 20 73 00 • lrmp@crtc.ccomptes.fr
Site de Toulouse : 31, allée Jules Guesdes • CS 38512 • 31685 TOULOUSE CEDEX 6 • T +33 5 34 31 34 34

Nombre total des entrées – nombre de sorties (autres que les départs à la retraite)

Nombre des départs à la retraite

Il a été calculé pour chaque année de 2010 à 2014.

	2010	2011	2012	2013	2014
taux de remplacement	65	2	4,25	1,59	1,09
retraitement hors transferts	7,67	1,5	4,25	1,24	1
retraitement hors transferts et autres (reprises d'activités en régie)	4,67	1,5	2,38	1,18	0,91

Source : données C2A

Cet indicateur ne paraît pas pertinent à l'ordonnateur, s'agissant d'une collectivité de taille moyenne, dont le périmètre est en constante évolution, notamment par la voie des transferts. Il présente une variabilité importante, liée aux faibles effectifs concernés par ces données, et ne présenterait donc pas, même retraité, une fiabilité statistique suffisante pour être étudié. Par exemple, les départs à la retraite ont en trois ans, une variabilité de 1 à 6 et ne représentent, certaines années, que 25 % des départs, et sur la quasi-totalité de la période sous revue moins de 50 %.

La collectivité n'utilise aucun indicateur de départs à la retraite dans sa réflexion pour maîtriser les coûts.

La collectivité réfléchit systématiquement aux moyens visant à diminuer le taux de remplacement en fonction des contraintes budgétaires.

La démarche de réduction des postes et de calibrage précis, en lien avec le niveau de service rendu, est ancienne. Pour l'ordonnateur, l'objectif visant à ne pas remplacer les agents partant à la retraite n'est possible et réaliste que dans le cadre d'une prise de décision politique sur le niveau de service à fournir à la population. Ainsi, la collectivité a, par exemple, remplacé une tournée de collecte d'ordures ménagères par une tournée de collecte sélective pour répondre aux obligations légales sans création de tournée supplémentaire. Cela n'a pas permis de réduire les effectifs de la régie des ordures ménagères, mais cela a évité d'avoir à renforcer le service de collecte.

Les informations sur le nombre d'agents susceptibles de faire valoir leurs droits à la retraite dans les trois prochaines années (2015, 2016 et 2017) ne sont pas formalisées, en raison, comme déjà indiqué, des difficultés croissantes d'estimation des dates de départs en retraite en fonction des situations individuelles.

En effet, les analyses par classe d'âge perdent leur fiabilité, compte tenu des évolutions réglementaires fréquentes (durées d'assurance, modes de calcul des pensions), de l'individualisation des parcours de carrière (cumul d'assurances au titre de plusieurs régimes au cours d'une carrière), des changements sociétaux (temps partiels, entrées tardives dans la vie active, enfants en poursuite d'études au moment de la possibilité du départ en retraite, personnes seules, écarts importants entre salaire de fin de carrière et le niveau de pension).

Une analyse des données pour l'année à venir est cependant conduite à l'automne au moment de la préparation budgétaire : recensement des agents arrivant à l'âge possible de la

retraite et l'ayant dépassé, estimation des départs en fonction des informations disponibles sur les situations individuelles. La collectivité dispose d'un suivi prospectif des agents atteignant, dans les prochaines années, l'âge légal de départ en retraite, ainsi que la limite d'âge, mais qui ne permet plus de dégager des données jugées fiables sur l'effectivité du départ des agents concernés.

Les chefs de service portent une attention particulière à la collecte des informations permettant de fiabiliser ces données, afin d'anticiper les départs et pouvoir travailler sur l'organisation des services. L'automatisme du départ en retraite à soixante ans, qui avait cours il y a quelques années a fait la place à une imprévisibilité qui complexifie cette démarche prévisionnelle qui a cependant le mérite d'exister.

4.3.5 - Les objectifs d'évolution prévisionnelle des effectifs

Comme indiqué supra, la collectivité ne s'est pas dotée d'objectifs d'évolution prévisionnelle de ses effectifs, compte tenu de l'évolution de son périmètre de compétences pas encore stabilisé.

Des principes ont cependant été définis : ne créer aucun poste à périmètre constant, supprimer les doublons s'ils existent, justifier systématiquement la nécessité des remplacements suite à des mutations ou départs à la retraite ou autre. La justification doit prendre en compte les possibilités d'organisation du service ou de réorganisation des services, les opportunités de mutualisations ou des évolutions des mises à disposition (ascendantes vers descendantes par exemple), les modifications possibles de l'exécution du service public (régie, externalisation, réduction...), les modalités de financement.

4.4 - L'externalisation des services

Depuis plusieurs années, les exécutifs locaux réfléchissent au renforcement de leurs marges de manœuvre budgétaires par la réduction ou la maîtrise des charges fixes. Dans ce contexte, l'externalisation constitue une alternative à la gestion en régie directe.

4.4.1 - Les raisons du choix de gestion entre régie et externalisation

Depuis plusieurs années, l'exécutif albigeois, comme nombre d'autres collectivités locales, tente de maîtriser son cadre budgétaire au regard d'une réduction de ses ressources fiscales. Il paraît dès lors délicat de pouvoir se placer dans un contexte de « *renforcement de marges de manœuvre budgétaire* » précise la collectivité. « *La réduction ou la maîtrise des charges de gestion est une préoccupation prégnante de la Communauté d'agglomération de l'Albigeois. Pour répondre à cet objectif, la délégation de service public n'est pas, a priori, une réponse systématique. L'approche de la collectivité est pragmatique, sans a priori ni idéologie et résulte d'une analyse étayée. L'expérience de la C2A ne permet pas d'établir que la délégation de service public soit une alternative économiquement favorable par rapport à la gestion en régie directe. L'analyse s'effectue au cas par cas sur chacune des missions exercées par la collectivité : l'organisation la mieux adaptée (DSP, marché, régie) est appréciée à chaque opportunité et évaluée régulièrement pour estimer sa pertinence. Le coût du personnel est un élément de l'analyse au même titre que d'autres paramètres. Le coût global du service pour la collectivité et l'usager est l'indicateur premier dans le choix du mode de gestion* ». Les questions de la retombée locale de l'argent public du territoire interviennent également dans l'appréciation du mode de gestion.

La délégation de service public étant une alternative qui ne génère pas systématiquement une maîtrise du coût global et des garanties quant à l'évolution des charges, la gestion en régie est privilégiée par l'agglomération lorsqu'elle permet une maîtrise de la qualité de service et des coûts.

L'externalisation par la passation de marchés est une autre alternative utilisée par la collectivité, pour sa souplesse et sa pertinence dans des domaines où les interventions peuvent par exemple être limitées dans le temps. Enfin, la possibilité de faire évoluer le niveau du service (diminution du nombre de tournées de collecte, adaptation des amplitudes horaires d'accueil des usagers des équipements publics, ...) est moins aisée et plus contraignante dans le cadre d'une délégation où toute évolution est discutée dans le cadre d'un avenant.

L'ordonnateur relève aussi l'effet de distorsion du mode de gestion du fait des méthodes de calcul du prélèvement opéré pour participer au redressement des comptes publics. Il indique ainsi que *« que la gestion en régie est pénalisée depuis 2014 par les modalités de calcul du prélèvement pour participation au redressement des comptes publics, qui prend en compte les recettes réelles générées par la collectivité. L'externalisation, lorsqu'elle a lieu, n'est pas défavorisée, et ce quand bien même la gestion en régie s'avèrerait économiquement plus pertinente que le mode délégué ... »*.

Il s'agit de mettre en évidence le fait que les modalités de calcul du prélèvement sur DGF opéré depuis 2013 est défavorable au mode de gestion en régie, quand bien même ce mode de gestion s'avèrerait économiquement plus pertinent pour la collectivité, l'usager et le contribuable puisque ce prélèvement est uniquement fondé sur un pourcentage fixe des recettes réelles de fonctionnement perçues par la collectivité. Dans le cas d'une gestion en régie, ces recettes incluent le produit des services gérés en régie, le prélèvement sur DGF est donc plus important. Dans le cas d'une délégation, ces recettes n'apparaissent pas dans le budget de la collectivité qui voit donc son prélèvement sur DGF atténué, indépendamment de l'impact économique réel du mode de gestion choisi. A titre d'exemples, on peut citer : les recettes en matière de gestion des déchets (hors TEOM) dont la revente de matériaux triés (1 342 K€ en 2014), les recettes éco-emballages (573 K€ en 2014), le produit du chenil (25 K€ en 2014), la revente déchets de la propreté urbaine et cartons (80 K€ en 2014)... ».

4.4.2 - Les services externalisés

L'agglomération pratique, comme indiqué précédemment, les trois modes de gestion (DSP, marchés, régie).

Pour la collecte des déchets, le territoire est découpé en plusieurs zones, les zones A et B sont assurées en régie, la zone C est confiée à un prestataire. Le coût de la gestion en régie directe s'avère inférieur à celui de la délégation.

Pour la voirie, les missions ne nécessitant pas de compétences techniques particulières telles que le faucardage, le curage de fossés, la signalisation verticale et horizontale et le petit entretien ponctuel des voiries sont externalisées pour certaines parties du territoire. Cette pratique permet d'affecter les moyens de la régie sur les interventions de proximité, nécessitant réactivité, technicité, compétence et adaptabilité.

Le caractère saisonnier de certaines activités est aussi un élément de justification de l'externalisation comme mode de gestion et d'adaptation de l'organisation des services.

L'assainissement a fait l'objet d'une reprise en régie, suite à une analyse d'opportunité lors de la mise en service de la nouvelle station d'épuration d'Albi Madeleine réalisée par la collectivité,

concomitante de la fin des délégations du service public d'assainissement transférées à la communauté d'agglomération dans le cadre du transfert de compétence.

Le recours aux marchés publics constitue le principal mode d'externalisation choisi, ainsi du traitement des déchets (marché Trifyl 2012) suite à la fermeture par arrêté préfectoral du centre d'enfouissement de déchets. Cette solution a été privilégiée par rapport à une adhésion à un syndicat mixte de traitement des déchets, pour la gestion des déchetteries.

Un marché est conclu avec une entreprise d'insertion pour l'accueil sur site des usagers, dans le domaine de l'assainissement : marchés de curage des installations, contrôle et diagnostic des réseaux.

En ce qui concerne l'éclairage public, des marchés d'entretien des équipements d'éclairage ont été passés hors commune d'Albi sur laquelle existe une régie :

- pour les transports publics de voyageurs : marchés de transports spéciaux scolaires,
- pour la gestion du parc automobile : marchés d'entretien de certains véhicules pour certaines prestations,
- pour l'entretien des espaces verts des zones d'activités et des ouvrages d'assainissement, des marchés sont conclus.

L'évolution des pratiques en matière de mutualisation suite aux transferts de compétences, a conduit l'agglomération à travailler avec la ville centre, par la procédure de mises à disposition partielles des agents du service des parcs, jardins et espaces naturels pour l'entretien de certains espaces verts plus qualitatifs contribuant à la qualité paysagère du territoire (entretien des espaces verts des équipements aquatiques par exemple).

La délégation de service public est un mode d'externalisation utilisé ponctuellement par l'agglomération, pour la gestion des parcs de stationnement et d'un foirail à bestiaux.

4.4.3 - Les changements intervenus au cours de la période sous revue

Une reprise en régie a eu lieu pendant la période sous revue, elle concerne le service public de l'assainissement. Elle a coïncidé avec la mise en service de la nouvelle unité de traitement et le transfert de la compétence dans sa globalité. En 2001, la renégociation du précédent contrat d'affermage entre la ville d'Albi et la Lyonnaise des Eaux avait démontré ses faiblesses et permis de rétablir des conditions contractuelles équilibrées. Ce point avait été analysé par la chambre régionale des comptes dans son rapport d'observations définitives lors du contrôle effectuée sur la ville d'Albi et portant sur la période 1993-1998.

L'analyse entre régie et délégation au moment du renouvellement du contrat d'assainissement s'est faite sur la base d'une analyse comparative des différents modes de gestion, établie par un bureau d'études au premier semestre 2009. Une présentation en bureau communautaire a eu lieu en juin 2009 constatant des écarts économiques faibles entre les différents modes de gestion.

Le transfert de la partie collecte des eaux usées à l'agglomération au 1^{er} janvier 2010, avec le regroupement de la totalité de la compétence, a permis de poursuivre les démarches sur les modes de gestion pour l'ensemble de l'assainissement collectif. Le choix du mode de gestion en régie a été présenté en commission consultative des services publics locaux le 12 mars 2010, en

CTP le 17 mars 2010 et acté par le conseil communautaire le 30 mars 2010. La création d'une régie a été délibérée le 18 mai 2010. L'organigramme du service assainissement présenté lors du CTP de janvier 2015 après réorganisation et intégration des activités d'études et de maîtrise d'œuvre exercés par le service de bureau d'études atteste d'un effectif de 23 agents ETP théoriques dont 3 agents mis à disposition de la ville d'Albi pour la maîtrise d'œuvre des travaux liés à l'eau potable pour 1,15 ETP soit un effectif sur l'assainissement de 21,85 ETP théoriques. En tenant compte des temps partiels des agents dans le service assainissement, celui-ci est donc composé en janvier 2015 de 20,85 ETP réels pour une régie d'assainissement oeuvrant sur l'ensemble du territoire. Cette évolution conforte le choix de la régie qui a été effectué puisque la collectivité a pu et su réduire les moyens et ses coûts en personnel. L'effectif actuel (20,85 ETP) est à comparer au 25 ETP ayant servi de base de calcul pour le comparatif avec le mode en délégation (effectif qui n'incluait pas la gestion de la STEP de Marssac et les réseaux de Marssac encore en délégation à ce moment).

Les missions caractérisant la régie lors de l'étude de 2009 n'ont pas été externalisées par le biais de marchés publics et sont toujours exercées en régie directe à ce jour.

La chambre prend acte de cette option de gestion en régie directe affirmée par la C2A, et de son incidence sur l'évolution des effectifs de la collectivité.

4.4.4 - Les associations ou autres entités recevant des subventions importantes

Aucune mission de l'agglomération n'est déléguée à une association par le biais du versement de subvention qui serait ainsi un substitut à de la masse salariale. En effet, les seules associations à bénéficier de subventions supérieures à 10 000 € sont :

- pour le développement économique et l'innovation : la pépinière ALBISIA, à hauteur de 76 200 € en 2014, le CRITT-CAAPI, à hauteur de 52 000 € en 2014, l'association Point Chances¹³ pour 20 000 € en 2014, l'association du pôle de compétitivité DERBI, à hauteur aussi de 20 000 € en 2014 ;
- pour la politique de la ville : le GIP CUCSA (contrat urbain de cohésion sociale de l'Albigeois), à hauteur de 36 100 € en 2014 ;
- pour les ressources humaines : le comité des œuvres sociales (COS) de l'Albigeois, pour 89 938 € en 2014¹⁴.

L'agglomération indique être très attachée à conserver la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement et attentive aux évolutions des quatre syndicats dont elle est adhérente, à savoir :

- le syndicat mixte Scot du Grand Albigeois : la participation de la collectivité est variable en fonction du programme d'activités défini par le syndicat, la collectivité a participé à ce programme à hauteur de 83,3 %, soit un montant de 44 857 € en 2014 ;
- le syndicat mixte du CRITT, (Centre régional d'Innovation et de Transfert de Technologie)¹⁵ : la participation forfaitaire de la collectivité s'établit à 25 000 € par an, à

¹³ La collectivité n'a pas décidé d'allouer de subvention à cette association pour 2015.

¹⁴ Calculée sur la base de 0,86 % du montant de la masse salariale nette, à laquelle s'ajoutent 16 € par agent en faveur du comité d'action sociale et une participation de 1 328 € au titre des médailles du travail en 2014.

¹⁵ CRITT (Centre régional d'Innovation et de Transfert de Technologie) et du CRITT CAPI (Centre d'Automatisation Appliquée en Production Industrielle). Le CRITT CAAPI est l'association qui gère les activités de transfert de technologie conformément au label régional, dont le domaine d'intervention est les

parité avec le conseil départemental du Tarn. Son montant est défini statutairement et ne peut évoluer sans une modification des statuts approuvés par l'ensemble des membres du syndicat.

- le syndicat mixte de rivière Tarn : la participation de la collectivité s'établit à 24 884 € en 2014, correspondant à un montant de 0,30 € par habitant fixé statutairement et soumis à approbation de chacun des membres ;
- le syndicat mixte Sup Albi Tarn : la participation de la collectivité est arrêtée par les membres du syndicat chaque année, en fonction des investissements que ce syndicat va soutenir pour le développement du site universitaire. Le montant de la participation de l'agglomération, à parité avec le département du Tarn, s'est élevé à 200 000 € en 2014.

Concernant le service départemental d'incendie et de secours du Tarn, la participation annuelle de la collectivité est variable en fonction du programme d'activités et d'investissement défini par l'établissement public, la collectivité participe à ce programme à hauteur de 3,147 M€ en 2014.

4.5 - Le bloc communal

Différentes formes de mutualisation existent : soit la mise à disposition de services communaux au profit de l'EPCI (*mutualisation « ascendante »*) ou le contraire (*mutualisation « descendante »*), soit la mise en commun de services ou de moyens hors transferts de compétences. L'intérêt du développement de services mutualisés et le caractère encourageant de certaines bonnes pratiques, mais aussi le caractère encore hésitant de ce mouvement – rarement étendu à l'ensemble des communes-membres de l'EPCI – et un impact financier encore difficilement mesurable ont été mis en évidence par la Cour des comptes¹⁶. Les recommandations portaient sur un approfondissement de la mutualisation « descendante » et la généralisation de la mutualisation des fonctions « support » (informatique, gestion des ressources humaines, achats, etc.).

automatismes et les procédés industriels d'automatisation. L'activité de l'association CRITT CAAPI bénéficie de subventions pour ses activités de transfert de technologies réalisées en étroite collaboration avec d'autres entités albigeoises de la recherche et du transfert de technologie et bénéficiant fortement au tissu industriel local (École des Mines d'Albi, plateforme technologique RASCOL, plateformes technologiques de la communauté d'agglomération, ...). Par ailleurs, un syndicat mixte dit « CRITT » créé en 1989, est l'entité propriétaire des locaux construits sur la zone ALBITECH pour les activités de transfert de technologie et de pépinière d'entreprises. Cette entité associe les partenaires Région, Conseil général, et communauté d'agglomération (qui a pris, en 2009, le relais de la ville d'Albi qui était compétente au moment de la construction du bâtiment). Le syndicat mixte du « CRITT » est chargé de l'entretien de ce bâtiment et bénéficie d'une participation statutaire de la part des collectivités membres pour son activité de gestion patrimoniale.

¹⁶ Rapport public sur les finances locales (octobre 2014).

4.5.1 - Les effectifs concernés par les mutualisations entre l'intercommunalité et ses communes membres

tableau n° 35 : Impact du processus de mutualisation sur les effectifs

	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution
Mises à disposition ascendantes au 31 décembre						
Nombre d'emplois (en ETP)	29,64	25,82	24,23	23,66	23,90	-19,37%
Nombre d'agents concernés	274,00	272,00	259,00	255,00	233,00	-14,96%
Masse salariale (en €)	3 531 774,09	941 366,94	1 118 415,83	831 849,08	831 009,23	-76,47%
Mises à disposition descendantes au 31 décembre						
Nombre d'emplois (en ETP)	18,83	19,50	20,68	22,13	22,80	21,08%
Nombre d'agents concernés	84,00	89,00	90,00	92,00	98,00	16,67%
Masse salariale (en €)	358 071,10	663 309,86	77 787,63	113 847,04	156 392,81	-56,32%
Services communs						
Nombre d'emplois	0,00	0,00	0,00	7,00	7,00	N.S
Nombre d'agents concernés	0,00	0,00	0,00	6,00	6,00	N.S
Masse salariale (en €)	0,00	0,00	0,00	292 495,46	303 577,54	N.S

Source : CRC d'après données transmises par la C2A ; N.S : non significatif

La collectivité explique les différences importantes entre ETP et nombre d'agents concernés de la façon suivante : « Dans le cadre des transferts de compétences de 2010, il a été évalué le temps de travail dédié aux compétences communautaires pour chaque agent concerné. Les agents occupant plus de la moitié de leur temps à ces compétences ont été transférés à la communauté d'agglomération de l'Albigeois, et ont été remis à disposition de leur commune d'origine pour continuer à exercer les activités restant de compétences communales. A contrario, les agents occupant la majorité de leur temps de travail à des compétences communales n'ont pas fait l'objet d'un transfert et ont été mis à disposition de l'agglomération pour continuer à effectuer les missions relevant des compétences désormais communautaires. Dans ces deux cas, de nombreux agents sont concernés pour, dans la très grande majorité des cas, une très petite part de leur temps de travail. Ainsi, à titre d'exemple le service des parcs et jardins de la ville d'Albi (soit 25 agents mis à disposition) intervient pour l'entretien de tous les arbres d'alignement de compétence communautaire car attachés aux voiries transférées à l'agglomération, pour une activité correspondant à 2,8 ETP. C'est ainsi que l'on dénombre effectivement 233 agents intervenant dans le cadre des mises à disposition ascendantes (communes vers agglomération) correspondant à un effectif de moins de 24 ETP. Ce chiffre fluctue chaque année en fonction de l'évolution de l'organisation des services communaux mis à disposition ou des mutualisations qui peuvent intervenir et qui modifient les mises à disposition ascendantes ».

4.5.2 - L'état d'avancement du processus de mutualisation.

Différentes modalités de mutualisations ont été mises en œuvre au sein du bloc communal albigeois depuis les transferts importants réalisés en 2010 comportant la voirie, la propreté urbaine, l'éclairage public, l'assainissement, la lecture publique, et concernant 172 agents.

Le transfert de compétences est par destination une mutualisation entre communes sur le territoire d'un bassin de vie. Le niveau d'intégration qui en découle est mesuré par le biais du coefficient d'intégration fiscale (CIF). Le coefficient d'intégration fiscale de la communauté

d'agglomération de l'Albigeois s'établissait à 46,50 % en 2013, ce qui la plaçait au 14^e rang d'intégration au sein de la strate des 213 communautés d'agglomération de France. En 2014, le CIF de l'Albigeois s'établissait à 51,24 %, la communauté d'agglomération se situant alors au 2^e rang d'intégration des 222 communautés d'agglomération¹⁷. Le CIF de la CA de l'Albigeois s'établit à 50,83 % pour 2015¹⁸.

Selon l'ordonnateur « seules 3 communautés d'agglomération bénéficient en 2015 de la protection du seuil de garantie à 50 %. La CA de l'Albigeois fait partie de ces 3 EPCI. Cette donnée est importante à rappeler car « la mutualisation par intégration » est un objectif stratégique premier que se sont fixées les exécutifs communautaire et communaux. Outre ses effets en termes de garanties de ressources pour le territoire dans le cadre des politiques de financements publics, cette stratégie a permis de rationaliser le fonctionnement des services communautaires et le poids relatif des charges de structure à partir d'une masse critique d'effectifs et de volumes budgétaires. Elle garantit également la cohérence de l'intervention de l'établissement public de coopération intercommunale sur une chaîne complète de compétences, en veillant à éviter tout morcellement de compétences pouvant être générateur de coûts supplémentaires induits et permettre que les rationalisations et les organisations soient optimisées. »

Les statuts de la communauté d'agglomération actualisés mettent en évidence les champs de compétences exercés et les cohérences globales recherchées (aménagement de l'espace, mobilité, environnement et déchets...).

4.5.3 - Les mises à disposition « ascendantes » et « descendantes »

- Des mises à dispositions « ascendantes » ont été réalisées lorsque les agents n'exerçaient pas en totalité leurs missions dans le cadre des compétences transférées. Au moment des transferts de compétence, en dehors de la ville centre, de nombreuses communes ont conservé dans leurs effectifs les agents compte tenu de leur polyvalence technique et administrative et ont mis à disposition des quotités de temps de travail d'agents. Ces temps d'agents ont été évalués et des conventions de mises à disposition ont été mises en œuvre par commune pour contrôler l'activité exercée dès lors pour le compte de la communauté d'agglomération et organiser les remboursements.

Ce mode de fonctionnement peut cependant présenter des limites pour permettre un travail de regroupement et de réorganisation. En effet, il ne rend pas possible une mutualisation pertinente, de moyens et une organisation des services à une échelle du territoire, puisque les agents mis à disposition ne le sont que sur le périmètre communal, ce qui peut générer des coûts difficiles à maîtriser ou à optimiser, notamment de déplacements ou d'approvisionnements.

Afin de clarifier la situation, un débat en bureau communautaire a permis d'arrêter certains principes concernant le remboursement des « mises à disposition ascendantes » et favoriser l'optimisation de la gestion des compétences à l'échelle de l'agglomération et les transferts effectifs d'agents. Dès lors, à l'occasion de mutation ou de départs à la retraite, les communes examinent la nécessité du remplacement de l'agent et essaient de réorganiser leurs services afin de pouvoir rassembler les temps de « mise à disposition ascendante » et permettre le transfert d'un agent ou le recrutement par l'agglomération.

¹⁷ Derrière Amiens Métropole : CIF 59 %, 33 communes, 180 000 habitants.

¹⁸ Le classement national CIF des agglomérations ne sera connu qu'en début d'année 2016.

Cette évolution peut être illustrée par le recrutement du directeur des services techniques (DST) de Puygouzon par la communauté d'agglomération, suite au départ du précédent DST qui était mis à disposition partiellement de l'agglomération. L'agent recruté par l'agglomération exerce les missions de responsable du pôle de proximité régie voirie communautaire, et à 50 % est mis à disposition de la commune pour exercer les missions de responsable technique communal. Cette réalisation a ainsi facilité le passage vers un processus de « *mutualisation descendante* » tout en permettant à un territoire plus important, de bénéficier de l'expertise d'un technicien sans coût supplémentaire.

- Des mises à disposition « descendantes » vont permettre la poursuite par les communes de missions ne relevant pas des compétences transférées mais exercées par des services ayant fait l'objet de transferts (exemple de la gestion du fonds patrimonial de la médiathèque d'Albi, non transférée car ne faisant pas partie de la lecture publique, mais exercée par le service réseau des médiathèques). En 2014¹⁹ ces mises à dispositions concernent 233 agents dans le cadre des mises à dispositions ascendantes et 98 agents dans le cadre des mises à disposition descendantes pour 465 postes au tableau des effectifs de l'agglomération.

4.5.4 - Le rôle des plateformes collaboratives dans la création des postes mutualisés

Parmi les réalisations concrètes de ces plateformes, figure la mise en œuvre d'un logiciel commun finances-ressources humaines. La décision d'en doter les administrations publiques du territoire a été actée en 2012 par le comité de suivi des plateformes.

La préparation du projet et la définition des besoins ont été travaillées en plateformes RH-finances pour ce qui est des spécifications métiers, en plateforme informatique pour ce qui est du cadre technique. Ce travail collaboratif a servi de base à la consultation lancée par l'agglomération pour son compte, dans une première phase, et celui de trois de ses communes-membres les plus peuplées (Albi, Saint-Juéry et Lescure et dans une seconde phase étendue à toutes les autres communes intéressées). L'analyse des offres a été conduite au sein des plateformes, le logiciel commun est disponible depuis le 1^{er} janvier 2013 pour ce qui est du déploiement de la première phase. Ce projet comporte une deuxième phase, en cours de déploiement, qui concerne les autres communes du périmètre. Au premier trimestre 2015, Terssac est opérationnel, Cambon et Saliès sont en cours de déploiement, Rouffiac et Puygouzon démarrent le processus. Cunac, Marssac, Fréjairolles, Carlus, Castelnau et Le Séquestre ont demandé à entrer dans le dispositif.

Ainsi, 15 des 18 collectivités du bloc communal (17 communes et 14 agglomérations) sont d'ores et déjà intégrées dans le projet de déploiement d'un logiciel commun des finances et des ressources humaines, qui s'appuie sur les protocoles de dématérialisation en vigueur au niveau de la comptabilité publique.

La création de postes mutualisés (juridique-contentieux, secrétariat de mairies) a été rendue possible par la dynamique des plateformes. La définition d'un réseau NTIC communautaire irriguant l'ensemble des bâtiments publics des collectivités du territoire a été initiée dans le cadre de la plateforme informatique, tout comme la réflexion autour de la création du service commun systèmes d'information géographique « SIG » communautaire qui a abouti en 2012. Des

¹⁹ Les données nominatives 2015 sont en cours d'actualisation par les communes.

groupements de commandes à l'initiative de la plateforme juridique ont été mis en œuvre, dans des domaines aussi variés que l'approvisionnement en papier, en carburant ou en prestations de géomètres.

En 2015, les plateformes continuent de fonctionner. Elles jouent un rôle moteur dans la mise en œuvre des services communs.

4.5.5 - Les services communs

Le premier service commun au sein du bloc communal albigeois a concerné les systèmes d'information géographique. Il a été créé au 1^{er} janvier 2012, dans la continuité des transferts de compétences de 2010. En anticipation de l'évolution des dispositifs réglementaires existant en la matière, il a donné lieu au transfert de 7 agents de la ville centre vers l'agglomération au 1^{er} janvier 2013. Les autres services communs sont issus de la logique des plateformes. Leurs périmètres sont différenciés, en fonction des besoins des collectivités parties prenantes. Une règle de gestion fondamentale pour le fonctionnement du processus de mutualisation sur le territoire de la Communauté d'agglomération de l'Albigeois a été instituée et validée par l'ensemble des acteurs locaux. Elle prévoit que tout départ d'un agent d'une commune exerçant des missions relevant de services fonctionnels est remplacé, le cas échéant et après discussion sur les évolutions utiles du profil de poste, par un recrutement par l'« agglomération », et remis à disposition de la commune.

Au 1^{er} janvier 2015, sont en activité les services communs suivants :

- le service commun finances, entre l'agglomération et les communes de Terssac et de Lescure, il a occasionné le transfert d'un agent de la commune de Lescure vers la communauté d'agglomération. L'intégration de la commune de Saint-Juéry est actuellement en discussion ;
- le service commun ressources humaines, entre l'agglomération et les communes de Terssac et d'Albi. Il a occasionné le transfert de 14 agents de la commune d'Albi vers l'agglomération. L'intégration de la commune de Saint-Juéry est actuellement en discussion.

La création du service commun ressources humaines a, dès sa création, engendré la suppression d'un poste de cadre A (attaché principal) suite au départ à la retraite du directeur des ressources humaines de l'agglomération, non remplacé en regard de la nouvelle organisation du service commun. Dans ces deux cas, il n'y a pas de transfert de la commune de Terssac, l'agent concerné étant déjà communautaire, en application de la règle de gestion présentée ci-dessus.

Depuis le début de l'année 2015, un service commun informatique est en cours de constitution entre l'agglomération et les communes de Saint-Juéry et de Terssac. A la demande de la commune de Saint-Juéry, il a été acté le recrutement d'un agent technique informatique, sur un profil de poste repensé et en remplacement d'un agent municipal affecté dans d'autres fonctions.

Au 1^{er} juillet 2015, suite à l'arrêt de l'instruction effectuée par les services de la DDT au bénéfice de quinze communes du territoire, le service commun « droit des sols » sera mis en place par la communauté d'agglomération. Il concerne, pour les services déjà existants, les communes d'Albi (7 agents, dont 3,7 ETP dédié) et de Saint-Juéry (1 agent, dont 0,5 ETP dédiés), et assurera l'instruction des autorisations d'urbanisme pour toutes les communes du territoire²⁰. L'effectif du

²⁰ Sauf pour Labastide-Dénat, actuellement sous régime de règlement national d'urbanisme (RNU).

service commun ADS est de 6,4 ETP dont 0,6 catégorie A, 1,5 catégorie B et 4,3 catégorie C. Il occasionne la création de 2 postes, et à terme le redéploiement de 0,2 ETP d'agent administratif. Cet effectif est inférieur à celui indiqué par la DDT (2,8 ETP) comme étant affecté à l'activité ADS pour les 15 communes de l'Albigeois en regard du volume des actes à traiter sur le territoire.

L'objectif de veiller lors de la création de ce service commun ADS à optimiser les emplois affectés mais également de préparer la mise en place de la compétence du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI), qui sera obligatoire, à l'échelle du territoire albigeois a été retenu. C'est la raison pour laquelle ce service commun a été placé, par mise à disposition d'une quotité de 0,1 ETP, sous la responsabilité du cadre A de la ville d'Albi en charge de la direction de l'urbanisme. Cette organisation vise à minorer l'impact du transfert de compétence « instruction ADS » pour les communes de moins de 10 000 habitants opéré par l'Etat, sans transfert des moyens correspondants à la collectivité. C'est une réponse optimisée à une contrainte nouvelle.

Ainsi, en juin 2015, 30 postes auront été transférés à l'agglomération dans le cadre de la création de services communs, qui concerneront 60 agents.

4.5.6 - Les mises à disposition de services pour le fonctionnement d'établissements publics associés

La logique générale d'optimisation et de mutualisation qui aboutit à la création de services communs trouve une traduction particulière dans le cadre de syndicat mixte dont l'agglomération est partie prenante. Elle s'est appliquée en particulier lors de la mise en place obligatoire du schéma de cohérence territoriale (SCOT), conformément aux recommandations de l'Etat sur la nécessité de constituer des syndicats mixtes entre plusieurs EPCI pour la réalisation de schémas de cohérence territoriale sur un bassin de vie élargi, et pérenniser ainsi l'avis et les prescriptions édictées dans ce cadre. La communauté d'agglomération de l'Albigeois a donc été amenée à créer un syndicat mixte avec trois EPCI voisins (communauté de communes des monts d'Alban, communauté de communes du Villefrancois, communauté de communes du Réalmontais).

Il a été expressément souhaité par les élus albigeois que cette création de syndicat mixte ne donne pas lieu à constitution d'une administration supplémentaire. La gestion ce syndicat a donc été confiée, par convention de mise à disposition de services, à des agents de la communauté d'agglomération de l'Albigeois : l'animation et le secrétariat général sont assurés par un ingénieur urbaniste de la mission territoire, le service finances assure le suivi financier et comptable, les fournitures sont commandées par le service affaires générales de l'agglomération. La création de ce syndicat mixte SCOT et les charges afférentes à son activité se sont donc effectuées à « iso effectif » et son administration a été intégrée par redéfinition de missions d'agents communautaires.

Cet enjeu est visé dans le cadre de tous les syndicats mixtes dans lesquels la communauté d'agglomération est partie prenante, la constitution d'une « administration propre » à un syndicat mixte apparaissant porteuse de coûts supplémentaires induits à terme, et rendant plus délicate toute réflexion d'opportunité sur l'arrêt d'activité dudit syndicat. A l'exception du syndicat de rivière Tarn où cette logique n'a pu être mise en œuvre, aucun des trois autres syndicats mixtes dont la communauté d'agglomération est adhérente n'est doté d'une administration propre. Tous s'appuient pour leur fonctionnement sur des ressources d'ingénierie technique et administrative en temps partagé, par convention de mise à disposition entre le syndicat mixte SCOT et la communauté d'agglomération de l'Albigeois. Cela permet un recalibrage chaque année des moyens effectivement adaptés et nécessaires à l'activité du syndicat en fonction d'un programme arrêté par les élus.

De manière générale, dans l'optique de conserver la meilleure lisibilité de son cadre d'intervention et une maîtrise de ses dépenses, la communauté d'agglomération ne privilégie pas la délégation de compétences à des syndicats mixtes, sans nécessité impérieuse ou garantie quant à l'évolution des charges de fonctionnement inhérentes.

4.5.7 - Les perspectives de mutualisation

4.5.7.1 - Le schéma de mutualisation

Dès avril 2014, lors de l'installation des nouveaux exécutifs communautaires, une délégation à la mutualisation a été confiée au vice-président en charge des ressources humaines.

Un groupe de travail animé par ce vice-président a entamé une réflexion sur l'élaboration et la mise en œuvre d'un schéma de mutualisation. Il compte des représentants de toutes les communes membres et fonctionne régulièrement afin d'être en mesure de proposer un schéma de mutualisation cohérent et adapté aux spécificités des collectivités du territoire à l'approbation du conseil communautaire et des conseils municipaux dans les délais définis par le législateur.

La première réunion du groupe a eu lieu le 31 mars 2015. En application des textes réglementaires relatifs aux schémas de mutualisation, il a été demandé aux communes de fournir leurs données d'effectifs et de masse salariale depuis 2009, afin de consolider ces informations au niveau du bloc communal.

Une deuxième réunion de ce groupe de travail a été planifiée le 28 avril 2015 dans le cadre de la table ronde organisée par l'association nationale des communautés de France (ADCF) à l'occasion de son tour de France en régions.

Une troisième réunion du groupe de travail a eu lieu le 9 juin 2015 afin de balayer l'ensemble des mutualisations mises en place et définir les approfondissements et évolutions souhaitables.

A la fin du contrôle, l'ordonnateur précisait que la prochaine séance de travail sur la mutualisation allait examiner les données des effectifs du territoire et définir les tendances d'évolution pour déterminer, de manière consolidée, les impacts des processus de mutualisation depuis la mise en œuvre des transferts de compétences en 2010.

Un premier bilan permet de constater que :

- le principe du recours massif aux « mises à disposition ascendantes et descendantes » a permis de ne pas créer de doublons. En effet, les agents de l'agglomération partiellement remis à disposition des communes (mises à disposition descendantes) continuent d'exercer leurs missions restées communales, évitant de recruter, au niveau des communes. Inversement, les agents des communes, partiellement mis à disposition de l'agglomération (mises à disposition ascendantes) permettent d'éviter à l'agglomération de recruter pour pourvoir des postes dont les compétences existent au niveau communal.

L'exemple de la mise à disposition partielle des agents de la régie bâtiment de la ville d'Albi à destination de l'agglomération pour l'entretien des bâtiments nécessaires à l'exercice des compétences transférées illustre la volonté d'éviter la mise en place d'un service identique à l'agglomération.

- les agents transférés, dans le cadre des créations des services communs, s'ils viennent augmenter les effectifs de l'agglomération, viennent en égale diminution des effectifs des

communes dont ils sont issus. Le processus est encore trop récent, et aucun départ n'ayant été enregistré dans les services concernés pour pouvoir mesurer si des diminutions de postes étaient envisageables.

Le comité de suivi des plateformes examine l'évolution du processus de mutualisation depuis sa création. Un bilan a été fait fin 2013 sur les conséquences des transferts de compétences, sur les effectifs, depuis 2010. La création d'un service commun des ressources humaines, notamment entre l'agglomération et la ville centre, permet désormais une gestion des effectifs sur une population d'agents représentant la majeure partie des effectifs du bloc local, avec une vocation et capacité à assurer la gestion de la totalité de l'effectif du bloc local à moyen terme.

Enfin, une gestion intégrée des ressources humaines est en cours de constitution avec la mise en œuvre de passerelles entre collectivités, du fait de la possibilité depuis plusieurs années, pour les agents de l'agglomération et des 17 communes de postuler aux offres de mobilité publiées par l'une ou l'autre des 18 collectivités, et qui sont diffusées à tous les agents du bloc local.

Pour la communauté d'agglomération de l'Albigeois, la mutualisation doit permettre l'amélioration du niveau de compétences global au bénéfice de l'ensemble du territoire car au travers des diverses formes de mutualisation mises en œuvre, l'ingénierie administrative et technique de l'agglomération bénéficie à l'ensemble des communes du territoire, y compris de manière fréquente et quasi quotidienne en échanges directs pour conseil et assistance dans la mesure où une grande proximité existe entre les 17 maires des communes qui exercent une fonction exécutive au niveau de l'agglomération et les cadres qui la composent. La mutualisation doit aussi optimiser le nombre et les qualifications des agents publics sur le territoire, en vue d'une administration locale unique à terme, et d'une visée d'économies de gestion.

Suite à une question de l'enquête, il faut préciser que l'agglomération n'intervient en rien dans la réforme des systèmes scolaires qui relève de la responsabilité exclusive des communes.

4.5.7.2 - Les perspectives à partir de 2015

Les dotations versées par l'Etat représentent chaque année environ 28 à 29 % des ressources de l'agglomération (13,5 M€ en 2014). La DGF notifiée pour 2015 est de 12 M€, soit une diminution nette de - 1,5 M€, consécutive à un prélèvement au titre de la réduction du déficit public de - 1,7 M€, et à des mesures bénéfiques de + 0,2 M€ (dont certaines mesures de protection liées au niveau d'intégration élevé de la communauté d'agglomération dont le coefficient d'intégration fiscale de 51,2 % en 2014 (2^{ème} rang national). Ce prélèvement représente une diminution de 13 % de la DGF en une seule année, et représentera près de 4,5 M€ (33 %) en 2017 par rapport au niveau de DGF 2013. L'ordonnateur souligne : « que le prélèvement, pour l'agglomération dans ce cadre est relativement plus élevé que celui de la moyenne des EPCI du fait de son haut niveau d'intégration et de la gestion en régie de la plupart de ses services (puisque le prélèvement est calculé en appliquant un pourcentage, identique pour tous les EPCI, aux recettes réelles de fonctionnement, parmi lesquelles se trouvent les redevances et produits des services gérés en régie car non délégués). A noter que le montant de la DGF 2015 nous a été notifié par l'Etat le 1^{er} avril 2015, alors même que notre budget primitif était adopté depuis le 10 février 2015. Le prélèvement de - 1,7 M€ supporté en 2015 (et qui sera de nouveau subi en 2016 et 2017) représente près de 10 % de la masse salariale brute globale de la communauté d'agglomération (tous budgets confondus), et près de 12 % de la masse salariale brute de son budget principal. Pour l'ensemble de ces raisons, compte tenu de l'ampleur de ce prélèvement, et malgré la difficulté majeure que représente l'absence de visibilité sur l'évolution d'une part importante de ses ressources, l'agglomération a anticipé depuis plusieurs années la perspective

de la baisse des dotations de l'Etat, comme en attestent l'évolution très maîtrisée de sa masse salariale et de ses effectifs, à périmètre constant, entre 2009 et 2014».

La communauté d'agglomération de l'Albigeois entend poursuivre sa démarche en matière d'évaluation et d'organisation dans un cadre consolidé (bloc local) en raison de l'impact simultané de la baisse des dotations sur les communes de son territoire, à savoir un montant diminuant de 9,6 M€ sur la DGF pour l'ensemble du territoire entre 2014 et 2017, dont une baisse de 4,5 M€ pour l'agglomération et une baisse de 5,1 M€ pour les 17 communes.

L'ordonnateur précise que : *« toutes les évolutions de périmètre et de compétences se sont faites à fiscalité constante (0 % d'augmentation des impôts depuis 2007) et que la baisse de DGF supportée depuis 2013 (- 0,5 M€ en 2013 et - 1,7 M€ en 2014) n'a pas remis en cause la stricte stabilité fiscale de la communauté d'agglomération ».*

Les évolutions de périmètres seront les suivantes à partir de 2015²¹ :

- en 2015, la création de services communs : finances (un agent transféré) et ressources humaines (14 agents transférés) au 1^{er} janvier ; le service commun « droit des sols » (huit agents transférés) au 1^{er} juillet,
- en prévision : l'extension du service commun finances et la création d'un service commun informatique.

4.5.7.3 - Les outils d'analyse prospective pour concevoir la stratégie globale de la collectivité

La stratégie de mise en place des plateformes collaboratives, et la pratique des différents types de mutualisation depuis 2010 ont été mises en place par l'agglomération de l'Albigeois bien avant l'annonce de la baisse des dotations de l'Etat, dans une logique d'efficience et d'optimisation des fonctionnements et des organisations. L'ordonnateur confirme que : *« l'objectif que s'est assigné la collectivité, en matière d'évolution de la masse salariale, est pragmatique : 0 % d'évolution maximum à périmètre constant, depuis presque 10 ans. Toutefois, les transferts de charges de fait, sans compensation financière, nonobstant les analyses juridiques en la matière, génèrent des recrutements dont la maîtrise échappe à l'agglomération comme par exemple et déjà évoqué : l'ATESAT (appui ingénierie voirie et aménagement aux communes) : 2 postes créés ; l'ADS (appui ingénierie autorisation du droit des sols) : 2 postes créés ; le secrétariat des comités médicaux et commissions de réforme : évaluation en cours. » ;*

Les missions en matière de voirie conduites par l'ATESAT (assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire) consistaient à une assistance technique et réglementaire en matière de voirie sur le fonctionnement et l'investissement. Elles s'exerçaient sur l'ensemble des communes de l'agglomération hors Albi. Dès le transfert de la voirie réalisée, la direction départementale du territoire a fait savoir qu'elle n'exercerait plus ces

²¹ Pour rappel, les transferts déjà évoqués jusqu'en 2015 ont consisté : en 2010, transferts de compétences de la voirie, l'éclairage public, la propreté urbaine, l'assainissement et la lecture publique, 172 agents sont transférés ; en 2011 : prise de compétences sur le relais assistantes maternelles ; en 2012 : à compter du 1^{er} septembre intégration de 14 agents suite à dissolution du SITOMA ; en 2013 : création du service commun Systèmes d'information Géographique (SIG) transfert effectif de 6 agents et prise de la compétence « contribution au développement de l'enseignement supérieur »,

missions. Une solution transitoire a été examinée en bureau communautaire et mise en place. Dès les analyses plus précises de la situation réalisées, un recrutement a été lancé pour compenser les missions de maîtrise d'œuvre et permettre la poursuite des travaux de voirie dans les communes, et un poste a été pourvu par mobilité interne à la régie voirie pour assurer la définition et la coordination des missions d'entretien de voirie à l'échelle du territoire de l'agglomération.

L'ordonnateur a souhaité indiquer que la marge de progression de la C2A face à la baisse des dotations de l'Etat est obérée par le niveau déjà atteint en termes de mutualisations : « *La conjonction de ces transferts de charges avec la brutalité et l'ampleur des baisses de dotations génèrent des difficultés particulières pour les collectivités vertueuses en matière de gestion des effectifs et de pilotage de la masse salariale, telle que la communauté d'agglomération de l'Albigeois. Il convient d'ajouter que cette stratégie, ancienne, est une politique de recherche d'efficience par principe, et non d'anticipation des baisses de dotations de l'Etat, qui n'ont été annoncées que très tardivement par rapport à leur mise en œuvre effective. La mutualisation est une des réponses au désengagement de l'Etat sur l'ingénierie territoriale, qui doit pouvoir limiter l'impact à la hausse de ces décisions non maîtrisées par la collectivité. Elle ne générera d'économies que pour les collectivités qui disposent de marges de manœuvre en matière de réduction de leurs effectifs, ce qui n'est pas le cas pour la Communauté d'agglomération de l'Albigeois, compte tenu des efforts faits depuis de nombreuses années en la matière.* »

Cette mutualisation devrait permettre aux communes de plus petite taille, sans administration étoffée de bénéficier de moyens humains d'expertise et qualifiés, à moyen constant à l'échelle du territoire.

4.6 - Le régime de travail, les absences au travail et la gestion des heures supplémentaires

4.6.1 - Le temps de travail

4.6.1.1 - Le régime du temps de travail dans la collectivité

La délibération sur le temps de travail dans la collectivité a été produite. Le régime général des congés s'applique à tous les services, il n'y a pas de régime de congés dérogatoire.

L'annualisation du temps de travail est le mode de gestion retenu pour le service des équipements aquatiques, en raison de la saisonnalité de cette activité et surtout de l'amplitude d'ouverture des équipements.

Les agents travaillent selon des rythmes de 14 jours d'activité par période de trois semaines. D'autres services travaillent sur un rythme différent du régime de base « 36 heures sur 5 jours » : le réseau des médiathèques fonctionne sur une alternance de semaines courtes et longues, afin de gérer l'importante amplitude horaire d'ouverture des équipements, la régie voirie et le service éclairage public travaillent sur un régime de « 36 heures sur 4,5 jours. ». Les espaces verts, la restauration scolaire, l'animation sportive et culturelle, susceptibles de bénéficier de tels rythmes de travail ne sont pas dans le périmètre des compétences exercées par la communauté d'agglomération.

Le service de collecte des ordures ménagères travaille toute l'année sur un régime horaire de 36 heures sur 5 jours travaillés et deux repos, sur une amplitude hebdomadaire du lundi matin au samedi soir. Un dispositif dit de « double journée » est mis en œuvre pour faire face à la charge d'activité suite à un jour férié non travaillé.

4.6.1.2 - L'organisation et le suivi des comptes épargne temps (CET)

La délibération décrivant les modalités d'organisation, de suivi et d'indemnisation des jours de CET n'appelle pas de commentaires particuliers.

4.6.1.3 - L'écart avec la durée légale du travail

Les agents à temps complet bénéficient de 25 jours de congés, 11 jours ARTT (le 12^e jour étant affecté au lundi de Pentecôte) et d'un jour ancienneté par 5 années d'activité publique.

Selon l'ordonnateur : *« comme tous les EPCI, la communauté d'agglomération de l'Albigeois a été constituée par transferts d'agents issus de collectivités membres et à cet égard le code général des collectivités territoriales prévoit le maintien des avantages acquis à titre individuel pour tous les agents transférés. Dès lors, les avantages obtenus dans les collectivités antérieurement au transfert acquièrent un statut « d'avantages acquis » lors des transferts auxquels les partenaires sociaux se réfèrent avec pugnacité »*. La chambre rappelle que l'article L. 5214-28 du CGCT qui prévoit le maintien des droits acquis par les personnels n'envisage que le cas de dissolution d'EPCI, de syndicat de communes, ou de syndicat mixte. En cas de transfert de compétences de communes vers un EPCI, c'est l'article L. 5211-4-1 du CGCT qui doit être mentionné.

La collectivité a entrepris de limiter le nombre de jours d'ancienneté dans un cadre concerté avec les partenaires sociaux. Ainsi depuis 2011, seuls les jours d'activité publique exercée dans le périmètre de l'agglomération et de ses communes-membres sont pris en compte pour les nouveaux arrivants. Pour tout nouvel agent de la collectivité, seul le temps travaillé au sein d'une des 18 collectivités du bloc local est pris en compte pour déterminer l'ancienneté ouvrant droit à jour d'ancienneté. Tout nouvel agent issu d'une collectivité hors bloc local et venant par mutation dans les effectifs de la communauté d'agglomération ne pourra obtenir un jour de congé d'ancienneté qu'après 5 ans travaillés dans la communauté d'agglomération. Auparavant c'était l'ancienneté au sens large dans la fonction publique qui était prise en compte.

D'après les déclarations de l'ordonnateur : *« les agents de l'agglomération travaillent 36 heures par semaine. Le décompte annuel s'établit de la manière suivante : 365 jours – 104 weekends – 8 fériés – 25 CA – 11 ARTT = 217 jours. A raison de 36 heures de travail hebdomadaire sur cinq jours, une journée compte 7h12 minutes, soit 7,2 heures. Ce qui établit la durée annuelle à 1 562 heures, le déficit horaire annuel est donc de 45 heures pour un agent ne disposant pas de jours ancienneté. En fonction du nombre de jours total ancienneté accordés au sein de la collectivité, le déficit s'établit à 28 500 heures, soit 18 ETP »*.

tableau n° 36 : Congés et durée hebdomadaire du travail

Nombre d'agents	474 ²²
Durée hebdomadaire	36h
Nombre de jours de congés annuels accordés par la collectivité (25CA+11RTT)	36
Décompte annuel	1562
Conversion hebdomadaire	34h

NB : les jours ancienneté ne sont pas comptabilisés

Source : CRC, d'après données fournies par C2A.

Pour l'ordonnateur « l'association d'une durée hebdomadaire du travail de 36 heures et de 11 jours RTT ancienneté correspond à une durée effective du travail de 34 heures par semaine... Le régime de temps de travail à hauteur de 36 heures hebdomadaires est en vigueur dans la communauté d'agglomération depuis sa création en 2003. La communauté d'agglomération a repris les conditions de travail de la communauté de communes de l'Albigeois créée en 1998 qui a elle-même transposé lors de sa création les conditions de travail en vigueur à la ville d'Albi. La ville d'Albi a établi en 1982 le temps de travail à 36 heures hebdomadaires au lieu de 39 heures dans le cadre du dispositif national relatif au contrat de solidarité. Ce temps de travail a été maintenu par l'exécutif local de la ville d'Albi suite à délibération du conseil municipal du 21 décembre 2001 relative à la durée et aménagement du temps de travail, au motif que le régime de travail en vigueur dans la collectivité (temps hebdomadaire et congés accordés) était plus favorable que le régime légal des 35h ».

Toutefois, la durée légale du travail est de 35 heures par semaine (ou 1 607 heures par an) dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics. La fixation de la durée et de l'aménagement du temps de travail doit donc s'effectuer sur cette base annuelle de 1 607 heures de travail effectif, laquelle constitue à la fois un plafond et un plancher pour 35 heures hebdomadaires.

Ainsi l'écart annuel entre la durée légale de 1 607 heures et la durée de travail des agents de l'agglomération de l'albigeois fixée à 1 562 heures, soit 45 heures par agent, constitue une marge de manœuvre pour la collectivité.

La chambre prend acte des informations transmises par l'ordonnateur : la mise en œuvre effective de sa délibération du 17 décembre 2015 va intervenir, laquelle dispose que le temps de travail au sein de la Communauté d'agglomération de l'Albigeois sera de 1607 heures annuelles ; ceci à compter du 2 mai 2016.

4.6.1.4 - La valorisation de l'écart du temps de travail avec la durée légale

Le coût moyen d'un poste, calculé sur la base du bilan social 2013 (brut hors charge) est de 24 562 €. La collectivité comptant 466 agents au 31/12/2014, un volume de 20 970 heures est

²² Le tableau renseigné par la collectivité fait apparaître un effectif de 474, alors qu'il était au 31 décembre 2014 de 466 agents. En fait il s'agit ici de l'effectif théorique de la communauté. La chambre précise que la prise en compte de l'effectif réel apparaît ici plus logique.

perdu annuellement (45 heures perdues par agent X 466 agents). Le dispositif d'attribution de jours d'ancienneté, c'est-à-dire de jours de congés supplémentaires obtenus avec le temps, représente, d'après la collectivité, pour l'année 2014, 8 450 heures par an. En divisant le nombre total d'heures non travaillées mobilisables (20 970 + 8 450) par la durée légale annuelle de travail (1 607 heures), le calcul effectué par la C2A conduit à une perte équivalente à 18 ETP. Le coût de l'écart de temps de travail par rapport à la durée légale est d'environ 442 000 € (18 X 24562 €), sans tenir compte des charges sociales²³.

4.6.2 - L'absentéisme

4.6.2.1 - L'évaluation de l'absentéisme

D'après l'ordonnateur, la comparaison avec d'autres collectivités devrait tenir compte de la plus forte proportion d'effectifs techniques due à un certain nombre de services publics assurés en régie (collecte des déchets, entretien de la voirie, les transports urbains, la propreté urbaine) alors que les emplois seraient plus communément administratifs. Les incidences en matière d'absences sont particulières s'agissant d'emplois exposés à risques ou à pénibilité spécifiques. Il conviendrait donc de prendre en compte cette typicité de la structure d'emplois de la collectivité albigeoise dans toute comparaison des taux d'absentéisme avec d'autres collectivités de même strate de population, mais dont la structure des services publics assurés serait sensiblement différente, en terme de compétences exercées ou de mode de gestion retenu (mode régie directe ou mode délégué).

La question de la pénibilité devrait selon l'ordonnateur ainsi être prise en compte dans l'étude de l'absentéisme des collectivités. Il souligne que ces deux paramètres sont en effet étroitement corrélés, notamment s'agissant de services tels que la collecte des déchets, ou l'entretien de la voirie.

L'ordonnateur a modifié le tableau de l'enquête « *de sorte à préciser la nature des congés concernés et permettre une analyse objectivée de l'absentéisme* ».

Il considère que les absences recensées dans ce tableau sont de natures différentes, ainsi les congés maternité, paternité et adoption sont des congés légaux, sur lesquels l'employeur n'a aucune prise, ils concernent certaines classes d'âges des effectifs et peuvent en fonction des années ou du poids de la classe d'âge dans l'effectif général avoir des impacts sensibles sur le nombre global de jours d'absence sans traduire une situation préoccupante, appelant un traitement particulier de la collectivité. S'agissant du congé de maternité, les congés pathologiques, accordés très libéralement, voire quasi systématiquement par les médecins, et qui sont directement liés au congé maternité devraient selon l'ordonnateur être défalqués de la maladie ordinaire.

Par ailleurs, l'exercice du droit syndical est strictement encadré par les textes, et l'employeur ne peut se voir imputer un taux d'absence important du fait d'un volume d'absence élevé dans ce domaine, selon lui, dans le respect du cadre réglementaire. Cela peut être analysé

²³ La C2A ajoute qu' « *En revanche, il n'a pas été pris en compte dans l'analyse que la quasi-totalité des cadres A de la collectivité effectue un volume d'heures hebdomadaires supérieur à 36 h et équivalent au moins à 37 h (qui correspondrait à la durée hebdomadaire nécessaire pour compenser le volume des jours de congés annuels et RTT accordés dans la collectivité) dans la mesure où aucun document de la collectivité ne peut attester cette pratique pourtant effective. Une petite partie de l'effectif de la collectivité (les cadres A ne représentant pas un contingent important sur l'effectif total des 466 agents) exerce ainsi son activité dans le respect de la durée légale du travail et en adéquation avec leur niveau de responsabilité.* »

soit comme un indicateur de qualité du dialogue social ou de respect du cadre légal ; ce volet est d'ailleurs largement encouragé au plan national par les pouvoirs publics.

S'agissant des jours de formation : l'ordonnateur indique que « la réforme de 2007 met en place un véritable droit à la formation. Intégrer ces absences dans le calcul d'un taux d'absentéisme revient à pénaliser les collectivités qui favorisent la formation, (y compris dans une logique de prévention de l'absentéisme comme présentée ci-avant) l'évolution professionnelle et l'adaptation des compétences de leurs agents. »

Pour le décompte des jours d'absence pour raison de santé, les absences pour congés de grave maladie, congé de longue maladie ou de longue durée, s'ils doivent bien être pris en compte dans le calcul de l'absentéisme, doivent, selon l'ordonnateur, être traités comme un absentéisme incompressible, qui ne saurait être imputable à la collectivité, et notamment en lien avec la moyenne d'âge des agents. L'absentéisme potentiellement maîtrisable se résumerait donc aux accidents du travail et à la maladie ordinaire.

tableau n° 37 : Répartition des journées d'absences (enquête)

	2010			2011			2012			2013			2014			Evolution		
	Titulaires	Non titulaires	Total	Titulaires	Non titulaires	Total	Titulaires	Non titulaires	Total	Titulaires	Non titulaires	Total	Titulaires	Non titulaires	Total	Titulaires	Non titulaires	Total
Nombre de jours d'absence titulaires et non titulaires																		
Maladie dont :	6 493,00	420,50	6 913,50	8 887,00	385,00	9 272,00	8 042,00	469,50	8 511,50	9 021,00	798,00	9 779,00	9 380,50	429,00	9 789,50	44,01%	4,40%	41,82%
Maladie ordinaire	3 472,00	420,50	3 892,50	5 798,00	385,00	6 173,00	3 475,00	270,50	3 745,50	4 355,00	492,00	4 847,00	5 594,50	459,00	6 033,50	61,13%	4,40%	55,00%
LOD, MLD et grave maladie	3 021,00		3 021,00	3 089,00		3 089,00	2 567,00	99,00	2 666,00	4 666,00	266,00	4 932,00	3 786,00		3 786,00	24,53%		24,33%
Accidents du travail malades professionnelles	2 106,00	86,00	2 192,00	1 781,00	302,00	2 083,00	2 088,00	62,00	2 150,00	1 758,00	94,00	1 852,00	1 687,00	88,00	1 735,00	-21,79%	-14,29%	-21,50%
Maternité, paternité, adoption	324,00		324,00	219,00	33,00	252,00	627,00	181,00	808,00	651,00	178,00	831,00	260,00	277,00	537,00	-19,79%		-65,74%
Exercice du droit syndical - conflits sociaux	1 031,00	8,50	1 039,50	461,50	1,00	462,50	401,00	1,00	402,00	559,50		559,50	465,00		465,00	-54,90%	-100,00%	-65,79%
Formation	492,50	74,50	567,00	742,00	38,00	780,00	351,00	15,50	366,50	381,00	31,50	411,50	496,00	90,00	586,00	14,58%	20,81%	15,50%
Autres formes absences			0,00			0,00			0,00	329,00	56,00	385,00	375,00	31,00	406,00			
Total jours d'absence	10 436,50	559,50	10 996,00	12 086,50	759,00	12 845,50	11 509,00	733,00	12 242,00	12 371,50	1 081,50	13 453,00	12 258,50	854,00	13 112,50	17,46%	52,54%	19,29%
Total effectif équivalents temps plein	376,27	37,50	413,77	381,27	40,50	421,77	406,17	42,00	448,17	412,07	47,00	459,07	411,87	48,00	459,87	9,46%	28,02%	11,14%
Nombre de jours ouvrables	303,00	303,00	303,00	303,00	303,00	303,00	303,00	303,00	303,00	303,00	303,00	303,00	303,00	303,00	303,00	-0,33%	-0,33%	-0,33%
Taux global d'absentéisme	9,15%	4,92%	8,77%	10,24%	6,14%	9,94%	9,29%	5,72%	9,96%	9,91%	7,53%	9,67%	9,66%	5,89%	9,41%	7,66%	19,54%	7,69%

Source : CRC d'après données C2A

tableau n° 38 : Répartition des journées d'absence (tableau C2A)

	2010			2011			2012			2013			2014		
	Titulaires	Non titulaires	Total	Titulaires	Non titulaires	Total	Titulaires	Non titulaires	Total	Titulaires	Non titulaires	Total	Titulaires	Non titulaires	Total
Maladie ordinaire	3 472,00	420,50	3 892,50	5 788,00	385,00	6 173,00	5 475,50	370,50	5 846,00	4 555,00	490,00	5 047,00	5 594,50	409,00	6 033,50
Accidents du travail	1 817,00	56,00	1 873,00	1 407,00	302,00	1 709,00	1 806,00	62,00	1 868,00	1 446,00	94,00	1 540,00	1 640,00	48,00	1 690,00
Maladies professionnelles	339,00	0,00	339,00	374,00	0,00	374,00	192,00	0,00	1 959,00	312,00	0,00	312,00	45,00	0,00	45,00
Total absentéisme compressible	5 628,00	476,50	6 104,50	7 569,00	687,00	8 256,00	7 563,50	432,50	9 763,00	6 317,00	586,00	6 899,00	7 281,50	487,00	7 768,50
C.M., C.D., C.G.M.	3 021,00	0,00	3 021,00	3 095,00	0,00	3 095,00	2 567,00	99,00	2 666,00	4 466,00	266,00	4 732,00	3 756,00	0,00	3 756,00
Total absentéisme incompressible pour raisons de santé	3 021,00	0,00	3 021,00	3 095,00	0,00	3 095,00	2 567,00	99,00	2 666,00	4 466,00	266,00	4 732,00	3 756,00	0,00	3 756,00
Total absences pour raisons de santé	8 649,00	476,50	9 125,50	10 664,00	687,00	11 351,00	10 130,50	531,50	12 429,00	10 779,00	852,00	11 631,00	11 037,50	487,00	11 524,50
Maternité dont :	258,00	0,00	258,00	120,00	0,00	120,00	550,00	181,00	731,00	576,00	128,00	704,00	172,00	239,00	411,00
Congés pathologiques	26,00	0,00	26,00	14,00	0,00	14,00	42,00	14,00	56,00	44,00	14,00	58,00	14,00	17,00	31,00
Paternité	66,00	0,00	66,00	99,00	33,00	132,00	77,00	0,00	77,00	77,00	50,00	127,00	88,00	38,00	126,00
Adoption	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Absences exceptionnelles pour raisons familiales	Données non disponibles			Données non disponibles			Données non disponibles			323,00	56,00	385,00	375,00	31,00	406,00
Total absentéisme incompressible pour raisons familiales	324,00	0,00	324,00	219,00	33,00	252,00	627,00	191,00	818,00	992,00	234,00	1 216,00	635,00	368,00	943,00
Absences syndicales constatées	335,50	0,00	335,50	424,50	0,00	424,50	380,50	0,00	380,50	480,50	0,00	480,50	396,50	0,00	396,50
Conflits sociaux	696,50	8,50	704,00	37,00	1,00	38,00	20,50	1,00	21,50	79,00	0,00	79,00	65,50	0,00	65,50
Total absences « sociales »	1 031,00	8,50	1 039,50	461,50	1,00	462,50	401,00	1,00	402,00	559,50	0,00	559,50	465,00	0,00	465,00
Formation	432,50	74,50	507,00	742,00	38,00	780,00	351,00	19,50	370,50	380,00	51,50	431,50	496,00	90,00	586,00
Total formation	432,50	74,50	507,00	742,00	38,00	780,00	351,00	19,50	370,50	380,00	51,50	431,50	496,00	90,00	586,00
Autres absences (ex-mens...)	Données non disponibles			Données non disponibles			Données non disponibles			30 5 (1)	8 5 (1)	39 (2)	53,00	15,00	68,00
Total autres absences	Données non disponibles			Données non disponibles			Données non disponibles			30,50	8,50	39,00	53,00	15,00	68,00
TOTAL	10 436,50	559,50	10 996,00	12 086,50	759,00	12 845,50	11 509,50	733,00	14 009,50	12 731,00	1 146,00	13 877,00	12 686,50	900,00	13 586,50

(1) : données "autres absences" en partie non disponibles pour l'année 2013

Source : données C2A.

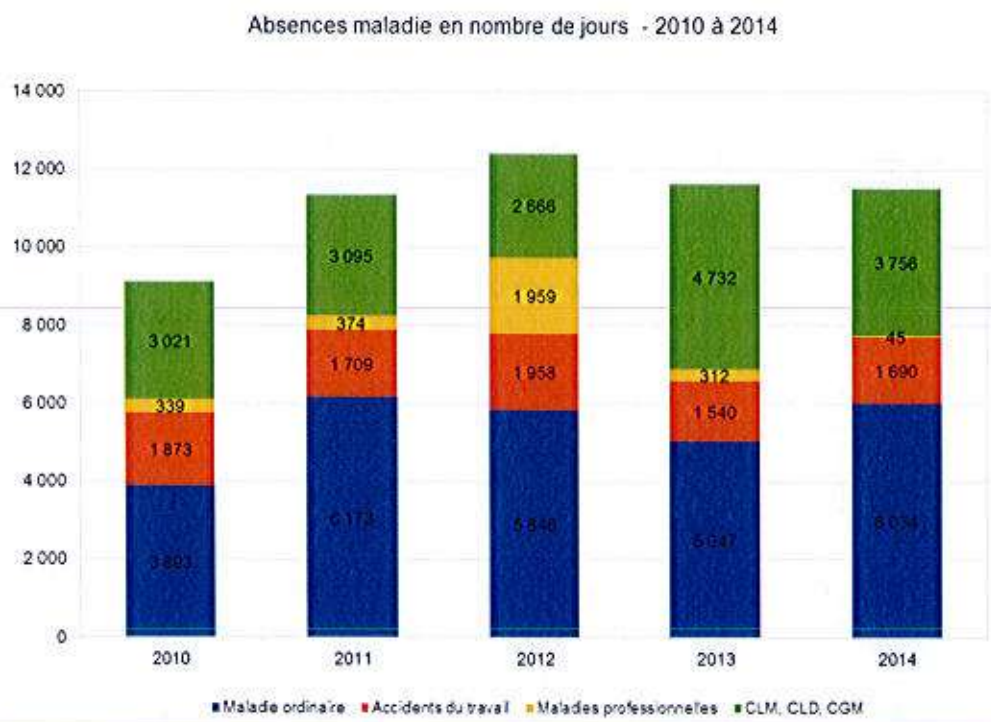
La chambre rappelle que les analyses, études, écrits de référence relatifs à la question, n'envisagent pas les concepts « d'absentéisme compressible ou d'absentéisme incompressible » présentés par l'agglomération (tableau n° 38).

Le taux d'absentéisme total de la C2A tel qu'il figure dans le tableau n° 37 s'établit en 2014 à 9,44 % et est supérieur au taux national fixé à 8,7 % pour la même année²⁴.

Ce taux évolue sur la période 2010/2014, passant de 8,7 % à 9,44 % : une constante sur ces années, correspondant à la tendance au niveau national, à savoir la moindre absence significative chez les non titulaires, doit être notée.

²⁴Source : LOCALTIS, le 29 juin 2015.

4.6.2.2 - L'évolution de l'absentéisme et ses principaux facteurs explicatifs



Source : données de la C2A

L'agglomération a souhaité mentionner l'impact très négatif selon elle du retrait de la journée de carence : « Ce dispositif avait été mis en place dès sa parution et a généré des effets positifs en matière de diminution du nombre de jours d'absence. Les effets de son abrogation sont également très visibles, avec une nette remontée du nombre de jour d'absences en 2014 par rapport à 2013. L'effet « carence », à la baisse lors de son instauration, à la hausse lors de son abrogation, est de l'ordre de 15 % du nombre de jours d'absence. Sur ce point, la collectivité regrette le manque d'anticipation et de concertation dans la gestion du retrait de cette mesure, et souligne le manque de lisibilité, notamment en matière de gestion budgétaire ».

Si l'on rapporte ces jours d'absence aux effectifs de l'agglomération, les effets négatifs de la suppression du jour de carence, qui occasionnent une « ré-augmentation » des jours d'absence pour maladie ordinaire en 2014 semble se confirmer.

tableau n° 39 : Nombre de jours d'absence par agent

	2010	2011	2012	2013	2014
Effectif	419	429	455	465	466
Maladie ordinaire	9,3	14,4	12,8	10,9	12,9
Accidents du travail	4,5	4,0	4,3	3,3	3,6
Maladies professionnelles	0,8	0,9	4,3	0,7	0,1
CLM, CLD, CGM	14,6	19,2	21,5	14,8	16,7
Total	7,2	7,2	5,9	10,2	8,1

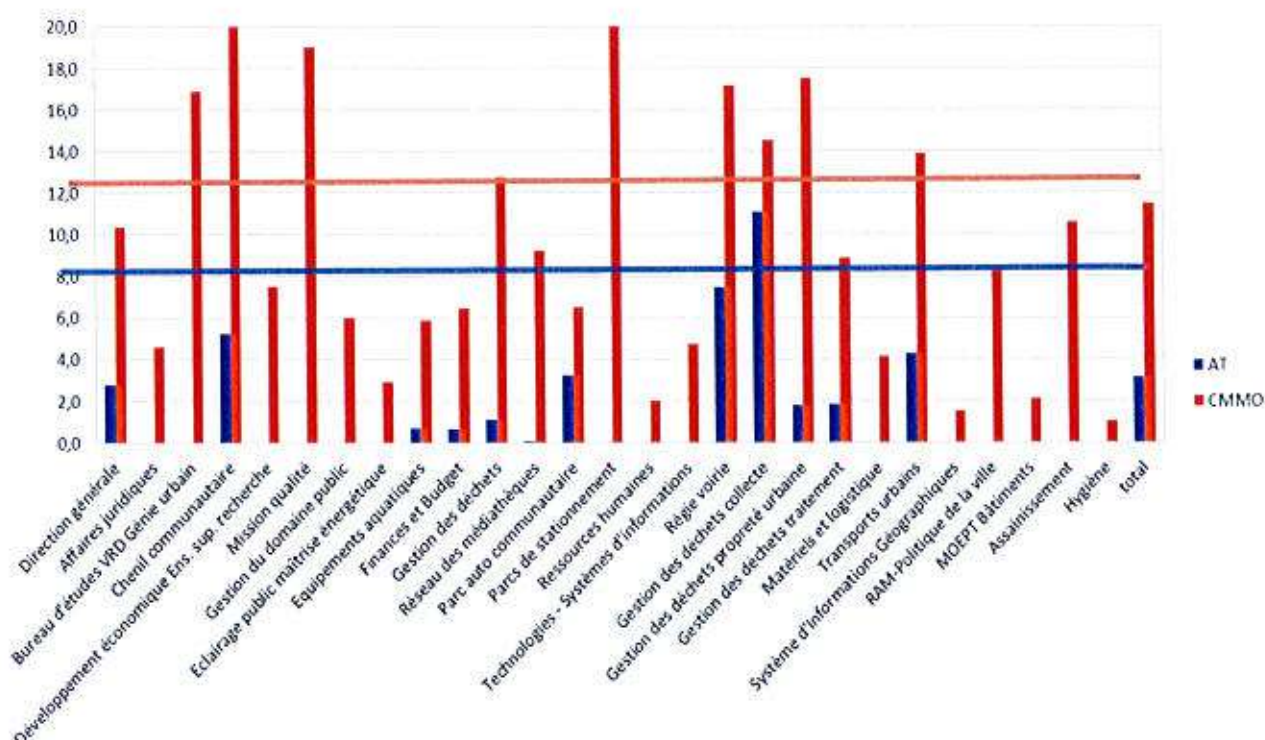
N.B. : Attention les données 2010 sont à manipuler avec précaution, en raison du transfert effectif des agents en cours d'année

Source : CRC d'après données C2A

Pour l'ordonnateur « Sur l'ensemble de la période sous revue, l'absentéisme pour raisons de santé représente environ 83 % des journées d'absence, telles que comptabilisées dans le tableau modifié. Parmi ces absences, le poids des absences incompressibles (CLM, CLD, CGM) représente, selon les années, 20 à 40 % des absences pour raisons de santé, avec une tendance à la hausse. Cet absentéisme pour raison de santé de longue durée pèse de manière importante sur les statistiques de la collectivité alors que celle-ci n'a pas de moyen de maîtrise de cette situation, qui peut essentiellement s'expliquer par la pyramide des âges de la collectivité. En 2014, la moyenne d'âge est de 46 ans, et les plus de 50 ans représentent plus de 41 % de l'effectif (cf. rapport social 2014). L'impact de la journée de carence est progressif : le dispositif a été mis en place avec la loi de finances pour 2012, votée fin décembre 2011. Pour des raisons techniques (délai de développement logiciel) elle a été effectivement mise en place, rétroactivement, après quelques mois de paye en 2012, l'incidence sur le comportement des agents n'est donc pas visible sur l'ensemble de l'année 2012. Les modifications dans le cadre légal du jour de carence nous semblent une explication possible et plausible de la diminution progressive des absences pour maladie ordinaire importante en 2013, et de la nette remontée en 2014 (cf. analyse rapportée à l'effectif présentée ci-dessus) A noter, l'incidence importante, en 2012, de la reconnaissance « en cascade » de maladies professionnelles, à des niveaux sans commune mesure avec les autres années (rapport de 1 à 7). »

Par ailleurs, le graphique ci-dessous montre que les niveaux d'absentéisme sont plus élevés dans certains services ou certaines catégories de personnels

graphique n° 3 : Absences maladie ordinaire et accidents du travail – 2014



Source : données de la C2A

« L'analyse des données d'absentéisme par service pour l'année 2014 (nombre de jours moyens d'absence par agent) doit prendre en compte l'effectif du service concerné pour apprécier la pertinence d'une moyenne. En effet, le calcul de moyennes pour les services de très faible

effectif est fortement impacté par le faible dénominateur. C'est en particulier le cas du chenil communautaire (3 ETP), du service parcs de stationnement (1 ETP), de la mission qualité (1 ETP). Les niveaux très élevés d'absence constatés tiennent à des situations de maladies très invalidantes qui ont affecté 3 des 5 agents, dont l'âge moyen est également élevé et dont le départ à la retraite est imminent (courant 2015 pour les 3 agents concernés). Le niveau relativement élevé de la direction générale est lié à l'arrêt conjoncturel pour problème physique d'un agent. Cet exemple montre la difficulté d'analyse de ces données pour les services à faible effectif.

Pour les services dont l'effectif rendrait selon l'ordonnateur cet indicateur plus pertinent, deux activités cumulent des chiffres élevés pour la maladie ordinaire et les accidents du travail (les autres motifs d'absence n'étant pas analysés) : la voirie et la collecte des déchets. La propreté urbaine, le bureau d'études VRD (qui exercent des activités de conduite d'opération sur le terrain et non des activités classiques de bureau d'études de dessins et de projets) et les transports urbains présentent également des niveaux élevés d'absentéisme au titre de la maladie ordinaire. La pénibilité ou l'exposition des activités concernées est l'élément principal d'explication de ces données. Sur l'ensemble de la collectivité, un agent présente en moyenne, par an, 3 jours d'absence pour accident du travail et 11,5 jours d'absence pour maladie ordinaire.

4.6.2.3 - Estimation du coût de l'absentéisme

L'analyse des données d'absentéisme toutes causes (absences prévues ou non) conduit à estimer l'ensemble des absences (13 000 jours en 2014) à l'équivalent de 59 ETP, soit sur la base d'un coût moyen du poste hors charges établi d'après le bilan social, à environ 1 445 000 € par an.

Selon l'ordonnateur qui rappelle à nouveau que : « *Cependant, outre le fait qu'un taux d'absentéisme zéro n'est pas un objectif atteignable, il n'est pas pertinent d'intégrer dans l'analyse les absences telles que celles liées au droit syndical ou à la formation, dont les volumes élevés peuvent être appréhendés comme des témoins de bonne santé sociale de la collectivité, et relèvent d'une orientation de l'Etat tendant à les renforcer et les favoriser. De la même manière, une partie de l'absentéisme pour maladie, comme les congés de longue maladie ou de longue durée, ne peut être imputable à la collectivité qui n'a pas de prise sur ces volumes* » ; « *L'estimation du coût de l'absentéisme, basé sur la même méthode de calcul, mais sur la seule base de l'absentéisme compressible (maladie ordinaire, maladie professionnelle, accidents du travail) (7 768 jours en 2014) équivaut à 35 ETP pour un coût de 855 000 euros. La question du niveau du taux d'absentéisme acceptable est posée...* »

L'exécutif de la collectivité indique aussi appréhender parfaitement l'enjeu que représente la régulation de l'absentéisme dans une logique permanente de gestion économe et de recherche d'optimisation des moyens publics.

Le bilan social 2013 indique le recrutement pendant cet exercice de 15 agents sur un motif de remplacement, ce qui sur la base du coût moyen non chargé d'un agent non titulaire dans le bilan social peut permettre d'estimer le coût des remplacements à environ 295 000 euros, hors charges sociales.

La collectivité considère que l'absence d'un agent ne saurait donner lieu à remplacement immédiat et systématique. Remplacer les données de remplacement en comparaison des données de l'absentéisme permet de confirmer cette orientation.

Les chefs de service sont mobilisés pour rechercher au sein de leurs effectifs les moyens de pallier l'absence constatée, qu'elle soit prévue ou non prévue, y compris par une implication directe ponctuelle de l'encadrement sur des fonctions d'exécution si cela n'est pas de nature à

nuire au fonctionnement et au management d'ensemble du service. Cette approche est privilégiée pour permettre une responsabilisation collective sur les incidences et la régulation de l'absentéisme.

Cette pratique du non-remplacement systématique a d'ailleurs fait l'objet de discussions avec les partenaires sociaux qui souhaitaient que le nombre d'absents dans le service ou la durée de l'absence constatée soient pris en compte dans l'autorisation de remplacement de l'administration. En particulier, certaines maladies de plus de 21 jours peuvent donner lieu à accord pour remplacement considérant que l'élasticité dans le fonctionnement du service (différé ou refus de congés ou de jours de repos, allongement des services pour pallier l'absence et heures supplémentaires associées...) était trop altérée pour faire face à ces absences.

La chambre note, en se basant sur les chiffres produits par la collectivité, que la masse financière consacrée à l'absentéisme (hors prise en compte des charges sociales), à l'écart avec la durée légale du travail, et aux coûts indirects représente environ 2,2 M €, ce qui correspond à 1,445 M€ directement causé par l'absentéisme auxquels s'ajoutent 0,442 M€ d'écart par rapport au régime de travail légal et les coûts indirects des remplacements de 0,295 M€. Encore convient-il de rajouter les coûts sociaux qui pèsent sur la collectivité, le total grossièrement estimé pouvant être de l'ordre de 3 M€.

Ce montant rapporté à la fiscalité directe (19,5 M€ de produits en 2014 et un taux moyen de fiscalité globale de 16,1 %) représente plus de 2 points d'imposition locale.

4.6.2.4 - Les mesures de lutte contre l'absentéisme

4.6.2.4.1 Les acteurs

L'agglomération a installé son nouveau comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) le 30 avril 2015. L'ancien CHS était doté d'une commission « prévention des accidents du travail ». Le nouveau CHSCT a élargi les attributions de cette commission, qui devient une commission « prévention ». Est désormais traitée au sein de cette commission, non seulement l'analyse de l'absentéisme lié accidents du travail comme précédemment, mais également celle liée à la maladie et aux risques psycho-sociaux.

En travaillant de concert avec les représentants du personnel sur ces questions, l'agglomération déclare souhaiter poursuivre une politique volontariste et partenariale en matière de prévention, et l'orienter vers une prise en compte de l'ensemble des facteurs de risques.

La collectivité dispose, au sein de sa direction mutualisée des ressources humaines, d'un service santé-formation, qui regroupe notamment un demi-poste d'ACFI et trois postes à temps complet de conseiller de prévention, médecin du travail et assistante sociale.

A cet égard, la collectivité signale que le poste de médecin du travail mutualisé dans un souci d'efficacité et d'économie (par convention entre la ville d'Albi, l'agglomération de l'Albigeois et le service de l'Etat DDT), à pourvoir depuis deux ans, présente enfin une réelle perspective de recrutement. Ce poste a fait l'objet de nombreuses publications et la collectivité a également pris l'attache du président de l'Ordre des médecins pour favoriser la bonne compréhension des enjeux et la diffusion la plus large et la mieux ciblée possibles.

Dans l'attente, la collectivité a eu recours à des vacations du médecin du travail retraité pour traiter de cas particuliers notamment complexes. Ce recrutement, s'il se concrétise, permettra de compléter de manière prépondérante la politique de prévention mise en place dans la

collectivité. La C2A note les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales dans le recrutement d'un médecin du travail, les services départementaux de la médecine du travail n'offrant pas toujours d'alternative appropriée à cet égard et regrette que les assouplissements apportés en 2012 au code du travail ne s'appliquent pas aux employeurs publics. Cela est particulièrement pénalisant compte tenu des problèmes patents de recrutement d'un médecin de travail. La C2A pense que le cadre légal devrait être modifié afin de permettre aux collectivités de pouvoir s'appuyer, à l'instar du dispositif ouvert pour le secteur privé, sur un professionnel de santé généraliste ou un infirmier spécialisé voire le réseau des médecins de famille pour assurer les missions de la médecine du travail.

4.6.2.4.2. Les actions mises en œuvre par la collectivité pour prévenir les accidents de travail

En premier lieu, l'agglomération cherche à réduire les risques d'accident du travail par le biais de la formation professionnelle continue individuelle ou des actions de formations collectives, la formation gestes et postures, la formation conduites à risque (en cas d'agression), la formation sur la manipulation des moyens d'extinction d'incendie, des exercices d'évacuation des locaux, la formation à la viabilité hivernale.

Les formations obligatoires au sens de la réglementation en matière d'hygiène et sécurité : CACES²⁵, habilitations électriques, les formations minimales obligatoires et la formation continue obligatoire (FIMO-FCOS) des chauffeurs de bus sont aussi assurées. La collectivité a fait le choix d'avoir un formateur d'entreprise pour les formations FIMO-FCOS, la formation premiers secours pour les maîtres-nageurs, l'amélioration des équipements de protection individuelle (EPI) et la formation sur leur utilisation. La mission effective de préventeur est assurée par un agent technique de la collectivité ainsi que l'animation d'un réseau d'agents de prévention dans les services techniques.

Le travail sur la mise en place du document unique destiné à définir précisément les risques professionnels, avec sensibilisation des chefs de services, l'inspection de l'ACFI dans les locaux de travail avec rédaction d'un rapport et suivi de la mise en œuvre des préconisations faites, l'analyse immédiate et systématique de chaque accident du travail et la définition des mesures utiles pour éviter leur réédition sont des moyens de réduire les risques et donc l'absentéisme.

Un travail sur les reclassements ou aménagements de postes est aussi effectué par le service des ressources humaines qui a un entretien à minima mensuel avec le médecin du travail et l'assistante sociale du personnel.

4.6.2.4.3. Les mesures visant à réduire la pénibilité ou les risques santé

La collectivité a mis en place de nombreuses actions, telles, le livret d'accueil sécurité et accueil sécurité de chaque nouvel agent, la charte « alcool » (une charte addiction est actuellement en cours de rédaction), l'amélioration de l'environnement de travail, le renouvellement de la flotte de bus²⁶ (pour lequel l'objectif social a été pris en compte de manière fine dans le choix ou l'adaptation de l'ergonomie de l'habitacle, la chaiserie...), le renouvellement

²⁵ CACES : certificat d'aptitude à la conduite en sécurité.

²⁶ Cet investissement était aussi lié à une nécessité environnementale (norme euro carburant), à un objectif de réduction des consommations de carburant, et après analyse des coûts de maintenance trop importants au regard de l'âge moyen très élevé des véhicules.

de la flotte des bennes à ordures ménagères²⁷, le remplacement de produits agressifs par des produits moins nocifs²⁸, l'achat de mobilier de bureau conforme aux normes en vigueur, l'aménagement de locaux (climatiseur, centre technique...), la rehausse des box du chenil afin de limiter les problèmes de lombalgie, la protection auditive pour les éducateurs sportifs.

La diffusion de notes d'information sur notamment la conduite à tenir au travail en cas de forte chaleur avec adaptation des horaires de travail, des actions de maintien dans l'emploi avec l'appui du FIPHFP par exemple par l'aménagement de véhicule ou l'emploi de souris ergonomique...contribuent aussi à la réduction de la pénibilité du travail.

Par ailleurs, un poste de reclassement temporaire a été créé en comité technique paritaire le 29 juin 2012, au service gestion des déchets. Ce poste permet notamment aux agents présentant des contre-indications à la reprise immédiate et complète sur leur poste de reprendre leur activité de manière progressive, sur un poste moins exigeant physiquement que leur poste initial. Il s'agit de travailler à diverses missions temporaires successives, d'une durée maximum de trois mois, le temps nécessaire à la reprise sur leur poste. La mise en œuvre de ces modalités permet d'accélérer la reprise des agents, et donc réduire les durées d'absence.

La chambre a relevé l'attention particulière portée par la collectivité à la prévention de l'absentéisme et les actions correctives proposées. Elle prend acte également des spécificités de la C2A, liées à la gestion en régie directe fortement développée.

4.6.2.4.4. La mise en œuvre du délai de carence

Cette mesure n'a jamais été mise en œuvre par la collectivité, qui s'interroge d'ailleurs sur son effet « *discutable* ». Selon l'ordonnateur « *Cela impacte les absences longues prévues ou récurrentes en cas de pathologies lourdes et donc souvent incompressibles en termes de santé, cela peut inciter les agents concernés à reprendre de manière inappropriée ou prématurée, cela ne régule pas nécessairement les absences non prévues et de complaisance, cela peut conduire à des déclarations d'accident du travail pour contourner les impacts de l'absence, ce phénomène est également apparu lors de l'établissement du jour de carence* ».

La chambre prend acte du fait qu'il n'y a pas de délai de carence instauré par la C2A.

4.6.2.4.5. Les éléments d'information diffusés afin d'atténuer les stratégies de contournement

Selon la collectivité, le risque de contournement existe aujourd'hui en raison d'absence de plus en plus fréquent de complémentaire santé. Ce phénomène est constaté du fait du coût représenté par la souscription d'une mutuelle pour les agents ayant les plus faibles salaires. Il peut inciter des agents ayant à subir des interventions lourdes ou de longue durée à rechercher des solutions de prise en charge des soins.

Toute déclaration d'accident du travail fait l'objet d'un contrôle systématique et approfondi de la part de la collectivité, tant au niveau du responsable de service que du service des

²⁷ avec des boîtes de vitesses automatiques réduisant les problèmes d'usures articulaires notamment, la suppression progressive de contenants papiers rigides (duettos) facteurs d'accident particulier, le regroupement des points de collecte pour un levage des volumes mécanisé...

²⁸ : la collectivité a fait le choix d'appliquer une réglementation « zéro-phyto » dès à présent

ressources humaines. La collectivité est amenée à contester les déclarations d'accident formulées en cas de doute sur sa réalité et à demander des expertises complémentaires en lien avec sa compagnie d'assurance.

La procédure de vérification est désormais largement connue par les agents et il n'est pas apparu nécessaire de diffuser une information spécifique à cet égard.

Enfin, la collectivité relève la tendance actuelle visant à la reconnaissance de maladies professionnelles. Selon la C2A : *« Tout refus de prise en charge par la collectivité donne lieu à contentieux de la part des agents concernés. Malgré le temps passé par la collectivité à structurer ses dossiers en défense, force est de constater que les décisions lui sont quasi systématiquement défavorables avec de surcroît des condamnations aux dépens au titre de l'article L. 761-1 du Code de Justice Administrative. »*

4.6.2.4.6. Les voies d'expertise afin de s'assurer de l'imputabilité au service des accidents du travail

Afin de s'assurer de l'imputabilité au service des accidents du travail, la collectivité transmet systématiquement un dossier complet à la commission de réforme, comportant notamment, la description de poste, la description précise des tâches exercées au moment de l'accident, et les circonstances dans lesquelles celui-ci s'est produit, la connaissance d'un éventuel état antérieur et tous éléments de nature à éclairer l'avis du médecin expert (pratique de sports à risque, ...).

La collectivité *« n'est pas entendue par le médecin expert, et ne peut porter sa position auprès de lui que par la fourniture de pièces écrites, alors que l'agent est reçu par le médecin. Elle regrette à cet égard le glissement de la législation relative à l'imputabilité des accidents de service, qui tend à se rapprocher de celle du secteur privé, avec notamment la disparition de la notion de fait générateur. Cette évolution est préjudiciable aux collectivités, en ce qu'elle rend quasi-automatique la reconnaissance de l'imputabilité au service d'un accident, dès lors qu'il s'est produit sur le lieu et pendant le temps de travail. Par ailleurs, il est de plus en plus difficile pour la collectivité de refuser la reconnaissance d'un accident de travail, sur la base d'un avis favorable de la commission de réforme. Les contentieux relatifs à ce sujet sont de plus en plus nombreux, et fragilisent la gestion des collectivités en la matière. Dans ce domaine, le doute profite systématiquement à l'agent, et les avis de la commission de réforme, même si la collectivité peut les considérer comme complaisants, s'imposent de fait à l'employeur »*.

4.6.2.4.7. Le contrôle médical

Le contrôle médical mis en place par la collectivité s'applique au cas par cas, en fonction des critères suivants : durée de l'arrêt initial ou de la prolongation, fréquence des arrêts, durée cumulée importante sans demande de CLM, connaissance d'éléments de nature à susciter un doute sur la légitimité de l'arrêt. En 2013, la collectivité avait diligenté huit contrôles médicaux.

Concernant les suites données à ces contrôles médicaux sollicités par l'employeur, l'agglomération indique : *« Nous pouvons identifier plusieurs situations relatives aux contrôles médicaux diligentés par la collectivité en 2013.*

Trois contrôles ont été effectués suite à des demandes d'aménagement de poste ou d'inaptitude temporaire sur la base d'un certificat médical. Dans deux cas sur les trois, la demande n'était pas médicalement justifiée. Il est à noter que ces trois examens ont eu lieu au début de l'année 2013, date à laquelle la collectivité n'avait plus de médecin du travail, et ne bénéficiait pas encore des vacations sur ce point. Bien que les aménagements de poste et les aptitudes au poste soient réglementairement du ressort du médecin du travail, la collectivité a fait appel à des

médecins experts extérieurs afin de faire face aux difficultés de recruter un médecin du travail et de pouvoir prendre la meilleure décision possible alliant l'état de santé de l'agent et les nécessités de service.

Deux contrôles ont été effectués en parallèle de la saisine de la commission de réforme et afin de statuer sur des demandes d'aménagements de poste ou d'aptitude médicale. Dans les deux cas, l'accident a été reconnu imputable au service et les demandes complémentaires justifiées médicalement. Un contrôle a été effectué auprès d'un médecin expert agréé pour les visites médicales dans le cadre des permis de conduire, suite à un certificat médical d'inaptitude fourni par l'agent. Il ressort de ce contrôle que l'agent est apte médicalement à la conduite et la collectivité n'a pas donné suite à la demande d'aménagement sollicité par l'agent à l'appui d'un certificat fourni par son médecin traitant.

Deux contrôles ont été effectués afin de savoir si les arrêts de travail étaient justifiés. Dans le premier cas, l'arrêt bien que justifié ne nécessitait pas de prolongation. Dans le second cas, l'arrêt n'était plus justifié à la date du contrôle et l'agent a été mis en demeure de reprendre son travail.

Le recours au contrôle médical en 2013 a donc permis à la collectivité dans la majorité des cas où elle a jugé pertinent de les diligenter, de ne pas avoir à prendre en compte des demandes d'aménagement de postes ou d'inaptitude temporaire injustifiées, ou de limiter la durée de l'absence de l'agent. »

4.6.3 - Les autres formes d'absences

A la réglementation de base s'ajoutent, comme vu précédemment, des suppléments permanents de congés qui côtoient des autorisations d'absence tout aussi permanentes.

4.6.3.1 - L'ensemble des autorisations annuelles d'absence accordées par la collectivité à ses agents

Les agents de la communauté d'agglomération bénéficient d'autorisations d'absences exceptionnelles, selon les modalités décrites dans la note de service. Ces modalités, initialement définies par la communauté de communes de l'Albigeois, ont été transposées à la communauté d'agglomération de l'Albigeois au moment de sa création par délibération du 6 janvier 2003.

4.6.3.2 - Les autres formes d'autorisations d'absence

tableau n° 40 : Autres formes d'autorisations d'absence

motif	Droits / an	commentaires
mariage agent	5	autour de l'événement – non fractionnables
mariage enfant	3	autour de l'événement – non fractionnables
naissance	3	délai maximal de 15 jours après la naissance
congé de paternité	11	jours consécutifs
décès ou maladie très grave conjoint et enfants	5	fractionnables
décès ou maladie très grave parents ou beaux-parents	3	fractionnables
mariage, décès d'un collatéral en ligne directe	1	le jour de la cérémonie
déménagement de l'agent	1	
veille d'examen	1	fractionnable en deux demi-journées
garde d'enfants malades (jusqu'à 16 ans)	6	par famille – portés à 12 dans certains cas

Source : CRC d'après données C2A

En 2014, 603 jours d'absences exceptionnelles ont été accordés aux agents communautaires, soit 1,3 jours en moyenne par agent.

Ce total se décompose en 227 jours d'absence pour enfants malades, 115 jours de congés de paternité, 106 jours d'autres absences familiales (naissance, mariage agent, mariage enfant, maladie grave ou décès conjoint-enfant, mariage ou décès collatéral), 72 jours pour maladie très grave ou décès des parents, 65 jours pour examen et veille d'examen et 18 jours pour déménagement.

S'agissant des absences pour enfants malades, le « volume annuel maximum autorisé » initial s'établit à 6 jours par agent, sur justificatif, et la situation du conjoint est examinée pour valider, le cas échéant, l'attribution de 6 jours supplémentaires, sur la base des modalités décrites dans la circulaire ministérielle du 20 juillet 1982.

L'ordonnateur indique qu'une attention particulière est accordée aux attestations délivrées dans la mesure où elles ne sauraient concerner des visites médicales spécialisées ou généralistes sur rendez-vous pour lesquelles l'agent est en mesure de programmer une demande de jours de congés ou la prise de rendez-vous sur un horaire adapté à son planning de travail. Les absences pour maladie très grave sont soigneusement examinées, notamment quant aux services hospitaliers signataires des attestations de présence. Le caractère de particulière gravité est régulièrement rappelé aux agents. Dans les cas où celui-ci n'est pas démontré (en fonction des éléments dont la collectivité peut légitimement avoir connaissance, dans le respect de la vie privée des agents), les absences sont transformées en congés (annuels ou RTT). Aucune absence exceptionnelle n'est accordée sans justificatif d'absence, et ceux-ci sont analysés en détail par la direction des ressources humaines, service gestionnaire. Il n'y a aucune absence autorisée en dehors de ce cadre, tels que d'éventuels ponts ou « jour du président ».

4.6.4 - La gestion des heures supplémentaires

Selon la collectivité « La gestion des heures supplémentaires respecte la gestion légale, appliquée à la base horaire existante : les heures dépassant le cycle de travail donnent lieu à récupération. Si la récupération n'est pas possible en raison des nécessités de service, les heures sont payées, aux taux légaux. Ces heures sont essentiellement rémunérées, la récupération occasionnant une désorganisation des équipes de travail ».

En 2014, 3 850 heures supplémentaires ont été rémunérées pour un montant de plus de 62 000 euros. Elles ont principalement été réalisées au service des transports urbains et au service traitement et collecte des déchets. Ces montants sont à comparer aux plus de 90 000 euros versés à ce titre en 2013.

Cette baisse significative serait due notamment selon les services « aux efforts constants d'adaptation de l'organisation ». Ainsi, l'organisation apparaît calibrée au plus près des besoins sans mises en place d'agents dits de réserve (cas de la collecte) ou de voltiges (cas des transports urbains) en nombre. Dans la mesure où ces fonctions demandent des connaissances particulières des circuits (chauffeurs de bennes d'ordures ménagères ou des transports publics), la collectivité indique qu'il n'est souvent pas possible « au pied levé » de faire appel à des renforts occasionnels, le recours à des heures supplémentaires dans la limite autorisée s'avérant alors nécessaire.

Les heures supplémentaires concernent également de manière ciblée des interventions liées aux interventions d'urgence pour la sécurité de la voirie, notamment lors d'événements particuliers ou lors d'intempéries.

Le mode privilégié pour la prise en charge de ces heures supplémentaires est la récupération, mais la C2A ajoute que le fonctionnement du service doit le rendre possible. Ces services publics ne peuvent en effet être réduits ou suspendus sans dysfonctionnement pour le public.

4.7 - La gestion des carrières

4.7.1 - L'avancement de grade

tableau n° 41 : Avancements de grade

	2010 (CAP CDG 81)			2011			2012			2013			2014		
Cadre d'emploi	Promouvables	Promus	Taux	Promouvables	Promus	Taux	Promouvables	Promus	Taux	Promouvables	Promus	Taux	Promouvables	Promus	Taux
Catégorie C															
Adjoint administratif	7,00	4,00	57,14%	8,00	2,00	25,00%	8,00	3,00	37,50%	3,00	1,00	33,33%	7,00	4,00	57,14%
Adjoint technique	39,00	8,00	20,51%	85,00	20,00	23,53%	82,00	20,00	24,39%	81,00	20,00	24,69%	68,00	17,00	25,00%
Adjoint du patrimoine	0,00	0,00	0,00%	8,00	3,00	37,50%	6,00	2,00	33,33%	5,00	1,00	20,00%	2,00	1,00	50,00%
Agent social	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00%	1,00	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00%
Agent de maîtrise	3,00	1,00	33,33%	9,00	2,00	22,22%	5,00	0,00	0,00%	9,00	2,00	22,22%	7,00	1,00	14,29%
Catégorie B															
Rédacteur	1,00	1,00	100,00%	2,00	1,00	50,00%	4,00	1,00	25,00%	4,00	1,00	25,00%	5,00	0,00	0,00%
Technicien	4,00	3,00	75,00%	4,00	1,00	25,00%	5,00	1,00	20,00%	5,00	1,00	20,00%	5,00	1,00	20,00%
Assistant de conservation (-qualifié)	0,00	0,00	0,00%	1,00	0,00	0,00%	2,00	0,00	0,00%	3,00	1,00	33,33%	2,00	2,00	100,00%
Educateur de jeunes enfants	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00%	1,00	1,00	100,00%
Animateur	1,00	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00%	1,00	0,00	0,00%	1,00	0,00	0,00%	1,00	0,00	0,00%
Educateur APS	9,00	2,00	22,22%	1,00	1,00	100,00%	6,00	2,00	33,33%	5,00	2,00	40,00%	6,00	2,00	33,33%
Catégorie A															
Attaché	1,00	0,00	0,00%	2,00	1,00	50,00%	1,00	0,00	0,00%	5,00	2,00	40,00%	4,00	1,00	25,00%
Ingénieur	4,00	1,00	25,00%	8,00	0,00	0,00%	9,00	2,00	22,22%	8,00	2,00	25,00%	7,00	1,00	14,29%
Total	69,00	20,00	28,99%	128,00	31,00	24,22%	130,00	31,00	23,85%	129,00	33,00	25,58%	115,00	31,00	26,96%

Source : CRC d'après données CA

Les ratios maximum d'avancements sont délibérés par la collectivité. Un ratio unique est fixé à 30 % pour tous les grades, à l'exception du grade terminal de chaque cadre d'emploi, pour lequel le ratio est fixé à 20 %.

Pour la collectivité : « Cette fixation d'un taux relativement faible par rapport au ratio maximal de 100% autorisé occasionne des débats avec les organisations syndicales représentées localement, certaines d'entre elles défendent un taux d'avancement à 100 %, d'autres une augmentation du taux, avec une demande de fixation à 50 %, et la garantie que ce taux sera effectif (à la différence du texte, qui prévoit bien un taux maximal). Ces taux (30 % et 20 %) sensiblement inférieurs au ratio maximal de 100 % visent une maîtrise de l'évolution de la masse salariale. ».

La collectivité indique être cependant attentive à s'approcher du ratio maximal qu'elle a acté afin de soutenir la motivation des agents publics, notamment au niveau des agents de la

catégorie C dont le traitement, malgré l'évolution d'échelon liée à l'ancienneté, est érodé par le gel du point d'indice en regard de l'inflation même faible.

Autrement dit, la collectivité fixe un ratio maximum de 30 %, qui peut produire 30 % d'avancement, même si la collectivité a pris le parti de ne pas fixer des ratios maximum à 100 % mais d'atteindre chaque année dans la mesure du possible un niveau effectif d'avancement proche du ratio approuvé, *« et ce dans une logique de dynamique sociale dans la collectivité, mais budgétairement régulée chaque année en fonction des orientations et nécessités de maîtrise des charges de fonctionnement »*.

Ce niveau effectif est apprécié globalement pour tous les grades et cadres d'emplois, et ne concerne pas les grades soumis à missions spécifiques, tel qu'agent de maîtrise par exemple pour l'obtention duquel des responsabilités particulières ou d'encadrement sont recherchées.

La collectivité apprécie pour chaque grade si les agents exercent les missions correspondant et ne prononce donc pas systématiquement de proposition d'avancement si les conditions de fonctions ou de responsabilités ne sont pas remplies par les agents figurant sur la liste des agents promouvables. Une attention prépondérante serait ainsi portée à la manière de servir, et à la prise en compte des spécificités des services sur la base de rapports écrits établis par la hiérarchie et au besoin exposés par le vice-président des ressources humaines en commission administrative paritaire. Pour l'agglomération : *« Cette approche est contestée par certains représentants syndicaux qui souhaiteraient promouvoir une certaine « automaticité » dans l'avancement et que soient privilégiés des critères stricts d'ancienneté et de réussite aux concours et examens. »*

A l'exception de l'année 2010 (où les 174 agents transférés des communes n'ont été comptabilisés dans les effectifs qu'en cours d'année), les avancements de grade et les promotions internes permettent l'évolution de carrière d'une trentaine d'agents chaque année.

Les possibilités d'avancements sont analysées chaque année au moment de la préparation budgétaire, les coûts liés à ces mesures sont appréciés en regard des économies obtenues ou attendues.

Afin de réguler l'obtention rapprochée d'avancements de grade par un même bénéficiaire, la collectivité ne permet pas l'avancement d'un agent disposant de moins d'un an d'ancienneté dans son grade. Cela vaut pour les agents nouvellement entrés dans la collectivité, pour lesquels un an d'ancienneté est requis pour faire l'objet d'une proposition au tableau d'avancement. De même elle vise à ne pas permettre d'avancement pour un agent subordonné si son encadrant à grade équivalent n'a pas fait ou ne peut pas faire l'objet d'un avancement préalablement. Enfin en cas de sanction (avertissement ou blâme) dans l'année, l'agent concerné est exclu des avancements proposés par l'administration. *« Cette « inéligibilité » à l'avancement est relativement bien acceptée par les partenaires sociaux »*.

Par une délibération récente du 7 avril 2016, la communauté d'agglomération, dans le cadre d'un travail mené avec les partenaires sociaux sur l'évaluation et la caractérisation de la valeur professionnelle, a porté à compter de l'année 2016 les taux d'avancement à 50%, tous grades confondus.

4.7.2 - L'avancement d'échelon

Comme d'autres collectivités territoriales, la C2A fait avancer l'ensemble de ses agents à la durée minimale. 85 % d'entre eux bénéficient en effet de cet avantage. A l'exception de certains

agents objets de sanctions qui peuvent avoir pour conséquence de les priver du bénéfice de l'avancement d'échelon, les 15 % résiduels correspondent aux stagiaires qui, dans le respect des règles statutaires, avancent à la durée maximale ou à l'issue de leur période de stage. Compte tenu de l'absence d'évolution du point d'indice ces dernières années, selon la collectivité « il n'apparaît pas envisageable de modifier cette pratique sous peine de générer une agitation sociale importante. ».

4.8 - L'action sociale

La loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale qualifie l'action sociale de dépense obligatoire et impose à toutes les collectivités territoriales et leurs établissements publics de mettre en œuvre des prestations d'action sociale en direction de leurs agents...

tableau n° 42 : Les dépenses d'action sociale en faveur du personnel

Dépenses d'action sociale (€) et montant moyen par agent (€)	2010			2011			2012			2013			2014		
	Montant	Nombre agent	/ agent	Montant	Nombre agent	/ agent	Montant	Nombre agent	/ agent	Montant	Nombre agent	/ agent	Montant	Nombre agent	/ agent
Subventions aux "Œuvres sociales" à destination du personnel	56 614,65	424,00	140,60	78 649,00	444,00	177,14	103 071,00	472,00	218,37	109 642,00	472,00	232,29	113 819,00	478,00	238,12
Cotisation au CNAS	0,00	0,00	0,00	2 146,20	12,00	178,85	3 073,56	12,00	256,13	2 866,60	11,00	260,60	1 940,10	10,00	194,01
Prestations versées directement par la collectivité dont :	16 659,90	13,00	1 281,51	17 220,74	19,00	906,35	17 411,27	16,00	1 088,20	17 435,37	18,00	968,63	21 449,05	21,00	1 016,62
Allocation aux parents d'enfant handicapé de moins de 20 ans	16 076,00	9,00	1 786,22	16 219,00	9,00	1 804,33	16 313,00	9,00	1 834,78	16 389,00	9,00	1 876,56	22 583,00	11,00	2 053,00
Séjours enfants (colonies, séjour scolaire...)	583,90	4,00	145,98	981,74	10,00	98,17	898,27	7,00	128,32	546,37	7,00	78,05	866,03	10,00	86,60
Protection sociale complémentaire	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Chèques-déjeuner	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Restaurant inter-administratif	5 408,54	Données non disponibles		11 166,64	Données non disponibles		13 225,38	Données non disponibles		13 549,60	Données non disponibles		14 673,92	39,00	376,25
Total action sociale	81 682,79	437,00	186,92	109 182,58	475,00	229,86	136 781,21	500,00	273,56	143 493,57	501,00	286,41	153 882,05	518,00	296,81

(Œuvres sociales à destination du personnel : association amicale du personnel)

Source : CRC d'après données C2A

4.8.1 - Les objectifs assignés à l'action sociale en faveur des agents de la collectivité

Les dépenses d'action sociale de la collectivité s'inscrivent dans le champ de la loi de 1983, qui rappelle dans son article 9 : « L'action sociale collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles ».

4.8.2 - L'organisation et la mise en œuvre de l'action sociale

L'action sociale est mise en œuvre par le comité des œuvres sociales de l'Albigeois (COS), que la collectivité subventionne à hauteur de 0,86 % de sa masse salariale et d'un montant de 16 € par agent, destiné au financement de la caisse d'action sociale. La subvention au COS représente un montant de 113 819 € en 2014. Le COS a pour vocation de faire bénéficier les agents de C2A de l'ensemble de ses prestations d'actions sociales, culturelles, sportives et de loisirs, à savoir : prêts, aides et secours, soutien aux événements familiaux (naissances, mariages, deuils), aides pour la rentrée scolaire, médailles du travail, colis des actifs et des retraités (veufs et veuves de retraités), arbre de Noël des enfants, aide aux vacances, voyages, sorties familiales, chèques vacances, soirée conviviale de fin d'année, fêtes sportives, accès à des établissements culturels et de loisirs à des prix préférentiels, aide à la pratique d'activités culturelles et sportives. Les agents titulaires et non titulaires depuis plus de 6 mois peuvent bénéficier de ces dispositions.

Dans le cadre des discussions avec la collectivité qui n'entendait pas modifier sa clé de financement pour prendre en compte les effectifs de plus en plus importants d'agents retraités, le COS a infléchi sa politique de prestations sociales en direction des agents en activité et en limitant les prestations servies aux agents retraités.

Depuis 2011, la collectivité verse une cotisation au centre national d'action sociale, au titre des avantages acquis pour quelques agents recrutés par transfert qui ont souhaité conserver ce dispositif. Cette situation reste très marginale, et n'a pas vocation à se développer à côté du COS, hormis ces exceptions. Le montant versé au CNAS en 2014 s'élève à 1 940,10 €.

Une vingtaine d'agents bénéficie du versement de prestations directes par la collectivité : allocation enfant handicapé, et versement de participation conformément à la réglementation en vigueur qu'applique la collectivité. Cela représente un montant de 22 583 € en 2014 pour 11 agents concernés.

La collectivité verse également une participation sur les repas des agents pris au restaurant inter-administratif. Une quarantaine d'agents utilisent régulièrement le restaurant inter-administratif, la plupart des agents rentrant déjeuner à leur domicile. Tous les agents, quel que soit leur statut et la durée de leur contrat, peuvent bénéficier de cette participation. La collectivité au regard de ce dispositif d'aide à la restauration de ses salariés n'a pas instauré le bénéfice du versement de tickets restaurants ni aménagé d'espace de restauration propre à la collectivité. La participation au restaurant inter-administratif s'est élevée en 2014 à 14 673,92 €.

La mise en place d'une couverture prévoyance pour l'ensemble des collectivités du périmètre est également l'une des réalisations des plateformes collaboratives. Le cahier des charges a été établi par la plateforme ressources humaines, et la consultation a été menée par l'agglomération pour son compte, celui de ses communes-membres et de deux établissements publics du périmètre, dans le cadre d'un groupement de commandes. Au cours du mois de mai 2015, les collectivités ont délibéré sur les modalités, et l'agglomération a procédé à la mise au point avec l'opérateur retenu.

Récemment, la C2A a délibéré pour la mise en place d'une participation financière à la prévoyance de ses agents. Cette participation s'élèvera à 8 € par agent et par mois, dans le cadre d'un conventionnement qui sera mis en œuvre au dernier trimestre 2015. Cette action sociale s'inscrit dans un cadre mutualisé, le prestataire du contrat de prévoyance proposé aux salariés ayant été retenu à l'issue d'un groupement de commandes initié par la communauté d'agglomération auquel toutes les collectivités du territoire ont été associées. La participation financière de l'employeur a été établie en concertation entre toutes les collectivités du bloc local de sorte à unifier le dispositif et ne pas créer de surenchère entre les collectivités. Dans le cadre d'un

contrat de prévoyance unique, les tarifs consentis aux employés en regard des protections apportées s'avèrent avantageux, ce que vient bonifier encore la participation financière de l'employeur, sans coût supplémentaire pour la collectivité autre que le temps passé²⁹ par les équipes des marchés publics et des ressources humaines dans la définition, la négociation et le suivi du contrat de prévoyance. Il n'y a pas d'évaluation du temps consacré à la gestion de l'action sociale par la collectivité, le versement de la subvention COS et des participations RIA, ainsi que les quelques prestations directement servies par la collectivité sont traitées dans les opérations courantes du service des ressources humaines.

La collectivité dispose au sein de la direction mutualisée des ressources humaines d'une assistante sociale à temps plein dédiée au suivi des agents de la communauté d'agglomération, de la ville d'Albi et des organismes publics associés. Cet agent travaille en liaison étroite avec le médecin du travail dont elle complète l'intervention par la prise en charge de démarches pratiques dans le cadre de situations médicales particulièrement invalidantes ou en cas de situations d'isolements, mais de manière plus large pour accompagner les agents rencontrant des situations de fragilité ou de dénuement liées à des événements personnels ou familiaux difficiles. L'assistante sociale assure un lien régulier avec le COS pour la gestion des fonds relevant de sa « caisse d'action sociale » et apporter des éléments d'information utiles - dans le respect de la déontologie et de la protection de la vie privée des salariés - permettant la mobilisation de ce fonds au bénéfice des agents en grande difficulté.

4.9 - L' évolution de la masse salariale

4.9.1 - L'analyse de l'évolution des dépenses de rémunération au cours de la période 2011-2014

Comme cela a pu être souligné précédemment, les effets de « périmètre » de compétences et par suite d'effectifs transférés ont une forte incidence sur l'analyse des données chiffrées. L'année 2010 est tout à fait particulière en raison des importants transferts de compétences ayant conduit au transfert des agents au 1^{er} juillet 2010. Les 6 premiers mois de l'année ayant été traités par la mise à disposition, les flux financiers générés par la cohabitation des deux modalités (transfert et mise à disposition) sur une même année sont plus difficilement lisibles. Par ailleurs, les collectivités du périmètre pratiquent de manière importante les mises à dispositions ascendantes et descendantes, qui génèrent également des flux financiers importants, avec parfois des décalages entre année de référence et année de versement. Ces éléments sont retracés dans le tableau relatif aux mises à disposition.

Compte tenu des phénomènes particuliers qui ont concerné la communauté d'agglomération de l'Albigeois durant la période sous revue, la collectivité a effectué un retraitement des données destinées à neutraliser les effets dits de « périmètre ». Pour ce faire, les dépenses de personnel (chapitre 012 – tableau n° 45) ont été rapportées aux effectifs. Ont également été neutralisées les évolutions de charges (notamment augmentation des cotisations retraite). Les évolutions ainsi retraitées (moyenne 2010-2014) se situent moins d'un point au-dessus de l'évolution du SMIC pour la période. Il est important de préciser que l'évolution du SMIC a eu, ces dernières années, une incidence importante sur l'évolution de la masse salariale, en raison du gel du point d'indice, et ce jusqu'aux reclassements des catégories C de 2014 et 2015.

²⁹ L'évaluation du temps de travail nécessaire à la gestion du conventionnement en matière de prévoyance n'est pas possible, en l'absence, à ce jour, de connaissance du taux d'adhésion des personnels de la collectivité.

Ainsi 70 % à 95 % des évolutions de dépenses sur les deux dernières années seraient dues, selon l'ordonnateur, à des mesures extérieures à la collectivité, « ces éléments chiffrés corroborent largement l'extrême attention accordée depuis plusieurs années à la maîtrise des dépenses de personnel au sein de la communauté d'agglomération. »

tableau n° 43 : Les dépenses de personnel

Comptes	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2010-2014	Evolution 2011-2014
Rémunérations du personnel							
6411 - Personnel titulaire (6)	7 238 906	9 608 320	10 148 864	10 689 665	10 960 278	51,41%	14,07%
64111 - Rémunération principale	6 285 083	8 286 021	8 677 833	9 063 949	9 269 554	47,48%	11,87%
64112 - NBI, supplément familial de traitement et indemnité de résidence	163 818	221 098	195 497	209 177	205 191	25,26%	-7,19%
64115 - Indemnités de préavis et de licenciement							
64118 - Autres indemnités	790 005	1 101 200	1 275 534	1 416 539	1 485 533	88,04%	34,90%
6413 - Personnel non titulaire (6)	1 313 545	1 581 903	1 712 669	1 740 733	1 688 265	28,53%	6,72%
64131 - Rémunérations	1 306 273	1 573 355	1 707 359	1 740 733	1 688 265	29,24%	7,30%
64136 - Indemnités de préavis et de licenciement							
64138 - Autres indemnités	7 272	8 555	5 310			-100,00%	-100,00%
6416 - Emplois d'insertion	17 122	21 249	31 724	29 057	72 470	323,26%	241,05%
64161 - Emplois jeunes							
64162 - Emplois d'avenir					30 490		
64168 - Autres emplois d'insertion	17 122	21 249	31 724	29 057	41 972	145,14%	97,51%
6417 - Rémunérations des apprentis				3 855	9 469		
6419 - Remboursements sur rémunérations du personnel	174 303	215 573	219 529	260 412	171 059	-1,86%	-20,65%
645 - Charges de sécurité sociale et de prévoyance	3 481 164	4 439 716	4 662 047	5 196 818	5 373 917	54,37%	21,04%
6459 - Remboursements sur charges de sécurité sociale et de prévoyance		154					-100,00%
647 - Autres charges sociales	106 740	135 328	158 247	149 749	126 819	18,81%	-6,29%
6479 - Remboursements sur autres charges sociales	66 280		13			-100,00%	
648 - Autres charges de personnel	42 504	3 261	43 501			-100,00%	-100,00%
Total	11 959 396	15 574 051	16 537 511	17 549 467	18 060 159	51,01%	15,96%
Déduction 1 : Remboursement des frais de personnel mis à disposition des communes membres (70845)	358 071	663 310	77 788	113 847	156 393		-76,42%
Déduction 2 : Remboursement par le SM SCOT du personnel mis à disposition par la CA Albigeois	47 931	23 969	49 047	52 403	54 069	12,81%	125,58%
Déduction 3 : Pour éviter les doubles comptes, remboursement des frais de personnel par les budgets annexes au budget général. A compter de 2011, les remboursements interviennent sur l'exercice n+1.	72 143		360 454	290 648	273 053	278,49%	
Déduction 4 : Atténuation des attributions de compensation versées aux communes (personnel transféré)	4 179 443	4 179 443	5 047 626	5 047 626	5 047 626	20,77%	20,77%
Ajust 1 : Remboursement des frais de personnel mis à la disposition de l'agglomération par les communes	3 531 774	941 367	1 118 416	831 849	831 009	-76,47%	-11,72%
dont remboursement intégral aux communes du 1er semestre 2010 agents transférés au 1er janvier 2010 mais rémunérés par les communes jusqu'en 1er juillet 2010	2 954 384						
Autres remboursements (transmis à l'exercice concerné)	577 390	941 367	1 118 416	831 849	831 009	43,93%	-11,72%
Total	10 833 582	11 648 696	12 121 012	12 876 791	13 360 028	23,32%	14,69%

* L'exercice 2010 est une année particulière qui ne peut être prise pour référence qu'avec précaution en raison des bouleversements intervenus à l'occasion du transfert des compétences voirie, éclairage public, et médiathèques. Les communes ont continué de prendre à leur charge les salaires des agents durant le premier semestre, puis ont été remboursées par l'agglomération des montants dus, minorés des remises à disposition de ces agents à leurs communes d'origine. Afin de restituer une évolution précise de la masse salariale de l'agglomération, il est plus prudent de prendre l'année 2011 comme année de référence et de retrancher les remboursements intervenus ultérieurement en les associant à l'exercice sur lequel la dépense aurait dû intervenir.

Source : CRC d'après données des comptes de gestion

tableau n° 44 : Evolutions

	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution		
012 retraite rapporté par agent	25 856	27 153	26 540	27 692	28 670	2010-2014	2011-2014	moyenne 2010-2014
évolution retraite hors évolution effectifs		5,0%	-1,9%	4,0%	3,5%	10,9%	5,6%	2,7%
dont charges	7 849	7 982	7 835	8 437	8 732			
hors charges	18 007	19 171	18 805	19 255	19 937			
évolution retraite hors évolution effectifs et poids charges		5,5%	-1,9%	2,4%	3,5%	10,7%	5,6%	2,6%

à noter sur la période, évolution du smic	1,6%	2,4%	2,3%	1,1%	7,6%	5,9%	1,8%
---	------	------	------	------	------	------	------

Source : C2A

4.9.2 - L'impact des différents facteurs d'évolution des dépenses de rémunérations

La préparation des budgets comprend nécessairement des prévisions sur l'impact de la variation des effectifs, le GVT négatif³⁰ et le coût des mesures générales et catégorielles.

4.9.2.1 - Les différents effets

La collectivité assure un suivi précis des éléments constitutifs de sa masse salariale, à la fois de manière prospective, au moment de la préparation budgétaire, et de manière rétrospective. Les éléments de décomposition des différents indicateurs sont reportés dans le tableau ci-dessous.

tableau n° 45 : Décomposition de l'évaluation des facteurs d'évolution de la masse salariale

	2010	2011	2012	2013	2014
Calcul du GVT positif	nd	86 275	115 929	103 785	77 356
avancements d'échelons	nd	61 275	90 929	73 785	37 356
avancements de grades et PI	nd	25 000	25 000	30 000	40 000
mesures catégorielles	771	37 008	68 500	74 837	183 142
échelon spécial	0	0	3 812	8 314	9 801
reclassement B	771	37 008	64 688	66 523	66 445
reclassement C	0	0	0	0	106 896
mesures générales	2 424	11 633	25 671	21 013	-49 867
gipa	2 424	11 589	25 348	20 309	-49 525
remboursement transport	0	44	323	704	342
Calcul du GVT négatif	nd	nd	nd	-123 625	-87 354

A noter : avancements de grade et promotions internes 2012, données non disponibles, estimation
les données permettant le calcul du gvt négatif pour les années 2010 à 2012 ne sont pas exploitables - changement de logiciel au 01/01/13

³⁰ Pour rappel, le GVT (glissement vieillesse technicité) positif, ou effet de carrière, concerne les améliorations de rémunération dues aux évolutions de carrière. Il retrace l'incidence positive sur la masse salariale des avancements à l'ancienneté, des avancements au choix ou promotions, et de l'acquisition d'une technicité ; Le GVT (glissement vieillesse technicité) négatif ou effet de noria, représente l'économie de masse salariale générée par l'effet entrée-sortie (les nouveaux fonctionnaires recrutés étant généralement moins bien payés que ceux qui partent en retraite ou quittent l'administration), et qui mesure le tassement du SMPT (salaire moyen par tête).

Source : C2A

4.9.3 - Les effets de « périmètre »

Comme déjà évoqué, les effets dits « de périmètre » sont essentiellement concentrés sur l'année 2010, avec les importants transferts de compétences réalisés sur cet exercice. Toutefois, des variations de périmètre relativement importantes ont continué à générer des modifications d'effectifs (voir supra). La collectivité privilégie une internalisation des missions et donc des moyens humains associés figurant dès lors à son tableau des effectifs par rapport à une externalisation des missions et donc à une externalisation des effectifs vers des syndicats mixtes ou des associations financés par subvention sans impact sur le tableau des effectifs de la collectivité, et ce dans une logique de maîtrise effective des coûts.

Lorsque la création d'un syndicat ou d'une association s'avère incontournable, la collectivité fait le choix de supporter directement l'ingénierie technique liée de sorte à ne pas faire perdurer de structure administrative ou technique pour des raisons de maintien d'emplois mais uniquement au regard du bien-fondé des missions exercées.

L'ordonnateur a indiqué que : « C'est le cas pour ce qui concerne le syndicat mixte SCOT dont elle est membre fondateur avec trois (deux désormais par suite d'un rapprochement) intercommunalités voisines. La création de ce syndicat mixte est directement liée à une exigence de l'Etat dans le but d'inscrire l'obligation légale de réaliser un SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) sur un bassin territorial élargi au-delà de l'intercommunalité albigeoise et dans un cadre institutionnel pérenne. La recherche d'une optimisation des effectifs des collectivités locales peut donc s'avérer contrariée par des obligations légales imposant la création de nouveaux établissements publics générateurs de ce qui est communément dénommé « le millefeuille institutionnel ». Dans une logique d'économies de gestion, la communauté d'agglomération a par exemple fait le choix d'assurer l'appui d'ingénierie technique et administrative du syndicat mixte SCOT par convention de mise en commun de services et a de ce fait limité au maximum les charges liées au fonctionnement du syndicat mixte. La promotion d'un dispositif conventionnel stable de « coopération renforcée » entre collectivités sans obligation de création d'une structure administrative ad hoc de type syndicat mixte serait de nature à limiter encore les charges de gestion d'un établissement public de plein exercice (vote d'un budget, processus délibératif, etc.).

De manière générale, à l'exception du syndicat mixte SCOT, la collectivité albigeoise fait observer qu'elle « n'a été à l'initiative d'aucune création de structure administrative supplémentaire. Elle est partie prenante de deux syndicats mixtes celui relatif à la gestion immobilière de locaux liés au transfert de technologie dénommé syndicat mixte CRITT, qui ne comporte aucun emploi dédié, et le suivi administratif, technique et comptable est assuré par les agents de la collectivité ; celui relatif à la gestion des locaux du centre universitaire Champollion dénommé syndicat mixte Sup Albi Tarn qui n'est doté d'aucun effectif autre que les agents techniques mis à disposition du centre universitaire pour l'entretien de ses locaux. La collectivité albigeoise est membre du syndicat mixte départemental Rivière Tarn, dont elle veille à contenir toute évolution des effectifs, malgré la pression de la majorité des collectivités adhérentes et les encouragements de l'Agence de l'Eau Adour Garonne visant à une structuration renforcée des syndicats de rivière au niveau régional ».

Entre 2010 et 2014, la collectivité a réalisé des investissements immobiliers importants visant au développement d'une économie de la connaissance sur le territoire albigeois et au soutien à des filières d'activités porteuses. Elle assure le suivi de ce patrimoine en régie sans effectif supplémentaire. Ainsi ont été créés un hôtel d'entreprises (fin 2012), une halle technologique dédiée aux automatismes et aux nouveaux matériaux (2014) et prochainement une

halle technologique dédiée à la valorisation énergétique de la biomasse (fin 2015). L'ensemble de ces installations est déployé à Albi sur une nouvelle zone d'activités dédiée aux entreprises innovantes et de services. L'ensemble constitue « une technopole ».

Afin de favoriser les échanges des différents acteurs présents sur la zone d'activités et dans les différentes halles technologiques, une association dite « Technopole Albi-Innoprod » a été créée ; elle n'a donné lieu à aucune création d'emploi, mais elle permet aux partenaires de s'entendre sur les actions utiles et de mutualiser les financements pour les mener. L'hôtel d'entreprises (850 m² de bureaux en location) est géré dans le cadre d'une régie immobilière directe et les agents du service développement économique présents sur le site depuis sa création assurent l'accueil et la gestion des résidents, et ce à moyens quasi constants. Le service a bénéficié d'un renfort d'effectif dans le cadre du reclassement pour inaptitude physique d'un agent de catégorie C conductrice des transports urbains sur des missions administratives et comptables. Par ailleurs, la réalisation et la mise en œuvre d'un plan climat en tant que collectivité de plus de 50 000 habitants a été prise en charge par l'ingénieur directeur du service de l'éclairage public, sans appui de bureau d'études externe, en plus de son activité de gestion et de management d'une régie technique. Il en est de même en ce qui concerne le contrat de ville, réalisé sans recours à prestataire extérieur et dont l'animation et la mise en œuvre coordonnée dans le cadre d'un GIP dédié s'effectuent par redéploiement d'agents de la collectivité : le directeur du GIP est également directeur du service relais d'assistantes maternelles et du dispositif d'insertion économique et politique de la ville de la communauté d'agglomération de l'Albigeois.

Cette logique d'internalisation de missions à effectifs maîtrisés et donc de mutualisation a trouvé également à s'exercer en matière de transports urbains : la collectivité a privilégié la prise en charge directe des transports scolaires sur son réseau public dès que cela était possible et adapté, pour limiter le volume des trajets assurés par des marchés de transports privés ; des accords d'interopérabilité ont été également passés avec l'autorité organisatrice des transports à l'échelle du département pour permettre l'optimisation des réseaux de lignes régulières ou de transports spéciaux.

La collectivité avance qu'elle : « a dû procéder à des recrutements (2 ETP) pour faire face au désengagement en matière d'appui technique aux communes pour le suivi des opérations d'aménagement et de voirie qui bénéficiait à 15 des 17 communes du territoire. Cette solution qui a généré des recrutements mutualisés au niveau de la communauté d'agglomération s'avère néanmoins l'option la plus économe en termes de créations d'emplois publics au niveau local pour faire face à un transfert de charges de l'Etat vers les collectivités locales sans compensation. La suppression de l'appui technique pour l'instruction des documents d'urbanisme pour ces mêmes communes qui est intervenue au 1^{er} juillet 2015 a conduit la collectivité à créer pour le compte de l'ensemble de ses communes un service mutualisé d'Administration du Droit des Sols (ADS). Cette solution qui s'avère la plus économe en termes de créations d'emplois publics au niveau local résulte très directement d'un transfert de charges vers les collectivités locales.

Cette mesure de suppression de l'appui ADS à 15 communes de l'Agglomération albigeoise induit la création de 2 ETP pour l'instruction des permis de construire et autres actes d'urbanisme et la mobilisation dans toutes les mairies d'agents administratifs (à raison de 1,5 à 2 ETP cumulés estimés pour le suivi et l'instruction des déclarations d'urbanisme simples qu'il a été prévu d'assurer par redéfinition des missions au sein des mairies pour éviter la création d'emplois supplémentaires au niveau communautaire au sein du service ADS).

Cette logique de transfert de missions vis-à-vis de l'échelon local peut également être mise en œuvre par le niveau régional. Ainsi la collectivité se voit-elle dans l'obligation d'assurer le secrétariat de gestion et l'animation du contrat régional dit d'agglomération par lequel la Région alloue des financements à l'ensemble des collectivités, des syndicats du bloc local voire à des

associations ou des entreprises dans le cadre de ses politiques d'appui. Cela nécessite de mobiliser un agent de catégorie A pour cette mission à raison de 0,1 à 0,3 ETP suivant les étapes de contractualisation et le volume des dossiers à traiter ».

4.9.4 - La part de la hausse salariale ne relevant pas des décisions de la collectivité

La chambre observe que la collectivité prend en charge des missions transférées, ou plus assurées, qu'elle doit assumer au titre de communauté d'agglomération. Cela lui impose une recherche régulière de gestion raisonnée visant à ne pas accroître l'effectif sans recherche préalable et prioritaire d'une réorganisation de ses services. L'ordonnateur souhaite appeler l'attention « sur les mesures de bonification type contrat d'avenir visant à encourager le recrutement d'agents dans les collectivités locales, qui ont certes un effet d'opportunité budgétaire si le recrutement d'un agent sous contrat avenir vient en lieu et place d'un départ effectif d'agent dans la collectivité mais qui peuvent s'avérer à terme génératrices de dépenses publiques considérant les encouragements nationaux - relayés vigoureusement par les services de l'Etat en département - pour recruter des agents sous contrats d'avenir y compris pour faire face à des besoins ponctuels ».

tableau n° 46 : Evaluation des facteurs d'évolution de la masse salariale

montants	2010	2011	2012	2013	2014
effectif	419	429	455	465	466
coût par agent hors charges*	20 452	26 134	26 139	26 803	27 319
Impact de la variation des effectifs		261 340	679 615	268 028	27 319
GVT négatif	nd	nd	nd	-123 625	-87 354
Impact des mesures générales	2 424	11 633	25 671	21 013	49 867
Impact des mesures catégorielles	771	37 008	68 500	74 837	183 142
GVT positif	nd	86 275	115 929	103 785	77 356
Sous-total : accroissement annuel des dépenses de rémunération	nd	nd	nd	344 038	250 329
montants des charges sociales	3 630 408	4 578 305	4 863 796	5 346 567	5 500 735
Accroissement des charges sociales	nd	947 896	285 491	482 771	154 168
Total : accroissement de la masse salariale		nd	nd	826 809	404 498
Dont impact des mesures ne relevant pas de la collectivité		996 538	379 662	578 621	387 177
poids		nd	nd	70%	96%

* : source tableau n° 52

Source : C2A

tableau n° 47 : Décomposition du taux d'évolution de la masse salariale
charges sociales comprises

Taux d'évolution annuel d'évolution	2011	2012	2013	2014
Impact de la variation des effectifs (%)	2,4%	6,1%	2,2%	0,2%
GVT négatif (%)	nd	nd	nd	-29%
Impact des mesures générales (%)	380%	121%	-18%	137%
Impact des mesures catégorielles (%)	4697%	85%	9%	145%
GVT positif (%)		34,4%	-10,5%	-25,5%
Dépenses de rémunération (%)		nd	nd	-27,2%
Charges sociales (%)	26,1%	6,2%	9,9%	2,9%
Masses salariales (%)		-69,9%	69,1%	-68,1%
Dont impact des mesures ne relevant pas de la collectivité		nd	nd	-51,1%

Source : CRC d'après données de la C2A

La C2A insiste, en ce qui concerne les ratios ressources humaines présentés, et les comparaisons possibles comparaison entre collectivités, sur le fait qu'ils peuvent recouvrir des situations, des modes de gestion et des organisations de service public très diverses et traduire imparfaitement au niveau d'une collectivité les processus d'optimisation en œuvre à l'échelle du bloc local. Les dépenses de fonctionnement dans leur ensemble et consolidées à l'échelle du bloc local intégré (communauté d'agglomération, communes, syndicats) rapportées à l'habitant pourraient constituer un repère pertinent pour appréhender l'état du service public territorial. Les collectivités albigeoises se sont saisies de l'enjeu du schéma de mutualisation pour aborder la question d'une approche consolidée des dépenses de fonctionnement et tenter d'agréger ces données à l'échelle du territoire. La collectivité est attentive à la mise en place d'indicateurs de performance publique qui pourrait résulter de la présente enquête de la Cour pour apprécier et comparer avec pertinence le niveau des charges de fonctionnement des collectivités.

La collectivité affirme, de plus « *qu'elle met en œuvre depuis de nombreuses années une gestion très volontariste du budget des ressources humaines, qui lui permet une réelle maîtrise de ses dépenses en la matière. C'est la raison pour laquelle le poids des mesures ne relevant pas de la collectivité est très important, jusqu'à 95 % pour l'année 2014. Les baisses de dotations de l'Etat impactent fortement les capacités de fonctionnement de la collectivité, sans que soient pris en compte ses efforts en matière de mutualisation et de maîtrise de ses ressources humaines* ».

La collectivité déclare qu'elle ne saurait, au motif des baisses de dotations de l'Etat, infléchir sa gestion des ressources humaines qui a fait l'objet d'une approche rigoureuse et de contraction dès avant la décision des pouvoirs publics de faire participer l'ensemble des collectivités au redressement des comptes publics de la nation.

Selon l'ordonnateur « *Les critères retenus par la direction des finances publiques de l'Etat n'ont pas pris en considération des éléments de gestion qui auraient pu à la fois encourager les collectivités ayant fait des efforts significatifs, en termes d'optimisation des ressources humaines et de mutualisation, à poursuivre leurs efforts et inciter les collectivités n'ayant pas accordé une attention prioritaire à la maîtrise des dépenses de fonctionnement à infléchir leurs orientations stratégiques. L'accentuation des baisses de dotations de l'Etat vont conduire la collectivité à poursuivre ses efforts - en les accentuant autant que possible* ».

La question est désormais posée de leur soutenabilité dans le temps par les équipes de l'agglomération sans refonte des périmètres d'actions. Au regard de la rigueur qui entoure selon l'ordonnateur depuis plusieurs années la gestion des ressources humaines mais de manière plus large des charges de fonctionnement, les marges de manœuvre, s'avèreraient aujourd'hui limitées pour réduire l'impact des mesures de réduction des dotations d'Etat sans revenir sur le niveau qualitatif et quantitatif de service public assuré à la population et sans pénaliser les capacités d'autofinancement de la collectivité permettant la réalisation de programmes d'investissements publics.

La collectivité affirme qu'elle « reste très volontariste sur ces sujets puisqu'elle n'a pas consenti à pallier la diminution des dotations d'Etat par une accentuation de la pression fiscale sur ses administrés. Pour autant, force est de constater que la stratégie d'anticipation et de régulation des dépenses de fonctionnement de la collectivité destinée à soutenir un programme d'investissement ambitieux est aujourd'hui fortement contrainte par les décisions prises au plan national pour le redressement des comptes publics et la réduction du déficit public. Or, s'agissant du niveau d'endettement de la nation et sur un plan de discussion générale, il y a lieu de rappeler qu'à la différence de l'Etat qui a la possibilité d'emprunter et emprunte aujourd'hui pour couvrir son déficit de financement des dépenses de fonctionnement, la dette des collectivités locales ne peut financer qu'un déficit lié à des dépenses d'investissement, dans des limites contenues par sa capacité d'autofinancement. Sans en contester le bien-fondé et l'inéluctabilité, les mesures de réduction des dotations d'Etat peuvent être qualifiées de brutales du fait de leur ampleur et leur application immédiate ».

Au-delà du fait que l'effort demandé aux collectivités locales est supérieur à leur poids dans la dette publique de la nation comme cela a été relevé par nombre d'associations représentatives d'élus et analystes financiers, le caractère uniforme ou du moins peu nuancé dans la mise en œuvre des réductions sur les différentes strates de collectivités pourrait être utilement modulé pour tenir compte des efforts faits par les collectivités locales en matière d'optimisation des dépenses de fonctionnement et de mutualisation ».

En conclusion à cette enquête, la chambre a pu constater avec intérêt la mise en œuvre de la mutualisation des moyens humains par la C2A. Cet objectif partagé, porté par l'exécutif et par l'administration favorise de réelles avancées dans l'organisation. Toutefois le chantier n'est pas achevé, et la chambre ne peut que conforter la collectivité à poursuivre l'effort vers la réalisation de son modèle de mutualisation déjà bien engagé.

Elle observe par ailleurs que certaines marges de manœuvre pourraient être dégagées (durée réglementaire du travail, etc).

4.10 -Le régime indemnitaire et les avantages en nature

4.10.1 - Les primes et indemnités

	2014 MONTANT	NB AGENTS
PSR	90 973	47
IAT	230 412	335
ISS	309 442	45
DOUBLAGE	62 423	65
IFTS	228 226	62
PR adm cent	8 121	1
IEMP	108 097	74
TRAVAIL SAMEDI SOIR	5 018	59
LAVAGE BENNES	3 383	21
INDEMNITE COMPLEMENTAIRE	33 404	102
PRIME ANNUELLE	678 304	501
PRIME SERVICE	3 917	3
Ind resp emplois admi	7 343	1
ind de cherté de vie	712	1
PRIME TECHNICITE	5 618	6
PRIME TECHNICITE ENCADREMENT	9 567	4
GIPA	50 154	103
maintiens	114 018	141
ASTREINTE	78 658	50
TRAVAIL DE NUIT	6 795	32
TRAVAIL DIMANCHE	5 123	55
ELECTIONS	11 159	29
REGIE	15 679	36
TOTAL	2 066 545	

Source : C2A

La chambre s'interroge sur le lien entre certaines primes (doublage, lavage bennes...) présentées dans le tableau ci-dessus, et les heures supplémentaires. Elle demande à la collectivité de mettre en concordance ce tableau avec la liste des emplois ouvrant droit à IHTS.

4.10.1.1 - La modulation

La modulation est possible selon les modalités suivantes, définies dans la délibération du 19 décembre 2006 : « Les primes et indemnités seront versées mensuellement aux agents titulaires et stagiaires à temps complet et non complet, et calculées au prorata du temps de travail des agents sur la base des taux fixés par notre délibération. Toutefois, les montants individuels pourront être modulés, dans les limites maxima autorisées par les textes, en fonction du niveau de responsabilités, des spécificités particulières réellement exercées et des contraintes et exigences du poste occupé ». Elle permet de valoriser la prise de responsabilité des agents.

Une très faible part des rémunérations bénéficient de ce type de modulation, la collectivité privilégiant l'avancement de grade comme moyen de revalorisation des rémunérations. La notation n'a aucune incidence sur le régime indemnitaire, la collectivité est depuis longtemps favorable à sa disparition au profit de l'entretien d'évaluation professionnelle, position partagée par les organisations syndicales représentées localement. Au cours de la période sous revue, aucune revalorisation de régime indemnitaire n'a été mise en œuvre par la collectivité.

4.10.1.2 - Le poids des régimes indemnitaires dans la masse salariale

Le poids des régimes indemnitaires dans la masse salariale s'établit en 2014 à 11,7 % des salaires hors charges.

4.10.1.3 - Les objectifs en matière de régime indemnitaire

La collectivité n'a pas d'objectifs particuliers en matière de régime indemnitaire, si ce n'est qu'il s'insère dans une logique globale de maîtrise de ses dépenses de rémunération. Il convient néanmoins de souligner qu'en l'absence de revalorisation du point d'indice depuis plusieurs années, les services de la C2A ont observé une cristallisation des revendications sur l'augmentation du régime indemnitaire qui précise encore que *« les faibles niveaux de rémunération de certaines catégories de personnel (catégorie C, métiers peu qualifiés), conjugués à la présence croissante dans le débat public de sujets tels que la pénibilité, génèrent une demande croissante de revalorisation des régimes indemnitaires »*.

4.10.1.4 - La Prime de Fonction et de Résultat (PFR)

La Prime de Fonction et de Résultat (PFR) n'a pas été mise en place par la collectivité. En effet, aucune modification de son régime indemnitaire n'est intervenue depuis sa création. Dès lors la mise en place de la PFR ne présentait pas de caractère obligatoire. Par ailleurs, les incertitudes concernant le devenir de cette prime n'ont pas incité la collectivité à mener une démarche volontariste en la matière. Cette position prudentielle apparaît justifiée au regard de la mise en place de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) en cours de déploiement dans la fonction publique d'Etat.

4.10.1.5 - La mutualisation et l'harmonisation des régimes indemnitaires

Le développement de l'intercommunalité, et les transferts de personnel liés aux compétences et, plus récemment, la création de services communs a conduit à la mise en place d'un cadre d'harmonisation des rémunérations et des conditions de travail.

L'ordonnateur constate que *« compte tenu des modalités réglementaires présidant à ces évolutions les agents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée - article L. 5211-4-1 et 2 du code général des collectivités territoriales) seule l'harmonisation par le haut est envisageable »*.

Lors des transferts de 2010, c'est près de 200 agents qui ont rejoint la collectivité. Celle-ci a engagé une négociation avec les partenaires sociaux afin que l'harmonisation du régime indemnitaire soit assortie d'une harmonisation des conditions de travail, notamment pour réguler par exemple les pratiques de récupération et établir une règle de un jour récupéré calculé en nombre d'heures pour un jour travaillé calculé en nombre d'heures ou encore mettre fin aux régimes de compensation spécifiques liés au temps de travail le samedi pour le service des médiathèques ou le dimanche pour le service de la propreté.

Ainsi l'acceptation du régime indemnitaire de la collectivité d'accueil un peu plus favorable par exemple concernant l'indemnité d'administration et de technicité, supérieure de l'ordre de 200 € par an, a été assujettie à l'acceptation du régime de travail de la collectivité (36 heures effectives et jours de congés et de RTT), moins favorable pour certains agents communaux transférés.

Chaque agent transféré a été destinataire du document intitulé « *cadre d'harmonisation du régime indemnitaire et des conditions de travail* », qu'il a dû accepter individuellement. Aucun accord global n'a été passé avec les organisations syndicales. L'accord avec les partenaires sociaux est intervenu en 2011 et n'a pas donné lieu à rétroactivité sur 2010 malgré les pressions syndicales.

Selon la collectivité : « *Pour autant, il convient de préciser que la collectivité reste scrupuleusement à l'intérieur du cadre juridique fixé pour chacune des primes, ne dépassant pas les niveaux versés par les administrations centrales. Son régime indemnitaire ne peut donc être qualifié de « relativement avantageux ». Il est rappelé également que durant la période sous revue il n'a fait l'objet d'aucune revalorisation, alors que la position tenue nationalement sur le gel du point d'indice renforce la pression au local sur l'évolution du régime indemnitaire* ».

La chambre prend acte des travaux engagés avec les organisations syndicales dans le cadre du régime indemnitaire à venir, tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dit « RIFSEEP », ainsi que de la mise en conformité globale du régime indemnitaire de la collectivité.

4.10.2 - La nouvelle bonification indiciaire

tableau n° 48 : La NBI

Effectif réel hors vacataires fin 2014	466,00
Effectif réel titulaires + stagiaires au 31/12/2014	417,00
Nombre d'agents bénéficiaires de la NBI (en décembre 2014)	194,00
% d'agents bénéficiaires / effectif des titulaires	46,52%
Nombre de points de NBI attribués pour le mois de décembre 2014	2 550,00
Dépense annuelle 2014 (<i>charges comprises</i>)	173 669,03
% dépense annuelle 2014 de la NBI rapportée à la masse salariale	1,37%

Source : CRC, d'après données C2A.

Près de la moitié des agents titulaires de la communauté d'agglomération perçoivent la NBI. Il s'agit soit de la NBI « accueil », soit d'une NBI « encadrement ». Le nombre moyen de points attribués à chaque agent est de 13 points par agent.

La NBI « accueil », en raison de l'exercice de fonctions d'accueil à titre principal est allouée aux conducteurs de bus et aux agents commerciaux des transports urbains, à une part importante des agents des médiathèques, aux agents d'accueil dans les différents services ; la NBI d'encadrement de proximité d'équipes techniques est attribuée aux chefs d'équipe des secteurs des activités exercées en régie, la NBI d'encadrement de services administratifs est perçue par des chefs de services au titre de la technicité dans certains domaines³¹.

³¹ point 11 du tableau de référence du décret n° 2006-779.

La chambre rappelle à la C2A que la NBI attribuée au titre de missions d'accueil, concerne les agents consacrant plus de la moitié de leur temps de travail à des fonctions d'accueil du public, ainsi que le confirme un arrêt du Conseil d'Etat en date du 7 juin 2007 (n° 284380) : « les dispositions précitées du décret du 24 juillet 1991 [remplacé par le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006] qui ouvrent droit au bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire à raison de l'exercice à titre principal de fonctions d'accueil du public doivent être interprétées comme réservant ce droit aux agents dont l'emploi implique qu'ils consacrent plus de la moitié de leur temps de travail total à des fonctions d'accueil du public ; que, pour l'application de cette règle, il convient de prendre en compte les heures d'ouverture au public du service, si l'agent y est affecté dans des fonctions d'accueil du public, ainsi que, le cas échéant, le temps passé par l'agent au contact du public en dehors de ces périodes, notamment à l'occasion de rendez-vous avec les administrés ». Par ailleurs, la notion d'accueil du public a été définie par une réponse ministérielle comme : « Les fonctions conduisant les agents qui les exercent à avoir des contacts directs et permanents avec le public et qui constituent l'essentiel de leur activité comme, notamment les emplois de guichet. Il peut s'agir de l'accueil physique des usagers mais aussi de l'accueil téléphonique ou encore d'une combinaison de ces deux formules conduisant ces agents à une certaine polyvalence permettant de décharger des services souvent très sollicités (réponses à des questions simples, souvent répétitives). L'accueil du public peut ainsi être un élément indispensable au traitement d'un dossier (état civil, aide sociale,...) ou bien représenter une aide aux usagers destinée à faciliter leurs démarches administratives. - QE n° 5325 du 6 novembre 2000, JO AN n° 6 du 5 février 2001. ». Or il ne semble pas que les conducteurs de bus et agents commerciaux des transports urbains remplissent ces deux critères.

Des situations hétérodoxes peuvent, en outre, être constatées, elles résultent principalement de continuité de situations préexistantes et poursuivies à l'issue des transferts alors que les fonctions exercées ne le justifiaient plus. En tel cas, la somme correspondant à la NBI perçue à tort par l'agent est maintenue au regard des dispositions prévoyant le maintien à titre individuel des avantages acquis, mais dans le cadre d'un dispositif permettant son extinction. Le montant de NBI indue est réduit du montant correspondant à chaque augmentation de rémunération liée à l'évolution du régime indemnitaire, l'agent ne bénéficiant d'une augmentation effective de celui-ci qu'à partir du moment où le montant de NBI maintenu est résorbé. Pour la collectivité « en raison du gel du point d'indice », le rythme d'extinction est beaucoup plus lent et ce dispositif devient donc moins performant car il fait peser la résorption du dispositif de maintien de NBI sur un régime indemnitaire non évolutif, puisque les montants de référence annuels servant au calcul des primes et indemnités sont fonction de la valeur du point. Ces situations restent cependant isolées.

La chambre rappelle encore que la NBI est versée, dès lors que l'agent exerce les fonctions ouvrant droit à cet avantage, et que le versement est alors obligatoire. L'arrêté d'octroi ne comporte aucune mention de durée ; la NBI est attribuée tant que l'agent exerce les fonctions de référence. Toutefois, la suppression de la NBI intervient également par arrêté motivé de l'autorité territoriale et ne peut intervenir qu'au seul motif que l'agent n'exerce plus les fonctions y ouvrant droit. L'attribution de la NBI est un acte créateur de droit qui ne peut être retiré (avec effet rétroactif), si l'attribution a été effectuée à tort, que dans le délai de quatre mois. Par contre, la décision peut être abrogée (pour l'avenir) à tout moment si la collectivité constate que le versement est intervenu à tort. Les versements antérieurs à l'abrogation restent acquis à l'agent. Enfin, la suppression du versement de la NBI « en douceur » mis en place par l'agglomération de l'Albigeois ne s'appuie sur aucune assise juridique.

4.10.3 - Les avantages en nature

Les avantages en nature déclarés par la collectivité et figurant sur les bulletins de salaire sont, concernant chacun un agent, un logement pour nécessité absolue de service, un logement pour utilité de service et un véhicule de fonction. La collectivité a délibéré en juin 2015 sur la réforme relative aux logements de fonctions.

A la demande de la chambre, les délibérations relatives à ces avantages en nature ont été transmises, toutefois les arrêtés d'attribution n'existent pas.

La chambre demande à la collectivité d'actualiser la plus ancienne de ces délibérations qui présente des agents n'étant plus concernés pas le document, l'autre très récente datée du 30 juin 2015, n'appellent pas de commentaires.

L'arrêté du 10 décembre 2002 (ministère de la santé JO n° 301 du 27 décembre 2002) a introduit l'usage des outils issus des NTIC dans le champ des avantages en nature. L'usage privé des outils mis à disposition du salarié de façon permanente par l'employeur constitue un avantage en nature. Sont notamment concernés les outils de téléphonie mobile, les micro-ordinateurs (portables ou non), les logiciels, les moyens d'accès à un télécopieur, au système informatique de la collectivité, à internet... Selon une circulaire du 7 janvier 2003, il y a mise à disposition à titre permanent d'outils issus des NTIC chaque fois que les circonstances de fait permettent à l'agent de les utiliser à titre privé, notamment en dehors de son temps de travail. La réalité de l'usage privé de ces matériels par l'agent peut, soit résulter d'un document écrit (note circulaire, courrier), soit être établie au moyens de factures détaillées, faisant ressortir la part respective des communications professionnelles et privées. Cependant n'est pas considérée comme un avantage en nature l'utilisation raisonnable de ces outils dans la vie quotidienne des salariés, telle que : appels de courte durée au domicile, brèves consultations de sites pratiques sur internet, justifiés par les besoins ordinaires de la vie professionnelle et familiale. D'autre part, l'avantage peut être également négligé lorsque l'usage privé des outils de NTIC intervient dans le cadre d'un règlement intérieur, d'une circulaire ou d'un courrier mentionnant que les matériels, logiciels, abonnements et temps de connexion consentis par l'autorité territoriale sont destinés à l'usage professionnel ; ou à défaut, lorsque l'utilisation de technologies portables par l'agent découle d'obligations ou de sujétions professionnelles imposées par l'autorité territoriale (notamment la possibilité d'être joint, de recevoir ou d'émettre des informations à tout moment).

Les règles d'évaluation des avantages en matière de NTIC peuvent être réalisées soit sur la base des dépenses engagées, soit sur la base d'un forfait mensuel.

La chambre invite la collectivité : à poursuivre l'information interne entreprise, relative aux équipements informatiques et téléphoniques, et à envisager la rédaction d'une charte encadrant leur utilisation. Ce document pourra définir le cadre et les limites d'usage de ces matériels. Dès lors que cette charte aura été soumise aux organes représentatifs du personnel (CTP), elle pourra être considérée comme partie intégrante du règlement intérieur de la collectivité.

En conclusion à cette enquête, la chambre a pu constater avec intérêt la mise en œuvre de la mutualisation des moyens humains par la C2A. Cet objectif partagé, porté par l'exécutif et par l'administration favorise de réelles avancées dans l'organisation. Toutefois le chantier n'est pas achevé, et la chambre ne peut que conforter la collectivité à poursuivre l'effort vers la réalisation de son modèle de mutualisation déjà bien engagé.

5 - LA GESTION DU STATIONNEMENT URBAIN

Un rapport de décembre 2013 de France stratégie « *Pour une politique de stationnement au service des usagers* » a souligné que « *la régulation du stationnement est un levier essentiel des politiques d'aménagement de l'espace public urbain* » et qu'« *aujourd'hui, ce sont les collectivités territoriales des grandes agglomérations françaises qui organisent le stationnement au sein de leur circonscription* », sans que soient toujours respectées la cohérence entre les objectifs d'urbanisme et les objectifs de déplacement, ni celle de la répartition spatiale entre les communes d'une même agglomération, ni enfin celle entre stationnement public et privé. En outre, selon certaines études, la gestion du stationnement aurait une incidence directe sur la répartition entre les différents modes de transports, et sur l'aménagement de l'espace urbain.

Dans ce contexte, la chambre a examiné, dans le cadre d'une enquête nationale commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, la gestion du stationnement urbain à Albi.

5.1 - Les acteurs de la gestion du stationnement urbain

5.1.1 - La délimitation des compétences entre la C2A et les communes membres

L'article L. 2333-87 précise que c'est à l'assemblée délibérante qu'il revient de décider d'établir, « *sur les voies qu'il détermine, une redevance de stationnement compatible avec les dispositions du plan de déplacement urbain s'il existe* ».

La compétence liée au stationnement à Albi est une compétence communautaire (hors pouvoirs de police). Elle a fait l'objet d'un transfert des communes vers la C2A fin 2009. La communauté d'agglomération intervient donc en matière d'organisation générale du stationnement dans le cadre de ses compétences, et de son PDU (en cours de réalisation).

La voirie et les parcs de stationnement ont alors été déclarés d'intérêt communautaire par délibération du conseil communautaire du 8 décembre 2009 (extraits ci-dessous), ces compétences ayant été reprises dans les statuts de l'agglomération consolidés au 31 décembre 2012.

– Extrait de la délibération du 8 décembre 2009

• **Création ou aménagement et entretien des voiries d'intérêt communautaire**

« *Définition des voies déclarées d'intérêt communautaire : Les voies communales ouvertes à la circulation publique (y compris les rues piétonnes et les voies de circulation traversant ou longeant les places ou espaces publics et qui permettent d'assurer les continuités de liaison entre des voies communales ouvertes à la circulation publique) ; Les chemins ruraux revêtus a minima d'un liant hydrocarboné et ouverts à la circulation publique ; Les espaces publics fonctionnellement liés à la voirie et affectés à du stationnement ; Les cheminements et ouvrages en site propre (pistes, passerelles, venelles, escaliers, passages, mails) revêtus ou ayant fait l'objet d'un aménagement spécial et réservés à la circulation publique des piétons et des cyclistes. »*

• **Création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire**

Rappel : les maires sont et restent compétents pour prendre les décisions relatives à la réglementation du stationnement notamment sur les voiries d'intérêt communautaire :

- sont reconnus d'intérêt communautaire les parcs de stationnement situés hors de la voie publique et constitués par un ouvrage de construction en souterrain ou en élévation ;
- la création ou l'aménagement de parc de stationnement relais en entrée d'agglomération favorisant la desserte de transports en commun et permettant d'atteindre les objectifs de rationalisation des modes de déplacement. »

S'agissant de la question particulière des pouvoirs de police, la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) a modifié l'article L. 5211-9-2 du CGCT pour affirmer le principe du transfert des pouvoirs de police au président de l'EPCI sauf opposition du maire à déclarer selon des modalités précises. Jusque-là, le pouvoir de police relevait des compétences du maire. Le transfert de ces prérogatives n'était alors qu'une possibilité ouverte par le CGCT.

C'est ainsi que l'article 65 de la loi MAPTAM précise que « les transferts prévus aux deux derniers alinéas du A du I de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales interviennent le premier jour du douzième mois qui suit la promulgation de la présente loi. Toutefois, un maire peut s'opposer avant cette date au transfert des deux pouvoirs de police précités, ou de l'un d'eux. A cette fin, il notifie son opposition au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre avant le premier jour du sixième mois qui suit la promulgation de la présente loi. Le transfert n'a pas lieu dans les communes dont le maire a notifié son opposition. Si un ou plusieurs maires des communes concernées se sont opposés au transfert d'un ou des deux pouvoirs de police précités dans les conditions prévues au deuxième alinéa du présent I, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut renoncer à ce que le ou les pouvoirs de police en question lui soient transférés de plein droit. A cette fin, il notifie sa renonciation à chacun des maires des communes membres avant la date prévue au premier alinéa. Dans ce cas, le transfert au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre n'a pas lieu. ».

Conformément aux dispositions de la loi MAPTAM, qui donnaient aux maires la faculté de s'opposer au transfert automatique des pouvoirs de police dans les 6 mois suivant l'élection du président, par courrier en date 30 juin 2014 la maire d'Albi a fait connaître son refus de transférer ses pouvoirs de police. Le président de la C2A a décidé d'exercer sa faculté de renonciation à l'exercice des pouvoirs de police du stationnement et de la circulation sur l'ensemble des 17 communes par arrêté du 7 octobre 2014 (notifié à chacun des maires par courriers du 13 octobre 2014).

5.1.2 - Les gestionnaires des parkings en ouvrage

Certains parkings en ouvrage du territoire sont gérés par des concessionnaires mais la C2A intervient aussi en régie.

5.1.2.1 - Des parcs de stationnements gérés par des concessionnaires

La société Q Park gère le parking Jean-Jaurès, le parking Le Vigan, le parking du marché couver situés à Albi et la société Inter parking gère le parking des Cordeliers à Albi.

Pour ces ouvrages gérés par Interparking et Q Park, les tarifs de stationnement en ouvrage sont indiqués dans les contrats de concession et font l'objet d'une révision annuelle conformément aux clauses des contrats. Ils sont actuellement à 1,30 €/h. Il n'y a pas eu de délibération modifiant les conditions de redevance définies dans les contrats.

5.1.2.2 - Le parc de stationnement géré par la collectivité

Le parking des Temps modernes situé à Albi accueille deux types d'utilisateurs : des abonnés 7j/7j moyennant un tarif de location (15,25 €/mois) et les utilisateurs en journée gratuitement.

Pour fixer les tarifs d'abonnement, l'agglomération a délibéré le 18 mai 2010.

5.1.3 - La gestion du stationnement payant sur voirie

Le stationnement payant sur voirie est géré par la société Q Park sous forme d'une concession.

Les tarifs de droit de stationnement sur voirie fixés dans le contrat de concession ont évolué en 2009 et ont été fixés par décision du Maire d'Albi en juin 2009.

Par arrêté du 26 mars 2013, la commune d'Albi a élargi la zone de stationnement payant et a créé des zones de stationnement pour résidents. Cette zone a été élargie par arrêté du 3 juillet 2014.

En dehors de la commune d'Albi, les autres communes n'ont pas fixé de tarifs de droit de stationnement sur voirie. Le stationnement est donc gratuit.

5.1.4 - Les services de la collectivité impliqués dans la gestion du stationnement urbain

5.1.4.1 - Les services communaux

Les services des communes exercent la mise en œuvre administrative des pouvoirs de police spéciale de la circulation et du stationnement. Ils définissent les portions de voie qui sont soumises à stationnement réglementé, réservé à certains usages ou interdits. Ils établissent les arrêtés municipaux correspondants.

L'exécution des arrêtés municipaux est réalisée par les services communautaires (études, travaux, fourniture, pose, dépose, renouvellement, entretien, maintenance des mobiliers, équipements et aménagements).

Sur le périmètre du stationnement payant, le concessionnaire (Q Park) est chargé de la création et de l'entretien de la signalisation horizontale et verticale dédiée au stationnement.

Les services de la commune d'Albi impliqués dans la politique de stationnement sont (voir l'organigramme de la ville) :

- sous la direction du directeur général des services interviennent le pôle « Urbanisme et Aménagement » et notamment la DGA (/ directrice du pôle pour partie de son temps, pour la définition de la stratégie d'aménagement de la commune intégrant les politiques de mobilité et de stationnement) et le service « Circulation – Stationnement – Domaine public » chargé d'établir et diffuser les arrêtés municipaux liés au stationnement sur voirie

500, avenue des États du Languedoc • CS 70755 • 34064 MONTPELLIER CEDEX 2 • T +33 4 67 20 73 00 • lrmp@crtc.comptes.fr
Site de Toulouse : 31, allée Jules Guesdes • CS 38512 • 31685 TOULOUSE CEDEX 6 • T +33 5 34 31 34 34

ainsi que les permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique. Ce service est composé de 4 agents mais qui n'exercent pas à temps plein sur l'activité ;

Ce dernier service est renforcé par un ingénieur principal qui est mis à disposition à 0,25 ETP par la communauté d'agglomération sur la compétence circulation.³²

- sous la direction du directeur de cabinet est placée la police municipale comprenant les agents de surveillance de la voirie publique (ASVP).

Les autres communes hors Albi exercent les mêmes activités de délivrance des arrêtés de circulation et des permis de stationnement sans service dédié. Ce sont les responsables techniques ou administratifs qui rédigent les actes. Il n'existe ni agent de surveillance du domaine public, ni stationnement payant.

5.1.4.2 - Les services communautaires

Les services communautaires impliqués dans la gestion du stationnement urbain, sous la direction de la directrice générale, sont les suivants (voir l'organigramme C2A) :

- les responsables des services finances et budget, affaires générales, juridiques, assurances et marchés publics, maîtrise d'ouvrages et la DGA sont constitués en équipe projet pour partie de leur temps, pour le suivi, l'évolution et le contrôle des contrats de délégation des parcs de stationnement en ouvrage délégués ;
- le responsable de la régie de transports urbains et le responsable déplacements doux et développement durable interviennent, pour partie de leur temps, en tant que chefs de projets du PDU communautaire ;
- le service gestion du domaine public communautaire instruit et contrôle les demandes de permissions de voirie notamment pour la pose des horodateurs ;
- le service « parcs de stationnement » dirigé par le responsable du service « maîtrise d'ouvrage, études et programmation de travaux » et son adjoint. Il comprend également un agent à temps plein exerçant les missions de gardien et régisseur d'un parking en ouvrage géré en régie. Cet agent est également régisseur de recettes pour le stationnement payant sur voirie ;
- la régie voirie réalise, dans ses missions, les travaux de marquage des places de stationnement gratuites sur voirie et l'entretien de la signalisation horizontale et verticale liées à ces places. L'organisation de cette régie est décrite dans l'organigramme de la régie voirie et dans l'organisation territoriale de la régie voirie.

Les missions de « signalisation » sont réalisées par le secteur signalisation pour partie de leur temps. Elles ne sont pas seulement relatives à la gestion du stationnement gratuit mais ont également des missions de gestion des axes, passages piétons, balises d'arrêts, et tous signes et balises implantés sur la chaussée pour la partie signalisation horizontale et de panneaux de police et leurs supports, d'ensembles de jalonnements directionnel et commercial, de plaques et panneaux de rue ..., pour la partie signalisation verticale. Ces actions de signalisation sont aussi

³² Cette mise à disposition résulte d'une activité qui était déjà exercée par cet agent préalablement au transfert de la compétence voirie.

bien des actions d'entretien que des actions de création. Ces opérations sont réalisées majoritairement en interne mais peuvent aussi être réalisées par des entreprises.

Il n'y a pas d'indicateur permettant de dissocier le temps consacré spécifiquement aux actions de signalisation relatives au stationnement urbain. Toutefois les services de l'agglomération estiment ce temps à environ un tiers de l'activité signalisation soit à 2,5 ETP / 3 ETP.

5.2 - Les objectifs de la gestion du stationnement urbain

5.2.1 - Une politique de stationnement qui s'appuie sur des projets stratégiques

Pour la communauté d'agglomération d'Albi, la politique de stationnement urbain s'inscrit dans le cadre d'une politique publique globale de la mobilité et des déplacements à l'échelle de son territoire. C'est un levier essentiel dans l'organisation des déplacements et il doit s'articuler avec les choix relatifs aux transports en commun, aux déplacements doux, à la circulation et aux orientations en matière d'aménagements de l'espace. L'agglomération albigeoise se situe dans la strate de population où la cohérence et la cohabitation des différents modes de déplacements sont essentielles.

La préoccupation de tous les acteurs sur l'organisation des modes de déplacements est ancienne, de nombreuses études antérieures à 2010 témoignent de cette prise en compte et orientent les politiques actuelles. Sur le territoire de l'agglomération, les 17 maires qui ont conservé les pouvoirs de police (voir supra) organisent les conditions de réglementation du stationnement dans leur commune. La politique de stationnement urbain et les projets stratégiques en la matière sur la période 2010-2014 ont été conduits par chacune des collectivités et l'agglomération suivant leurs propres compétences, mais dans le respect des enjeux et des objectifs définis par le PDU communautaire.

Le projet d'agglomération, montre que, dès 2003, la collectivité avait pris en compte la question des déplacements. Avec les nouveaux transferts intervenus en 2010 portant sur la voirie, les déplacements doux et les parcs de stationnement, les élus de l'agglomération ont initié une démarche volontariste de plan de déplacements urbains (PDU). L'objectif étant de garantir une approche globale et réglementaire des déplacements sur le territoire en imposant un principe de cohérence avec les autres politiques d'aménagement ou d'urbanisme.

En 2013, les enjeux et objectifs sur l'organisation du stationnement, tels que définis par les réflexions sur le PDU en cours d'élaboration, ont été précisés :

- rendre le report modal et les parcs-relais plus attractifs que l'offre péricentrale,
- poursuivre et clarifier la politique de stationnement dans le centre d'Albi,
- supprimer le stationnement sur trottoirs aux abords des écoles et l'organiser sur la chaussée,
- réduire de façon progressive le stationnement gênant sur trottoirs,
- stopper le mouvement historique de « spécialisation fonctionnelle des espaces », pour favoriser les déplacements courts et la mutualisation du stationnement,
- revoir la politique de stationnement automobile au droit des habitations et des lieux d'emploi, de façon à favoriser la marche, le vélo et le bus,

- éviter d'imposer dans les PLU des normes planchers supérieures au taux de motorisation réel,
- mettre en place une veille foncière sur les secteurs de pertinence pour des P+R (parcs-relais).

Sur la période 2010-2011, afin de faire face aux problèmes de circulation à Albi, aggravés par les travaux sur la rocade qui généraient un report de la circulation de transit dans le centre-ville, la mairie s'appuyant sur le diagnostic réalisé dans le cadre du PDU, et sur une étude complémentaire d'analyse de la circulation, a engagé après concertation un plan d'actions à court terme afin :

- d'organiser le partage de l'espace public,
- de favoriser le développement des transports en commun et les déplacements doux,
- de réduire le trafic et de fluidifier la circulation de centre-ville en supprimant de trafic de transit et en facilitant le stationnement.

Concernant spécifiquement le stationnement sur voirie, la stratégie vise à développer le stationnement résident tout en augmentant le périmètre du stationnement payant pour :

- faciliter le stationnement des habitants dans le centre-ville,
- augmenter la rotation des véhicules dans les rues commerçantes,
- réduire la présence de voitures « ventouses ».

L'agglomération a parallèlement recruté en 2013 un responsable marketing et commercial au service des transports urbains qui participe, à la définition et à la mise en œuvre du PDU. Dans le cadre de ses missions, il développe des partenariats auprès des entreprises et des administrations afin d'encourager la mise en place de plans de déplacements d'administrations et de plans de déplacements d'entreprises et ainsi, favoriser le recours aux transports en commun.

5.2.2 - Les principales études et projets stratégiques, traduisant, intégrant ou impactant la politique de stationnement urbain

5.2.2.1 - La ville d'Albi, les principales études menées

Les besoins de stationnement ont été évalués dans le cadre des études préalables effectuées pour la construction des parkings en ouvrages, dans le cadre des requalifications des espaces urbains et dans le cadre de l'élaboration du plan de déplacements urbains de l'agglomération. Diverses études ont été réalisées par différents cabinets et par les services en charge du stationnement. Peuvent ainsi être cités :

- Avant 2010 :
 - en 1996, la ville d'Albi engage la politique de renouvellement urbain du cœur de ville avec la première opération d'aménagement du secteur du Vigan et des Lices (études Sareco) ;
 - en 2001, à l'occasion du projet de réaménagement du secteur Sainte-Cécile avec la création d'un parking souterrain, la commune a confié une étude au cabinet Sareco concernant les déplacements et le stationnement dans le centre historique dont l'aménagement urbain des abords de la cathédrale ;

- en 2001, la ville a confié à Erea une étude de faisabilité d'une plate-forme multimodale sur le site de la gare SNCF ;
 - en 2003, l'Etat a piloté une étude de l'organisation des déplacements dans l'espace urbain Albi / Carmaux. Cette étude avait pour objectif d'anticiper le dialogue avec les collectivités lors de l'élaboration des documents de planification. Il s'agissait d'identifier les enjeux de déplacements et d'urbanisme, et veiller à la mise en application. Cette étude a recensé les pratiques en termes de stationnement en centre-ville d'Albi et a mis en évidence que les places de stationnement payant en ouvrages et sur voirie étaient peu fréquentées.
 - en 2006, la collectivité a lancé une étude d'aménagement des axes structurants sur la commune d'Albi, en contractualisant avec le cabinet J. Roulet ;
 - en 2007, la ville d'Albi a piloté l'élaboration de son agenda 21. Cet agenda comprend un volet déplacement intitulé « Concevoir les déplacements dans leur diversité ». Pour ce volet, la ville a établi 3 fiches actions en lien avec le stationnement et la circulation à savoir la fiche 5 : réaménager les principales voies de circulation et les entrées de quartier, la fiche 6 : développer les modes de déplacements doux, la fiche 7 : améliorer la sécurité des déplacements ;
 - en 2009, dans le cadre des études de programmation des aménagements des espaces urbains et de construction du grand théâtre d'Albi confiées au cabinet Aubry & Guiguet programmation, le cabinet Sareco a réalisé une étude complémentaire sur les déplacements urbains et le stationnement dans le secteur des Cordeliers (notamment sur le parking des cordeliers) ;
 - en 2009, dans le cadre du plan de gestion Unesco, la ville s'est engagée à poursuivre la politique de reconquête des espaces publics en faveur des piétons.
- De 2010 à 2013, les études ont été les suivantes :
 - en 2011, l'agglomération a réalisé une enquête déplacement ville moyenne confiée à TNS Sofres en préalable au diagnostic du plan de déplacements urbains pilotée par l'agglomération avec un comptage de circulation.
 - En 2012, la ville d'Albi a lancé une consultation de la population sur la base de 40 propositions d'actions dans les permanences de quartier avec le bureau d'études Sorméa et les étudiants de l'université CUFR JF Champollion master géographie. Les résultats de cette consultation ont fait l'objet d'une présentation en conseil municipal en 2012, qui a abouti à retenir 27 actions sur 2013 et 2014 pour une nouvelle mobilité (concernant le plan mobilité ville centre).
 - En 2013, l'agglomération a établi le plan climat territorial de l'agglomération.
 - En 2013, la commune a piloté une réflexion sur la mise en place du stationnement résident. La consultation a permis de confirmer l'analyse selon laquelle l'offre de stationnement pour les habitants du centre-ville n'était plus adaptée. Il s'agissait d'abord de conforter le maintien de la circulation et du stationnement des résidents et des visiteurs, tout en encourageant le recours aux modes de déplacements doux. Ces études ont débouché sur des projets structurants comme les aménagements du secteur du Vigan, de la cathédrale et des cordeliers et des actions en matière de mobilité et de stationnement (plan mobilité de la ville centre).

5.2.2.2 - Ville de Saint-Juéry : les études menées

En 2010, à l'occasion des études de programmation du réaménagement du centre urbain, la commune de Saint-Juéry a mené une réflexion sur l'organisation du stationnement en centre-urbain.

Cette réflexion a permis d'organiser le stationnement des véhicules légers en centre-ville, de créer des places gratuites à durée limitée, de créer une station d'échanges pour les transports urbains et de développer les modes de déplacements doux.

5.2.3 - Une mise en place progressive de la politique de stationnement urbain à l'échelle de la C2A

Il peut être dressé à partir de l'historique présenté ci-dessus les grands traits de l'évolution de la politique de la C2A jusqu'en 2014. En outre, de nouvelles orientations sont en cours de réflexion jusqu'à l'horizon 2020.

5.2.3.1 - Les actions menées de 2010 à 2013

Sur cette période des avancées importantes ont eu lieu dans le domaine :

- le lancement d'un PDU communautaire avec définition des enjeux, des objectifs, la réalisation des études de circulation, l'enquête déplacements villes moyennes, le diagnostic de la mobilité sur le territoire ;
- la poursuite du doublement de la rocade d'Albi par l'Etat (achevée en avril 2015) ;
- la création et la mise en service en 2010 d'un parking relais et de covoiturage en bordure de rocade sur la commune du Séquestre ;
- les études et les travaux de restructuration du centre urbain de Saint-Juéry ;
- les études et la réalisation du projet des Cordeliers ;
- l'étude de circulation spécifique ville centre en 2012 a eu pour finalité de définir les aménagements complémentaires en matière de circulation dans le cœur urbain et d'arrêter le plan d'actions mobilité de la ville d'Albi ;
- la réalisation d'un plan de mobilité par la ville centre comprenant la définition d'actions, la consultation du public puis le choix des actions retenues ;
- la réalisation en 2013 d'un plan climat énergie territorial communautaire intégrant un volet mobilité, et un plan climat ville-centre ;
- la réalisation en 2012-2013 à Albi d'un parking relais et de stationnement de cars de tourisme sur l'axe RD 81 (« Milliassole ») et à proximité de la rocade ;
- la réponse au 3^{ème} appel à projet de 2013 « transports collectifs et mobilité durable » pour le projet de création d'une passerelle piétonne et cyclable en encorbellement sur le viaduc ferroviaire entre le cœur d'Albi et la rive droite du Tarn et l'aménagement des espaces publics associés, projet retenu par l'Etat ;
- la réflexion et la mise en œuvre par la ville centre du stationnement résident en deux étapes 2013-2014 (étape 1 et étape 2).

La stratégie de la collectivité en matière de stationnement vise à une approche partagée par l'ensemble des acteurs de la mobilité. Les politiques en matière de mobilité incluant la politique de stationnement urbain font régulièrement l'objet de présentations en conseil communautaire et en conseil municipal pour la ville centre et de communications à l'attention du grand public soit par les sites internet des collectivités et de l'agglomération, soit par des publications spécifiques. Peuvent être ainsi répertoriés :

- un diaporama concernant la politique de mobilité a été présenté au conseil communautaire en juillet 2012 ;
- un dossier « mobilité » a été intégré dans le magazine communautaire « Grand A » de juin-juillet 2012 ;
- le document de consultation du public par la ville centre en octobre 2012 a abouti à 40 propositions pour une nouvelle mobilité à Albi ;
- un diaporama « Ville-centre : une nouvelle mobilité à Albi » a été présenté au conseil municipal de décembre 2012 ;
- une présentation d'un dossier « Un plan d'actions ambitieux pour une meilleure mobilité » par la ville centre dans le magazine « Albimag » de février 2013 ;
- une présentation de la politique du stationnement résident par la ville centre et sa mise en œuvre dans le dossier « Albimag » du mois d'avril 2013.

5.2.3.2 - Les actions à partir de 2014 et jusqu'à l'horizon 2020

Les projets de mobilité intégrant notamment les actions du plan de déplacements urbains sont en cours de finalisation.

Les projets stratégiques et les principales actions de mobilité qui constituent pour partie le socle commun aux différents scénarios du PDU ont été listés dans les fiches de préparation du CPER 2014-2020 :

- les études pour la création d'un 4^{ème} pont de franchissement du Tarn ;
- le programme d'aménagement de parcs relais et de covoiturage ;
- la réalisation d'un pôle d'échanges multimodal à la gare d'Albi ville ;
- la réalisation d'un pôle d'échanges multimodal sur la place Jean-Jaurès à Albi ;
- la création de lignes de BHNS ;
- la mise en œuvre des actions du schéma directeur cyclable communautaire ;
- la création d'une passerelle piétonne et cyclable entre le centre historique d'Albi et la rive droite du Tarn.

5.2.4 - La démarche de consultation des usagers

Les modalités de consultation des usagers ont eu lieu à des moments clés de la définition des axes de la politique menée, lors des projets de renouvellement urbain du centre-ville d'Albi, lors de l'élaboration du plan de déplacement urbain et dans le cadre de la démarche mobilité engagée par la ville d'Albi en 2012 :

- la concertation dans le cadre des projets de renouvellement urbain du centre-ville d'Albi comprenant la requalification des espaces publics du centre-ville avec création de parcs de stationnement souterrains (projet Vigan, Sainte-Cécile, et Cordeliers) : la ville d'Albi a mené la concertation avec les riverains. Elle a animé des réunions et a tenu des permanences dans les quartiers (au total environ 100 réunions). Elle a mis en place 12 conseils de quartiers où ont été abordées les questions de circulation et de stationnement. L'ensemble des comptes rendus de ces conseils de quartiers sont disponibles sur le site de la ville d'Albi.
- la consultation dans le cadre du plan de déplacements urbains : les usagers ont été consultés lors l'élaboration du plan de déplacement urbain. L'agglomération a confié au cabinet « TNS Sofres » une enquête déplacements pour quantifier et qualifier les flux de déplacements. Les entretiens auprès des ménages ont été menés par « Alyce Sofreco ». Ils se sont déroulés sur 35 jours, compris entre le 16 février et le 23 avril 2011. 2 094 ménages ont été interrogés, représentant 4 449 personnes, dont 4 085 âgées de 11 ans ou plus. Parmi ces personnes âgées de 11 ans ou plus, 2 464 ont été interrogées sur leurs déplacements. Le cabinet a analysé le besoin en stationnement découlant de ces informations.
- comme évoqué supra, la concertation dans le cadre de la démarche mobilité engagée par la ville d'Albi en 2012 a fait l'objet de sept réunions de concertation. La ville d'Albi a travaillé avec les étudiants de l'université JF Champollion pour animer ces réunions et recenser les besoins des administrés en termes de mobilité. Ce recensement s'est fait sur la base d'un questionnaire. Cette consultation a permis de présenter les 27 propositions retenues par le conseil municipal.

5.2.5 - Une politique publique qui se veut cohérente au niveau communautaire

Le plan de déplacements urbains (PDU) initié par l'agglomération en 2010 a favorisé la définition de la stratégie de la ville d'Albi sur son volet mobilité et assure désormais la cohérence de l'organisation de la mobilité à l'échelle du territoire communautaire.

En effet, lors du diagnostic du PDU communautaire, l'ensemble des études, réalisations et orientations des communes en matière de stationnement ont été prises en compte et analysées afin de pouvoir définir à l'échelle du territoire les enjeux et objectifs particuliers liés au stationnement.

La prise en compte de stratégies spécifiques des communes s'effectue dans le cadre d'un travail coopératif entre les élus et les services des communes concernées et de l'agglomération. Le travail ainsi mené s'inscrit dans une logique de gestion autour d'un bloc local constitué des communes et de leur intercommunalité, caractérisée par la recherche des consensus et complémentarités sur l'ensemble des politiques publiques. Cette approche a permis jusqu'à ce jour de réunir les conditions permettant que des avis favorables unanimes soient prononcés au sein des instances délibératives et exécutives communautaires.

Ainsi, l'ordonnateur estime que les stratégies des communes en matière de stationnement se poursuivent et se mettent en œuvre depuis 2010 en parfaite cohérence avec les orientations qui découlent du travail sur le PDU communautaire.

Tant sur le plan politique que sur le plan technique la C2A insiste sur cette démarche de cohérence.

La cohérence politique est assurée par les différentes démarches des collectivités et de l'agglomération, elle est favorisée par la connaissance partagée des élus quant aux enjeux et objectifs du territoire en matière de mobilité. Un élu communautaire dispose d'une délégation spécifique : mobilité, plan de déplacements urbains, transports urbains, accessibilité, stationnement. L'ensemble des maires sont membres du bureau communautaire, lieu de débat des enjeux liés à la mobilité.

Chaque maire, en tant que vice-président a également délégation pour signer les permissions de voirie sur sa commune, ce qui garantit la cohérence entre le signataire du permis de stationnement (pouvoir de police spéciale de la circulation et du stationnement de compétence communale) et le signataire de la permission de voirie (pouvoir de police spéciale de la conservation de la voirie de compétence communautaire).

Pour la ville centre, la délégation de signature est attribuée au conseiller communautaire d'Albi qui est également adjoint au maire en charge de la circulation et référent sur la thématique de la mobilité.

Une commission communautaire « Mobilité-Habitat-Urbanisme » composée des représentants de chacune des communes et de l'ensemble des membres du bureau communautaire a également été créée en juillet 2014 afin d'examiner les dossiers relatifs à la mobilité. Cette commission existait également sur la période 2010-2014 avec l'intitulé Déplacements et Mobilité.

La cohérence technique est garantie par une ingénierie spécifique pour les études et les projets réalisée par les agents communautaires et communaux (ingénieurs et techniciens). Ils travaillent en mode projet dans le cadre notamment du PDU. Ce groupe projet « mobilité » regroupe régulièrement les responsables communautaires des services maîtrise d'ouvrage, études, programmation travaux et parcs de stationnement, régie de transports urbains, déplacements doux et développement durable, le chargé de mission territoire d'agglomération (SCOT) et les DGA communautaire et ville centre, responsable du pôle urbanisme et aménagement. D'autres ingénieurs ou techniciens ainsi que les responsables techniques communaux, lorsqu'ils existent, sont également associés ponctuellement lors de la réalisation d'un projet spécifique (projet d'aménagement urbain de Saint-Juéry).

5.3 - L'impact du PDU sur la politique de stationnement

Le PDU est en cours d'élaboration et n'est pas encore validé.

5.3.1 - Les objectifs du PDU

L'obligation d'élaborer un plan de déplacement urbain (PDU) est définie par l'article L. 1214-3 du code des transports qui stipule : « l'établissement d'un plan de déplacements urbains est obligatoire dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 221-2 du code de l'environnement ou recoupant celles-ci ».

La communauté d'agglomération de l'Albigeois qui compte 83 000 habitants n'est donc pas soumise à cette obligation. Néanmoins, elle a débuté dès 2010, une démarche volontaire pour se doter d'un plan de déplacements urbains qui devrait être approuvé en 2016 selon le calendrier

500, avenue des États du Languedoc • CS 70755 • 34064 MONTPELLIER CEDEX 2 • T +33 4 67 20 73 00 • lrmp@crtc.comptes.fr
Site de Toulouse : 31, allée Jules Guesdes • CS 38512 • 31685 TOULOUSE CEDEX 6 • T +33 5 34 31 34 34

prévisionnel présenté au conseil communautaire. Il sera issu des enjeux, approuvés par délibération du 15 mars 2011, définis après le diagnostic présenté à l'assemblée délibérante en mars 2013.

Le plan de déplacements urbains de l'Albigeois vise à définir et organiser le transport des personnes et des marchandises, la circulation et le stationnement sur le périmètre des 17 communes de l'agglomération. Il assure une cohérence de la mobilité à l'échelle de l'agglomération.

Toutes les étapes de son élaboration sont menées en concertation étroite avec l'ensemble des communes présentes au sein du conseil communautaire, elles sont associées à chacune des étapes de définition dans un esprit de consensus et une logique de transparence. Ainsi, toutes les délibérations sont prises à l'unanimité, résultat d'un processus préalable d'explication, de concertation et d'ajustement, afin que chaque collectivité appréhende les implications des décisions communautaires à son échelle. L'ordonnateur précise que cela vaut pour le PDU, comme pour les autres politiques publiques conduites par la Communauté d'agglomération de l'Albigeois.

Le PDU tient compte des spécificités du territoire telles qu'elles sont définies au premier chapitre du diagnostic du PDU (contexte et organisation du territoire). Les différentes questions en matière de déplacements sont analysées à l'échelle de l'ensemble du territoire et se déclinent par typologies : zones urbaines denses, zones pavillonnaires, espaces ruraux, cœurs de villages, zones économiques, zones industrielles, centres commerciaux... Les objectifs du PDU ne sont donc pas déclinés spécifiquement sur chaque commune, mais en fonction des problématiques de même nature identifiées sur le territoire et de la localisation des pôles générateurs de déplacements.

En ce qui concerne le volet stationnement sur les zones urbaines denses, ces objectifs principaux du PDU vont inciter au report modal et à l'utilisation des parcs-relais, à l'organisation du stationnement dans la ville centre, les déplacements courts et la mutualisation du stationnement. Les objectifs du PDU ont été identifiés en concertation avec les communes. La prise en compte de stratégies spécifiques s'effectue dans le cadre d'un travail coopératif entre élus et services des communes concernées et de l'agglomération. Les actions validées dans le cadre du PDU seront prises en compte par les communes.

5.3.2 - La compatibilité des actes de police de la collectivité avec le PDU

Les pouvoirs de police du stationnement et de la gestion du domaine public routier au sens de l'article L. 1214-5 relèvent dans le cas présent des communes. Le travail de coopération entre services et la concertation entre élus, notamment au sein des commissions et du bureau communautaire, permettra d'assurer la compatibilité des actes de police pris par les maires avec les orientations du PDU quand il sera approuvé.

Le schéma de cohérence territoriale du Grand Albigeois a été approuvé le 12 juillet 2011. Le plan de déplacement urbain est compatible avec l'ensemble des dispositions relatives aux déplacements intégrées dans le SCOT.

Les PLU des communes sont mis en compatibilité progressivement. Les communes membres de l'agglomération mettront en compatibilité leur PLU si nécessaire dès approbation du PDU.

Un service commun d'administration du droit des sols est mis en place à compter du 1^{er} juillet 2015. Il s'inscrit dans le cadre du désengagement de l'Etat dans l'instruction des autorisations d'urbanisme. Par ailleurs, un ingénieur assure à la fois le pilotage technique du SCOT et le conseil auprès des communes, favorisant ainsi la cohérence des documents de planification (SCOT, PLU...). Il intervient également dans la planification urbaine de la ville centre.

5.3.3 - Les enquêtes réalisées par le CEREMA

La C2A participe aux enquêtes réalisées par le CEREMA. A ce titre, elle renseigne chaque année les enquêtes relatives aux transports collectifs urbains de province (formulaire AOTU et exploitant), dont elle exploite les résultats. Elle a recours au CEREMA en tant que centre de ressources, notamment dans les domaines de la voirie, de l'urbanisme, des déplacements et des transports : guides méthodologiques, fiches techniques et rapport d'études. Cela se traduit par le téléchargement de documents via le site internet ou bien par l'acquisition d'ouvrages techniques. Le CERTU a été un partenaire étroitement associé à la définition, la mise en œuvre et le traitement des données de l'enquête ménages réalisée dans le cadre de la préparation du diagnostic du plan de déplacements urbains (PDU) de l'Albigeois, engagé par la collectivité.

5.4 - Etat des lieux de l'offre de stationnement

5.4.1 - Le stationnement urbain dans la ville d'ALBI...

D'emblée, la spécificité locale liée à la présence de la Cité épiscopale, classée au Patrimoine Mondial de l'UNESCO depuis le 31 juillet 2010 doit être soulignée car elle influe nettement sur la problématique de stationnement.

Pour faciliter le stationnement, Albi offre une aire de covoiturage, un parking relais, des stationnements de surface gratuits et des parkings souterrains payants :

- l'aire de covoiturage du rond-point du Séquestre :

L'aire située à proximité du circuit automobile d'Albi et de la rocade dispose d'une centaine de places de parking voitures gratuites dont cinq places pour les personnes à mobilité réduite et des places pour les motos. Un petit local permet de garer à l'abri une dizaine de vélos. Les bus de grand tourisme peuvent également stationner, cinq places sont prévues à cet effet. Des correspondances existent avec les lignes de bus R, K et L.

- le parking relais de la Milliassole :

Ce parking situé à proximité de la rocade, du stadium et de l'école des mines compte 105 places gratuites pour les véhicules particuliers et une vingtaine de places de stationnement pour les cars de tourisme. Sa situation à l'extrémité de la ligne R fait de ce site un véritable parking relais en entrée d'agglomération.

- le parking d'Atlantis :

A quelques minutes du centre-ville d'Albi, route de Cordes, ce parking d'une centaine de places gratuites desservi par les lignes de bus A et A1 permet, hors saison d'été, de stationner facilement.

- dix parkings sont situés en hyper-centre ou en centre ville :

Hyper centre :

- ✓ Parking aérien de la cathédrale (boulevard Sybille) : 387 places gratuites, 115 places payantes (horodateurs), neuf emplacements de camping-car
- ✓ Parking souterrain du Marché couvert (rue Emile Grand) : 250 places payantes
- ✓ Parking souterrain du Vigan (lices Pompidou et Jean Moulin) : 380 places payantes
- ✓ Parking aérien et souterrain de Jean Jaurès (place Jean Jaurès) : 558 places
- ✓ Parking souterrain des Cordeliers (Théâtre des Cordeliers, Av. Général de Gaulle) : 375 places payantes

Centre-ville :

- ✓ Parking des Halles du Castelveil (rue Angély Cavallé) : 200 places gratuites
- ✓ Parking du Lude (boulevard du Lude) : 340 places gratuites
- ✓ Parking Les Temps Modernes (avenue Lattre de Tassigny) : 200 places gratuites
- ✓ Parking de la caserne Teyssier (rue de la Madeleine) : 115 places gratuites
- ✓ Parking Place Fernand Pelloutier (place Fernand Pelloutier) : 183 places payantes

5.4.2 - ... permet notamment la couverture des besoins en stationnement en centre-ville

Une conclusion à la quelle a abouti la collectivité est que les besoins de stationnement en centre-ville à Albi sont aujourd'hui couverts.

L'objectif à terme est désormais de réduire l'offre de stationnement de surface en centre-ville pour répondre aux objectifs suivants :

- favoriser le report modal vers les déplacements doux et les transports urbains ;
- poursuivre la politique de reconquête des espaces publics en faveur des piétons (place du Château, place Sainte Claire à Albi) conformément au plan de gestion UNESCO présenté en annexe ci-joint (voir document 2009 Unesco - fiches actions III aménagements et usages des espaces publics - action V-I déplacements, stationnement et organisation des flux touristiques dans la cité épiscopale).

Ces objectifs seront atteints par la réorganisation de l'offre de stationnement en entrée de ville connecté au réseau urbain (ligne P+R), en cohérence avec les orientations du PDU de l'agglomération en cours d'élaboration.

5.4.3 - La répartition entre stationnement payant et stationnement gratuit sur le territoire de la C2A

L'offre de stationnement public matérialisé comprend, comme précisé ci-dessus, des périmètres de stationnement payant sur Albi et des places de stationnement gratuit sur l'ensemble des communes de l'agglomération.

5.4.3.1 - Le stationnement payant

L'agglomération a établi le plan précis de l'offre de stationnement payant sur voirie et en ouvrages. Le nombre de places de stationnement payant s'élève à 1 703 places sur voirie à Albi et 1 788 places en ouvrage à Albi. Les 16 autres communes de l'agglomération n'ont pas instauré de stationnement payant.

5.4.3.2 - Le stationnement gratuit

L'offre de stationnement gratuit sur le périmètre du centre-ville d'Albi est de 1 972 places. En dehors de ce périmètre, l'offre de stationnement gratuit sur la voirie de la commune d'Albi n'est pas recensée.

Les transferts de compétence ont donné lieu à un inventaire général des places de stationnement sur la voirie dans les communes de Castelnau de Lévis, Lescure d'Albigeois, Marssac-sur-Tarn, Saint-Juéry, Saliès et Terssac. Cet inventaire recense 33 930 m² de places de stationnement, soit environ 2 700 places (12,5 m² par place). Les autres communes ne connaissent pas de problématique de stationnement et le transfert n'a pas donné lieu à un inventaire spécifique.

5.4.3.3 - Le nombre de places de stationnement privé

Dans le périmètre du centre historique d'Albi, sur 35 ha, en 2001, le cabinet Sareco avait comptabilisé 359 places de stationnement privé. Depuis cette date, ce chiffre n'a pas été actualisé. Selon les informations des services de la C2A, il n'aurait pas dû évoluer de manière significative du fait du tissu urbain historique et des projets immobiliers limités. Pour tout projet sur le territoire, le plan local d'urbanisme de la commune fixe les obligations en termes de stationnement privé. Le plan de déplacements urbains de l'Albigeois, en cours d'élaboration, devrait identifier les problématiques et enjeux liés au stationnement privé.

5.5 - Les mesures mises en œuvre et les moyens engagés

tableau n° 49 : Places et offre de stationnement

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 et au-delà
Places de stationnement gratuit à durée illimitée (A)*	19 755	17 740	20 660	19 180	17 005	17 005	18 005	18 005
Places de stationnement gratuit à durée limitée ou zone bleue (B)*	310	310	310	305	335	335	335	335
Places de stationnement payant à durée limitée ou zone bleue (C)*	4 930	5 290	5 200	5 585	6 775	6 775	6 775	6 775
Places de stationnement affecté à certaines catégories d'usagers, à détailler si connu : titulaires de la Carte européenne de stationnement anciennement GfC et CIG, livraisons, taxis, professions médicales, autres à préciser (D)*								
Nombre de places de stationnement d'automobiles reconverties en place de stationnement pour vélos, véhicules à deux ou trois roues motorisés, véhicules électriques de location, autres à préciser (E)*								
Total places de stationnement voirie (F = A+B+C+D)	24 995	23 340	26 170	25 070	24 115	24 115	25 115	25 115
Part du stationnement payant sur voie publique (G = C/F)	0	0	0	0	0	0	0	0
Places en parc public de stationnement en ouvrage (H)* (1)	7 790	7 790	7 790	7 790	9 055	9 055	9 055	9 055
Places en parc public de stationnement en enclos (I)* (2)								
Total places de stationnement en parc public (J = H+I)	7 790	7 790	7 790	7 790	9 055	9 055	9 055	9 055
<i>Dont parc relais</i>	<i>520</i>	<i>520</i>	<i>1 025</i>	<i>1 025</i>	<i>1 025</i>	<i>1 025</i>	<i>2 025</i>	<i>2 025</i>
Total places de stationnement public (K = F+J)	32 785	31 130	33 960	32 860	33 170	33 170	34 170	34 170
Nombre de cartes de stationnement résidentiel en cours de validité	0	0	0	112	292	320		
Total des places en parc privé (L = M+N)	1 795	1 795	1 795	1 795	1 795	1 795	1 795	1 795
<i>Usage privé par les particuliers et professionnels y compris administrations (M)</i>								
<i>Usage public ouverts aux usagers du stationnement urbain (N)</i>								
Total de l'offre de stationnement public + privé (O = K+L)	34 580	32 925	35 755	34 655	34 965	34 965	35 965	35 965

* Compléter en tant que de besoin ces informations par des données exprimées en mètres linéaires.

(1) Par parc de stationnement en ouvrage, il convient d'entendre ceux qui sont souterrains (donc dessous du niveau de la voirie) ou en élévation (donc au-dessus du niveau de la voirie).

(2) Par parc de stationnement en enclos, il convient d'entendre ceux qui se situent en surface, sur la voirie. Ils se distinguent du stationnement en voirie par le fait que leur accès est conditionné au passage d'une barrière.

Source : données de la C2A

Ce tableau complété à partir des comptages effectués sur le terrain, des données issues de l'étude Sareco faite en 2001 (pour les parkings privés) et des arrêtés de circulation et de stationnement de la ville d'Albi, montre l'offre totale de stationnement (publique – privée) qui est équivalente à environ 36 000 places. Cette offre a progressé entre 2010 et 2015 (de 32 785 à 33 170 places) grâce à l'offre publique, cette tendance se confirme avec le même constat jusqu'en 2017 (34 170 places). L'offre privée reste stabilisée sur la même période (1 795 places - 2010/2017).

tableau n° 50 : Parcs de stationnement

Parcs hors voirie	Type d'ouvrage (en ouvrage ou en enclos)	Date de mise en service	Capacité en places de stationnement			Type de gestion (régie, concession, affermage, gérance)	Raison sociale du délégataire
			Dont publiques	Dont abonnés	Dont amodiations		
Parcs de stationnement publics gratuits sur lieux							
Parc numéro 1 Université		2012	425	0	0		
Parc numéro 2 Mendès France		1990	180	0	0		
Parc numéro 3 Stadium			123	0	0		
Parc numéro 4 Caseme Teyssier		2004	100	0	0		
Parc numéro 5 P+R Séquestre		2010	104	0	0		
Parc numéro 6 Atlantis		2000	296	0	0		
Parc numéro 7 Stade Lagrèze		2012	58	0	0		
Parc numéro 8 P+R Milliasolle		2012	101	0	0		
Parc numéro 9 Médiathèque Amalric		2000	42	0	0		
Parcs de stationnement publics gratuits en ouvrage							
Parc numéro 1 Les temps modernes	aérien et sou	1993	253	150	0	régie	Agglo
Parc numéro n							
Parcs de stationnement publics payant sur lieux							
Parc numéro 1							
Parc numéro n							
Parcs de stationnement publics payant en ouvrage							
Parc numéro 1 Jean Jaurès	souterrain et	1975	558	271	4	affermage	Qpark
Parc numéro 2 Vigan	souterrain	16/09/2000	372	231	14	concession	QPark
Parc numéro 3 Marché couvert (ex Sainte Cécile)	souterrain	18/06/2007	250	174	0	concession	QPark
Parc numéro 4 Les Cordeliers	souterrain	15/12/2013	378	90	0	concession	Interparking
Parc +48-51numéro n							

Pour le type d'ouvrage : parc aérien, parc souterrain, parc au sol fermé, parc aérien et souterrain, parc souterrain et au sol.

Pour la localisation : hyper-centre, centre, périphérie, extérieur, parc relais.

Pour le type de gestion : régie directe, prestation de service, concession à une Sem, concession à une société privée, affermage.

Pour la qualification : parcs rotatifs (clientèle occasionnelle), parcs résidentiels (clientèle abonnés, amodiations), parcs mixtes, parcs relais (intermodalité).

Source : données de la C2A

Ce tableau a été renseigné à partir des données fournies par les gestionnaires des parkings en ouvrages : Q Park, Interparking et l'agglomération pour tous les espaces de stationnement en régie. Il met en évidence le nombre total des places en parc de stationnement public gratuites (1 682) et le nombre de places payantes en parc de stationnement public (1 558 dont 916 abonnés et 18 amodiations). Les listes des abonnés et des amodiations ont été fournies par l'ordonnateur.

5.5.1 - Les travaux d'aménagement de la voirie tendant, soit à restreindre le stationnement sur voirie, soit à créer des emplacements de stationnement

L'agglomération réalise en moyenne 80 opérations de rénovation de voirie par an. Depuis 2010, les opérations de voirie réalisées impactant plus particulièrement le stationnement ont été les suivantes :

- en 2011 : mise en profil urbain de la rue des Sorbiers, derrière la gare SNCF Albi Ville, création de 30 places de stationnement en bordure de voie ;

500, avenue des États du Languedoc • CS 70755 • 34064 MONTPELLIER CEDEX 2 • T +33 4 67 20 73 00 • lrmp@crtc.ccomptes.fr
Site de Toulouse : 31, allée Jules Guesdes • CS 38512 • 31685 TOULOUSE CEDEX 6 • T +33 5 34 31 34 34

- en 2010 : création d'un parking de covoiturage de 104 places sur la commune du Séquestre, en bordure de la rocade et en extrémité de ligne de bus à haut niveau de service ligne R ;
- en 2012 : création d'un parking à Albi rue Cantepau à proximité de l'école J. Louis Fieu, d'une capacité de 50 places ;
- en 2012 création d'un parking à Albi rue Général Weygand à proximité de Tarn habitat et de la clinique C. Bernard, d'une capacité de 15 places ;
- en 2012 et 2013 : création d'un parking relais sur la commune d'Albi rue de la Milliasole, d'une capacité de 170 places de véhicules légers et de 15 autocars, à proximité de la ligne de bus R ;
- en 2013 : dans le cadre des aménagements urbains des Cordeliers, suppression de 361 places de stationnement sur voirie, création d'une voie bus en site propre (ligne R) du boulevard Hippolyte Savary et du boulevard général de Gaulle et mise en service d'un parking souterrain de 380 places en substitution des 361 places de stationnement sur voirie ;
- en 2013 : organisation du stationnement en centre-urbain de Saint-Juéry et création de places de stationnement courte durée (20 places Avenue G. Tequi et 19 places ave J. Jaures) ;
- en 2013 : réaménagement de la rue Saint-Antoine et suppression de 9 places de stationnement payant à proximité du théâtre ;
- en 2013 : création d'un parking gratuit à Albi à proximité du centre hospitalier et de Pôle emploi, au stade Lagreze, d'une capacité de 50 places ;
- en 2013 : suppression de 30 places de stationnement sur la contre-allée des Lices G. Pompidou dans le cadre de la mise en œuvre d'une ligne de bus en site propre ;
- en 2013 : organisation du stationnement gratuit à Albi en entrée de ville le long du boulevard du Lude, à proximité du Bon Sauveur ;
- en 2014 : dans la continuité des aménagements urbains des Cordeliers, transformation de 14 places gratuites en places de stationnement à durée limitée à 15 minutes, sur le boulevard Carnot ;
- en 2014 : création de la voie de liaison à Albi rue Françoise Dolto pour la desserte d'une crèche et réorganisation de 30 places de stationnement gratuit ;
- en 2014 : organisation de 150 places de stationnement gratuit sur le site de l'université d'Albi, en compensation de la suppression du stationnement à l'intérieur du campus universitaire.

5.5.2 - Les achats de matériels dédiés à la gestion du stationnement urbain

Les achats de matériels dédiés au stationnement comprennent principalement les balises, les barrières et potelets, la signalisation verticale, les parcmètres, et les bornes lumineuses de stationnement à durée limitée. Ces matériels sont mis en place par la régie voirie de l'agglomération ou par une entreprise, lorsque la régie ne peut réaliser ce travail.

Les balises posées par la régie voirie sont des équipements liés pour partie au stationnement et pour partie à la séparation des flux de circulation aux approches des carrefours. En conséquence, les dépenses des balises posées par la régie voirie sont imputées à 50 % pour le stationnement.

500, avenue des États du Languedoc • CS 70755 • 34064 MONTPELLIER CEDEX 2 • T +33 4 67 20 73 00 • lrmp@crtc.ccomptes.fr
Site de Toulouse : 31, allée Jules Guesdes • CS 38512 • 31685 TOULOUSE CEDEX 6 • T +33 5 34 31 34 34

tableau n° 51 : Achats de matériels dédiés, coût TTC

Matériel	2010	2011	2012	2013	2014
Balises	8 509,30	2 666,60	4 313,04	2 078,63	9 165,62
Barrières et potelets posés en régie	42 944,41	129 099,63	101 731,26	117 024,17	106 238,21
Potelets posés par entreprise	41 535,29	25 076,53	36 029,50	21 752,00	55 761,71
Horodateurs		54 708,27	264 120,00	76 241,27	201 964,41
Bornes de stationnement à durée limitée				9 137,44	110 757,13
Total	92 988,70	211 551,03	406 193,80	226 233,51	483 887,08
TOTAL GENERAL TTC	1 420 854,12				

Source : données de la C2A

tableau n° 52 : Achats de matériels dédiés, coût HT

Matériel	2010	2011	2012	2013	2014
Balises	7.114,80	2 229,60	3 606,22	1 737,98	7 638,02
Barrières et potelets posés en régie	35 906,70	107 942,83	85 059,58	97 846,29	88 531,84
Potelets posés par entreprise	34 728,50	20 967,00	30 125,00	18 187,29	46 468,09
Horodateurs		45 742,70	220 836,12	63 746,88	168 303,67
Bornes de stationnement à durée limitée				7 640,00	92 297,61
Total	77 750,00	176 882,13	339 626,92	189 158,45	403 237,23
TOTAL GENERAL HT	1 186 654,73				

Source : données de la C2A

Ces achats ne présentent pas d'innovations techniques particulières.

5.5.3 - Le coût supporté par la collectivité à la livraison des nouveaux parcs publics de stationnement depuis 2008

Les montants des coûts supportés par la collectivité pour la livraison des parcs de stationnement et pour l'entretien des ouvrages existants sont les suivants.

S'agissant de la livraison des ouvrages neufs, le coût pour le parking des Cordeliers a été de 7 303 564,24 € HT ou 8 376 907,05 € TTC. Cet ouvrage a nécessité des études de

programmation confiées au cabinet Aubry & Guiguet. Concernant cet ouvrage, le concessionnaire verse à la collectivité une redevance annuelle de 360 000 € au titre de l'investissement qu'elle a réalisé (décrit à l'article 11 du contrat : « traitement urbain de la rue de Sept fonds, parois périmétrales, planchers intermédiaires, rampes intérieures, réservations des réseaux dans gros œuvre »).

Le concessionnaire a assuré le financement des équipements de l'ouvrage, à savoir le système de gestion, ventilation, télésurveillance, signalisation, guidage à la place, éclairage, ascenseur, portes sectionnelles, contrôle d'accès, système de sécurité incendie.

S'agissant des travaux sur les ouvrages existants :

- pour le parking Jean Jaurès : le coût a été de 11 270 € HT ou 13 524 € TTC pour des travaux d'étanchéité. Le concessionnaire a aussi réalisé le remplacement des menuiseries intérieures du parking pour un montant de 31 896 € TTC.

La collectivité a aussi obtenu la prise en charge, des deux concessionnaires, d'une signalétique dynamique des parkings concédés.

- pour le parking des Temps modernes : des travaux de maintenance à hauteur de 22 578,40 € HT ou 27 022,29 € TTC ont été effectués. Ils n'ont pas nécessité d'études ou d'expertises.

5.5.4- Les travaux réalisés ou prévus pour les années 2015-2016 et les évolutions projetées à terme

L'agglomération mène des études sur plusieurs projets d'aménagement pour les années 2015 et 2016 afin de développer l'usage des transports urbains, les modes de déplacements doux et rendre les ouvrages enterrés accessibles. Ces études sont menées en concertation avec les communes concernées, notamment pour assurer la cohérence avec les politiques de circulation et de stationnement découlant de l'application des pouvoirs de police du maire.

Ces projets sont les suivants :

- la création d'une passerelle pour piétons et cycles pour le franchissement du Tarn dans le périmètre du centre historique d'Albi et aménagement urbain des abords de la passerelle au droit de la place du château. Cet aménagement supprimera 30 places de stationnement à proximité de la cathédrale ;
- la création d'un parc de stationnement en rive droite du Tarn pour l'accueil des véhicules légers et des campings cars ;
- la création d'un parking relais et de covoiturage sur la commune d'Albi en bordure de la rocade, sur un délaissé de l'Etat, le long de la route de Saint-Juéry. Ce parking sera desservi par les lignes de transports urbains de la communauté. L'objectif est d'offrir aux usagers la possibilité de stationner, soit pour covoiturer, soit pour rejoindre le centre-ville en bus. En première phase, ce parking pourra accueillir 200 véhicules. Le site permet d'étendre ce parking à environ 500 places ;
- la mise en accessibilité du parking Jean Jaurès et du parking des Temps modernes.

Les actions et enjeux à moyen terme sont déclinés dans les fiches projets transmises aux services de l'Etat et de la Région dans le cadre de la contribution du territoire à la préparation du Contrat de Plan Etat Région 2014/2020 :

- les études pour la création d'un 4^{ème} pont sur le Tarn,
- un programme d'aménagement de parcs relais (P+R) et de covoiturage,
- la réalisation d'un pôle d'échanges multimodal à la gare d'Albi Ville,
- la réalisation d'un pôle d'échanges multimodal sur la place Jean-Jaurès à Albi,
- la création de deux lignes de bus à haut niveau de service (BHNS),
- la mise en œuvre du schéma directeur cyclable communautaire,
- le développement d'une offre de services vélo,
- la création d'une passerelle piétonne et cyclable entre le centre historique d'Albi et la rive droite du Tarn.

Pour les projets à plus long terme, l'agglomération travaille sur des pistes d'actions décrites dans le diagnostic du plan de déplacements urbains de la C2A :

- rendre le report modal et les parcs-relais plus attractifs que l'offre péricentrale,
- poursuivre et clarifier la politique de stationnement dans le centre d'Albi,
- supprimer le stationnement sur trottoirs aux abords des écoles et l'organiser sur la chaussée,
- réduire de façon progressive le stationnement gênant sur trottoirs,
- stopper le mouvement historique de « spécialisation fonctionnelle des espaces », pour favoriser les déplacements courts et la mutualisation du stationnement,
- revoir la politique de stationnement automobile au droit des habitations et des lieux d'emploi, de façon à favoriser la marche, le vélo et le bus,
- éviter d'imposer dans les PLU des normes planchers supérieures au taux de motorisation réel,
- mettre en place une veille foncière sur les secteurs de pertinence pour des P+R.

5.5.5 - La structure tarifaire sur voirie, les différentes zones

Le stationnement payant sur voirie à Albi a été instauré au milieu des années 70 dans le cadre de la mise en service du parking Jean Jaurès, et de la délégation de service public afférente.

Initialement cantonné autour du parking Jean-Jaurès, le parking payant sur voirie a rapidement été organisé en deux zones :

- une zone courte durée limitée à 2 heures maximum de stationnement autorisé,
- une zone longue durée limitée à 4 heures maximum de stationnement autorisé.

La zone courte durée visait à satisfaire les besoins de stationnement en centre-ville ne nécessitant pas plus de 2 heures (achats, démarches administratives, rendez-vous etc). Elle

couvrait les rues du secteur sauvegardé, du faubourg du Vigan et les rues situées aux alentours du parking Jean Jaurès.

La zone longue durée vise essentiellement à satisfaire les besoins de stationnement des usagers de passage sur Albi pour visiter le cœur historique. Elle couvrait la place Sainte-Cécile, une partie du parking de surface Cathédrale, le boulevard Sibille et le Jardin National.

Lors du contrat de délégation du service public de stationnement au 1^{er} avril 1998, le nombre de places payantes sur voirie était de 1 277 dont 837 en courte durée et 440 en longue durée. A la mise en service du parking du Vigan en juillet 2000, le nombre de places payantes était de 1 205 dont 769 places en courte durée et 436 en longue durée. Le nombre de places payantes sur voirie a de nouveau diminué en 2004 du fait du démarrage des travaux de construction du parking sous le marché couvert. Ces travaux ont entraîné la réinstallation des commerçants du marché couvert sur une partie de la place Lapérouse et la suppression du stationnement sur cette place en conséquence.

En 2004, le nombre de places payantes était ainsi de 1 012 dont 670 en courte durée et 342 en longue durée. Le nombre de places payantes sur voirie a encore baissé en 2005 avec les travaux d'aménagement de la place Sainte Cécile pour s'établir à 956 dont 619 en zone courte durée et 337 en zone longue durée.

A l'issue des travaux de construction du parking sous le marché couvert et la réouverture du marché couvert, la place Lapérouse a de nouveau été ouverte au stationnement sur voirie.

En 2008, le nombre de places payantes sur voirie était de 997 dont 645 en zone courte durée et 343 en zone longue durée. Jusqu'en juillet 2011, il n'y a pas eu d'évolution significative du nombre de places payantes sur voirie. A partir du 13 juillet 2011, la zone longue durée a été ramenée à 291 places et localisée en partie sur le parking Cathédrale, sur le boulevard Sibille (entre le parking Cathédrale et le monument aux Morts) et le fond de la rue de la Berchère.

La zone courte durée a été portée à 874 places (les places de stationnement du Jardin National ont été mises en courte durée, 18 places nouvelles ont été instaurées rue de la Berchère et 13 places nouvelles avenue De Gaulle). Aucune différenciation de tarif n'est effectuée sur ces deux zones (arrêté du 26/01/2011).

A compter du 15 mai 2013, une nouvelle carte du stationnement payant sur voirie a été dessinée avec la création d'une zone de stationnement longue durée ouverte aux résidents, située faubourg du Vigan et comprenant 552 places. La zone courte durée a été réduite à 420 places et la zone longue durée initiale est restée inchangée à 291 places. Avec la fin des travaux d'aménagement du quartier culturel des Cordeliers, la ville d'Albi a complété son plan de délimitation des zones payantes sur voirie en décidant la création d'une deuxième zone de stationnement payant longue durée ouverte aux résidents.

Au 1^{er} octobre 2014, la situation du stationnement payant sur Albi s'établit comme suit :

- zone payante courte durée limitée à 2h : 417 places. Elle couvre le cœur historique, la moitié du boulevard Sibille, le Jardin National, la proximité du parking Jean Jaurès. Elle est située au cœur des commerces.
- zone longue durée verte ouverte aux résidents, de 541 places. Elle couvre le faubourg du Vigan et elle est destinée à satisfaire à la fois les besoins de stationnement pour l'activité économique et les résidents, et repousser le stationnement ventouse.

- zone longue durée bleue ouverte aux résidents. Elle couvre une partie du parking Cathédrale et du boulevard Sibille ainsi que la proximité du quartier culturel des Cordeliers.

5.5.6 - L'évolution des tarifs de stationnement tant en voirie qu'en ouvrage

Lors de la mise en place de la DSP en 1998, les tarifs horaires étaient identiques, fixés à 5,00 F de l'heure, quelle que soit la zone.

La différence entre les zones tenait uniquement au nombre d'heures de stationnement autorisé consécutivement : zone courte durée (2 heures maximum) ou zone longue durée (4 heures maximum).

Ces tarifs horaires sont restés inchangés jusqu'au 31 décembre 2001.

Un tarif résident était prévu mais les conditions de son application n'ont été réunies qu'en mai 2013 suite aux réflexions conduites dans le cadre du plan d'actions mobilité sur la ville d'Albi.

Les tarifs horaires ont fait l'objet d'une actualisation à l'occasion du passage à l'euro :

- en zone courte durée, la première heure de stationnement a été fixée à 0,90 € et les 2 heures à 1,80 € ;
- en zone longue durée, la première heure de stationnement a également été fixée à 0,90 €, les 2 premières heures à 1,80 € et les 4 heures consécutives à 2,70 €.

Ils ont à nouveau évolué, à compter du 1^{er} juillet 2009, par décision du maire en date du 18 juin 2009 :

- en zone courte durée, 1 €/h ;
- en zone longue durée, 1 €/h pour les 3 premières heures et à 0,50 € la dernière heure.

A compter du 15 mai 2013, par arrêté du maire en date du 26 mars 2013, une nouvelle grille tarifaire est entrée en vigueur :

- en zone courte durée, 1 €/h (inchangée) ;
- en zone longue durée, 1 €/h pour les 3 premières heures et à 0,50 € la dernière heure (inchangée) ;
- tarif résident, 15 €/mois, 40 €/trimestre, 150 €/an.

tableau n° 53 : Evolution des tarifs

Exercice	Zone courte durée	Zone longue durée	Résident
2010	1€/h	1 €/h les 3 premières heures 0,50 c la dernière heure	Non appliqué
2011	1€/h	1 €/h les 3 premières heures 0,50 c la dernière heure	Non appliqué
2012	1€/h	1 €/h les 3 premières heures 0,50 c la dernière heure	Non appliqué
2013	1€/h	1 €/h les 3 premières heures 0,50 c la dernière heure	15 €/mois, 40 €/trimestre, 150 €/an
2014	1€/h	1 €/h les 3 premières heures 0,50 c la dernière heure	15 €/mois, 40 €/trimestre, 150 €/an

Source : données de la C2A

5.5.7 - La tarification au quart d'heure

Les places de stationnement payant concernées par l'évolution de la tarification au quart d'heure sont les places situées dans les quatre ouvrages enterrés gérées par les deux concessionnaires Interparking et Q Park ; soit 1 558 places³³ de stationnement situées sur la commune d'Albi.

La collectivité a engagé des négociations avec les deux exploitants. Concernant la tarification au quart d'heure contenue dans la loi n°2014-344 du 17 mars 2014 sur la consommation, applicable au plus tard le 1^{er} juillet 2015, les élus de la communauté d'agglomération se sont attachés à respecter la philosophie de cette loi. Ainsi les discussions sont conduites par la vice-présidente déléguée aux transports urbains, à la mobilité et au stationnement soutenu au plan technique par l'équipe projet. Elles ont débuté en mai 2014, lors d'une réunion avec les deux exploitants des parcs de stationnement souterrains Q Park et Interparking. Elles ont donné lieu à plusieurs réunions et courriers notamment avec l'exploitant Q Park au cours desquelles la collectivité a présenté plusieurs simulations à partir des données statistiques de fréquentation au quart d'heure pour chacun des parcs. Ces simulations ont permis d'anticiper les conséquences financières de cette évolution législative sur les contrats en cours, et avaient pour principe directeur commun le maintien du coût de la première heure de stationnement à 1,30 €, jugé à la fois comme étant un élément important dans un contexte économique peu favorable au pouvoir d'achat des usagers, et cohérent avec la politique communautaire en vigueur en matière de déplacements et de stationnement urbains.

³³ C'est-à-dire 378 + 558 + 372 + 250 places

Dans sa réponse l'ordonnateur indique que des avenants qui ont été délibérés au conseil communautaire du 30 juin 2015 entérinent les nouveaux tarifs pris en application de la loi consommation, avec un maintien du tarif de la première heure à 1,30€.

5.5.8 - Les prévisions budgétaires réalisées en matière de stationnement urbain sur la période 2010-2014

Les données budgétaires prévisionnelles et réalisées sont recensées dans un tableau de synthèse.

Ces prévisions sont élaborées selon les mêmes procédures que l'ensemble des autres compétences communautaires : la préparation budgétaire débute quatre mois environ en amont de la date prévisionnelle de vote du budget primitif³⁴. Ces propositions sont soumises à deux arbitrages successifs. Le premier est assuré par la direction générale et le service des finances, et est essentiellement destiné à mesurer le respect de la note de cadrage établie. Les propositions de crédits doivent être systématiquement justifiées au regard des crédits inscrits au BP n-1, et des crédits effectivement réalisés au cours de l'exercice précédent. Aucune reconduction automatique de crédits n'est acceptée. Le second arbitrage est effectué par le bureau communautaire, et il est destiné à définir les crédits qui seront proposés au conseil communautaire lors du vote du budget primitif.

Dans le tableau récapitulatif, toutes les dépenses sont prévues et réalisées par les budgets de la communauté d'agglomération, à l'exception des dépenses de personnel des ASVP (agents de surveillance de la voie publique) qui sont enregistrées au sein du budget principal de la ville d'Albi, mais qui ont été intégrées dans ce tableau pour lui donner une lisibilité exhaustive de la compétence stationnement urbain. Le passage de 6 à 8 ASVP en 2013 explique d'ailleurs l'augmentation constatée des charges de personnel. Cette évolution résulte de l'augmentation du périmètre payant (stationnement résident notamment), et elle a pour conséquence d'améliorer significativement la rotation souhaitée des places de stationnement du périmètre concerné. Ce tableau ne prend pas en compte les recettes issues du produit des horodateurs qui sont collectées conjointement par un agent de la communauté d'agglomération et un agent du délégataire, mais qui sont versées au délégataire dans le cadre des dispositions de la DSP en vigueur.

³⁴ La direction générale diffuse une note de cadrage budgétaire indiquant le contexte général dans lequel s'effectue cette préparation budgétaire ainsi que les formalités opérationnelles particulières (modifications des gestionnaires de crédits ou des modes de fonctionnement de la collectivité par exemple). Chaque service communautaire propose les crédits nécessaires à l'exercice de la (ou des) compétence(s) dont il a la responsabilité après un travail en lien avec l'élue déléguée et la commission communautaire concernée. Lorsqu'une compétence concerne plusieurs gestionnaires de crédits, ce qui est le cas du stationnement urbain (ressources humaines, régie voirie, parcs de stationnement, ...), l'un des gestionnaires réalise la synthèse des crédits proposés par chacun des gestionnaires afin d'en vérifier la cohérence et la complétude. L'entretien et les aménagements récurrents sont chiffrés au plus juste en fonction des besoins recensés et priorités selon un programme d'entretien pluriannuel et en fonction des besoins urgents signalés par les agents de la collectivité, par les usagers, ou par le délégataire. Les frais de fonctionnement sont estimés en fonction des dépenses réellement effectuées les années précédentes et en tenant compte des travaux effectués dans l'année écoulée (exemple : changement des luminaires du parking des Temps modernes et mise en place de détecteurs de présence qui influent sur les coûts de fonctionnement). Les nouveaux aménagements et les travaux neufs sont estimés précisément dès lors que les élus concernés les ont validés. Ils sont ensuite intégrés dans le programme d'investissements annuels soumis à l'arbitrage du bureau communautaire lors de l'élaboration du budget primitif (précisions de l'ordonnateur).

5.5.9 - Les écarts significatifs entre prévisions et réalisations constatés depuis 2010

Les ratios de réalisation sont indiqués dans le tableau de synthèse. 2010 est une année particulière puisque c'est la première année d'exercice par la communauté d'agglomération de la compétence parc de stationnement. Le budget 2010 en matière de stationnement urbain avait été voté en décembre 2009, par la ville d'Albi, préalablement à son transfert et n'avait donc pas suivi le processus d'inscription budgétaire en vigueur au sein de la communauté d'agglomération. D'un point de vue budgétaire, une phase de transition a été mise en œuvre au cours du 1^{er} semestre 2010 entre les communes et l'agglomération pour faciliter le transfert de l'ensemble des écritures budgétaires, des marchés en cours, et des modalités auprès des tiers (emprunt, conventions, travaux en cours de réalisation au moment du transfert, ...).

Pour ces raisons, au cours de cet exercice, le ratio de réalisation des dépenses de fonctionnement par rapport aux prévisions est donc de 79 % seulement. Entre 2011 et 2014, ce ratio oscille entre 88 et 92 %. Les enseignements de l'exercice écoulé sont analysés lors de chaque préparation budgétaire nouvelle puisque les propositions de crédits nouveaux doivent être systématiquement justifiées au regard des crédits inscrits au BP précédent, des crédits effectivement réalisés au cours de l'exercice précédent, des modifications intervenues, susceptibles d'influer sur le niveau de charge de la compétence (à la hausse : ajustement des tarifs EDF par exemple, ou à la baisse : remplacement des ampoules par des LED par exemple). En outre, l'inscription budgétaire ne constitue pas une autorisation de dépense automatique puisque chaque engagement de crédit prévu au BP doit faire ensuite l'objet d'une validation expresse par le service des finances puis par la direction générale qui en vérifie la conformité réglementaire et l'opportunité. Dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, seules les dépenses jugées essentielles au bon fonctionnement du service public, conformes au programme d'entretien prévisionnel défini, ainsi que celles relatives à des dégradations ou à des accidents sont en effet autorisées. Enfin, l'exécution budgétaire tient compte de la stratégie d'optimisation des capacités d'investissement de la collectivité, définie de manière consolidée au moment du vote du budget primitif, et qui vise à permettre à la collectivité de dégager une capacité d'autofinancement la plus élevée possible. Ainsi, d'après l'ordonnateur les subventions d'équilibre du budget annexe parking des Temps modernes sont délibérées sur un niveau maximum possible, mais sont effectivement réalisées sur la base de la stricte nécessité réglementaire.

5.5.10 - L'effort de la collectivité depuis 2010, afférent au stationnement et les modalités de cette évaluation

Les données budgétaires prévisionnelles et réalisées sont recensées dans un tableau de synthèse. Les dépenses prises en compte concernent l'ensemble des charges du budget annexe parking des Temps modernes, ainsi que l'ensemble des charges relatives au stationnement urbain sur le budget général : fournitures d'entretien de la voirie sur le périmètre de stationnement (peinture, petits matériels, outillages, ...), charges de personnel relatives aux agents exerçant tout ou partie de leurs missions dans le cadre de la compétence parcs de stationnement (collecte des horodateurs, ASVP, entretien de la voirie et des bâtiments, gestion du domaine public, groupe projet de suivi des DSP, ...), entretien, acquisition et pose des mobiliers urbains dédiés au stationnement (potelets, balises, bornes de stationnement à durée limitée, charges générales diverses liées à la compétence, véhicule de service, assurances, fournitures administratives et techniques, ...).

Sur la période 2010-2014, la somme des efforts budgétaires de la communauté d'agglomération en direction du stationnement urbain représente 2 253 278 € en fonctionnement, soit 450 655 € en moyenne par an, et 2 298 503 € d'investissements récurrents (mobiliers, aménagements du périmètre de stationnement, création de parc relais et de places de stationnement gratuites ou payantes, ...), soit 459 700 € par an en moyenne. A ces montants

500, avenue des États du Languedoc • CS 70755 • 34064 MONTPELLIER CEDEX 2 • T +33 4 67 20 73 00 • lrmp@crtc.ccomptes.fr
Site de Toulouse : 31, allée Jules Guesdes • CS 38512 • 31635 TOULOUSE CEDEX 6 • T +33 5 34 31 34 34

« récurrents » s'ajoute la réalisation exceptionnelle d'un nouveau parc de stationnement pour lequel la collectivité a pris à sa charge le coût de réalisation de la « coque », pour un montant de 8 777 314 € TTC, auquel il convient de soustraire un remboursement de TVA de 1 382 595 € effectué par la société Interparking sur la base des dépenses effectives réalisées en 2011, 2012 et 2013, soit un montant net à ce jour de 7 394 719 €. Ces efforts sont atténués par des recettes propres d'un montant de 1 626 302 € en fonctionnement sur la période cumulée 2010-2014, soit un niveau moyen de 325 260 € par an (hors produit des horodateurs perçu par le délégataire Q Park dans le cadre de la DSP en vigueur et qui contribue à l'équilibre financier de celle-ci). Des recettes d'investissement doivent également être prises en considération pour un montant cumulé de 60 971 €, soit un montant annuel moyen de 12 194 €.

5.5.10.1 - Les charges de personnel

Les charges de personnel correspondent à :

- 3 ETP (2,9 catégorie C et 0,1 catégorie B) du service régie voirie (signalétique horizontale et verticale, entretien de la voirie et du mobilier urbain relatif au stationnement) et domaine public (soit la part consacrée à la compétence stationnement urbain pour ces services),
- 0,15 ETP (catégorie A) correspondant au suivi des contrats et des interventions externalisées en matière d'investissement gérées par le service maîtrise d'ouvrage,
- 1 ETP (catégorie C) correspondant à l'agent chargé de la collecte des horodateurs et de la gestion du parking des Temps modernes,
- 0,1 ETP (catégorie A) répartis sur quatre agents correspondant à la part des membres du groupe projet (services maîtrise d'ouvrage, affaires juridiques, finances, et direction générale),
- 6 ETP (puis 8 à compter de 2013) relatifs aux agents de surveillance de la voie publique (ASVP).

En dehors des ASVP et des agents directement affectés à la compétence stationnement urbain, les prévisions sont calculées sur la base d'un coût annuel chargé de 60 832 € pour les agents de catégorie A, 42 564 € pour les agents de catégorie B et de 32 287 € pour les agents de catégorie C. Les charges de personnel des agents ASVP (6 agents en 2010, 2011 et 2012, puis 8 agents à compter de 2013) représentent 183 923 € en 2010, 185 327 € en 2011, 177 945 € en 2012, 224 091 € en 2013 et 257 745 € en 2014. Elles sont prises en charge par le budget général de la ville d'Albi et donnent lieu au versement d'une redevance fixe par le délégataire à la communauté d'agglomération, conformément aux dispositions du contrat de la DSP. Cette somme est restituée à la ville d'Albi dans le cadre de l'attribution de compensation qui lui est versée chaque année.

5.5.10.2 - Modalités de l'évaluation

L'ensemble des crédits budgétaires des différents budgets de la communauté d'agglomération sont ventilés selon plusieurs critères comptables complémentaires. Ils sont répartis en fonction des obligations réglementaires en vigueur (chapitre budgétaire, nature, et ventilation fonctionnelle), ainsi que selon plusieurs critères propres à la collectivité : par gestionnaire de crédits (responsable de l'exécution financière des crédits alloués), par service (service utilisateur ou bénéficiaire d'un bien ou d'une prestation), par antenne (représentant un site géographique, une compétence ou une mission particulière de la collectivité). La gestion des crédits des parcs de stationnement est donc suivie par plusieurs gestionnaires de crédits qui

obéissent tous à la même logique de ventilation sur le service parking, sur les antennes dédiées au stationnement urbain (parc stationnement, Temps modernes, ...) ainsi que sur les fonctions « 816 » (autres réseaux et services urbains divers), « 821 » (équipements de voirie) et « 822 » (voirie communale et routes). En outre, les dépenses et recettes relatives au parking des Temps modernes, géré en régie directe, sont retranscrites dans un budget annexe dédié (« parking temps modernes »), assujéti à la TVA et géré en nomenclature M 4.

5.6 - Les DSP relatives au stationnement

5.6.1 - Les délibérations relatives aux DSP

L'agglomération de l'Albigeois a reçu compétence pour les parcs de stationnement d'intérêt communautaire à compter du 1^{er} janvier 2010, elle n'a à ce jour juridiquement mis en place que la DSP pour le parc de stationnement « Cordeliers », les DSP des autres parkings avaient été réalisées par la ville d'Albi (1998). La C2A a donc repris ces contrats des parcs de stationnement Jean-Jaurès, Vigan et Marché couvert, lors du transfert.

L'examen de la procédure pour le mode de délégation et d'autorisation de lancement de la mise en concurrence concernant le parc de stationnement « Cordeliers » à Albi a fait l'objet d'une délibération prise par la C2A le 30 mars 2010³⁵. A ce document était joint conformément à l'article L. 1411-4 du CGCT, un rapport argumenté au conseil communautaire pour le choix du mode gestion précisant la reconnaissance d'intérêt communautaire des parcs de stationnement.

Le choix du titulaire a été arrêté par la délibération du 14 décembre 2010. L'examen de cette procédure n'appelle pas de commentaires particuliers.

5.6.2 - Les rapports remis

Ces documents sont le rapport de l'assemblée délibérante sur le principe d'une DSP pour Q Park, le rapport de l'assemblée délibérante sur le principe de la DSP pour les Cordeliers, le PV de la commission consultative des services publics sur l'avis du principe de la DSP Cordeliers, et le compte-rendu du comité technique du 17-03-2010.

La commission, qui doit intervenir en amont du conseil communautaire, est réunie alors qu'elle ne semble disposer que tardivement de l'ensemble des documents sur lesquels son avis est attendu.

5.6.3 - Les études préalables réalisées avant la passation de chaque DSP

Dans le cadre du projet d'aménagement et de la mise en valeur de l'axe des Lices et du Vigan qui prévoyait la suppression du stationnement de surface et son remplacement par du stationnement en ouvrage, la ville d'Albi a missionné le bureau d'études Sareco pour l'aider à dimensionner l'ouvrage à réaliser et à organiser la circulation.

³⁵ Diverses délibérations ont été relatives aux décisions prises par la collectivité : la délibération avenant n° 1 contrat général et avenant n° 1 Saint Cécile, la délibération avenant n° 2 contrat général, la délibération avenant n° 3 contrat général, la délibération avenant n° 1 cahier des charges stationnement sur voirie, la délibération avenant n° 1 cahier des charges Vigan, la délibération avenant n° 2 cahier des charges Vigan, la délibération choix mode de gestion parking Cordeliers du 30/03/2010, la délibération attribution contrat DSP à IPK (Interparking), la délibération avenant 1 DSP

S'agissant du projet de réaménagement du secteur Sainte-Cécile avec la création d'un parking souterrain, la ville d'Albi a passé en 2001 un marché avec le bureau d'études Sareco, pour l'assister dans sa réflexion sur les déplacements et estimer la fréquentation qu'elle pouvait attendre dans le projet de parking secteur Sainte Cécile-marché couvert.

Comme indiqué précédemment, des études de programmation du quartier des Cordeliers comprenant la réalisation du parking des Cordeliers ont été conduites en 2009 par le cabinet Aubry et Guiguet Programmation, le bureau d'études Sareco a analysé l'offre de stationnement sur le quartier en prenant en compte les aménagements futurs .

5.6.4 - Les conventions

Comme indiqué précédemment les conventions autres que celle relatives au parc « Cordeliers » (DSP passée par C2A), relèvent des procédures réalisées par la ville d'Albi et repris par la communauté d'agglomération au 1^{er} janvier 2010.

5.6.5 - Les documents de la procédure de passation de chaque DSP

Pour chaque DSP les pièces relatives à la procédure de passation ont été fournies par la collectivité. Seul l'examen des documents relevant de la DSP mis en place par la Communauté d'agglomération de l'Albigeois a été réalisé (pour le parc « Cordeliers »). Ils sont énumérés ci-dessous :

- avis d'appel publics à la concurrence (AAPC) ;
- dossier de consultation des entreprises (DCE) ;
- rapport de la commission de DSP sur les candidatures ;
- notes, procès-verbaux ou courriels sur les négociations engagées par la collectivité ;
- rapports d'analyse des offres et les procès-verbaux de la commission de DSP ;
- rapports de présentation à l'attention de l'assemblée délibérante.

Les éléments présentés n'appellent pas de commentaires particuliers.

5.6.6 - Les remarques effectuées auprès du délégataire concernant les RAD

Ces rapports sont présentés en commission consultative des services publics locaux, puis en conseil communautaire.

Certains rapports ont fait l'objet de demandes d'explications et de compléments d'informations de la part du concédant. Des échanges écrits ont eu lieu avec le délégataire à l'occasion des changements de tarifs (contrôle de la formule d'indexation) ou sur l'équilibre financier de la DSP et le respect des clauses contractuelles.

5.6.7 - Les clauses de revoyure prévues dans les conventions de DSP

5.6.7.1 - Pour la DSP Q Park

Le contrat général de concession du stationnement en centre-ville prévoit en son article 36, la possibilité de réviser les conditions financières du contrat. Cette possibilité est ouverte dans les cas suivants :

- 1. Après 5 ans, 11 ans, 17 ans et 23 ans ;
- 2. Si la collectivité décide, pour des questions de politique de stationnement, de faire évoluer les tarifs d'une façon différente de celle prévue au contrat ;
- 3. En cas de modification substantielle (25 %) de la fréquentation du stationnement ;
- 4. Si l'un des tarifs fixé au contrat a varié de plus de 100 % par rapport à sa valeur constatée au moment de la dernière révision ;
- 5. Si au cours des années d'exécution du présent contrat, l'exploitation du stationnement payant était rendu impossible sinon dévalorisée par des facteurs étrangers au concessionnaire (changement des flux de circulation, absence de visibilité, modification de la politique de circulation et/ou de stationnement) ou si de nouvelles dispositions législatives et fiscales venaient à modifier de façon substantielle les conditions commerciales et/ou financières d'exploitation.

L'adoption de la loi Hamon et la mise en œuvre de la tarification au quart d'heure ont dû déclencher la procédure de revoyure. Un avenant au contrat a dû être présenté au conseil communautaire de fin juin 2015.

5.6.7.2 - Pour la DSP Interparking

Le contrat de concession du stationnement souterrain des Cordeliers prévoit en son article 32, la possibilité de réviser les conditions financières du contrat. Cette possibilité est ouverte dans les cas suivants :

- 1. Après 5 ans suivant la mise en service du parc ou après la dernière révision ;
- 2. Si la Collectivité décide, pour des questions de politique de stationnement, de faire évoluer les tarifs d'une façon différente de celle prévue au contrat ;
- 3. Si l'un des tarifs fixé au contrat a varié de plus de 100 % par rapport à sa valeur constatée au moment de la dernière révision ;
- 4. Si la collectivité souhaite modifier le service, du fait de l'évolution des besoins des usagers ;
- 5. Si le montant des impôts et redevances à la charge du délégataire varie de façon significative ;
- 6. En cas de modification de la législation ou de la réglementation, notamment sociale, technique ou environnementale, entraînant une dégradation substantielle et durable de l'économie de la présente convention, ou des contraintes, ou charges d'exploitation supplémentaires ;
- 7. En cas de modifications du plan de circulation ou des conditions de transports collectifs, si ces modifications nuisent de façon sensible à l'accès aux parcs de stationnement ;
- 8. Si la durée de la phase 2 a excédé 25 mois.

A ce jour, la clause de revoyure n'a jamais été utilisée. Cependant, l'adoption de la loi Hamon et la mise en œuvre de la tarification au quart d'heure vont déclencher la procédure de revoyure. Un avenant au contrat sera présenté au conseil communautaire.

5.6.8 - Les réunions organisées entre la collectivité et le délégataire

Avec Q Park, deux rendez-vous hebdomadaires ont lieu (le mercredi et le jeudi) pour la collecte des horodateurs. Ces tournées hebdomadaires permettent d'échanger sur les diverses demandes des abonnés, de vérifier le bon fonctionnement des matériels de collecte, de recenser les travaux d'entretien à réaliser. Pour le traitement des questions courantes, les échanges ont lieu par messagerie, par téléphone et directement sur site avec les interlocuteurs basés à Albi.

Concernant les questions du suivi des contrats, des réunions ont eu lieu avec les exploitants. Ces réunions sont programmées à la demande. Les comptes rendus et les courriers échangés dans ce cadre, ont été produits. Il en est de même pour les échanges de courrier qui ont eu lieu avec les exploitants en dehors de ces réunions.

5.6.9 - Les études ou audits réalisés, en interne ou en externe, dans le domaine d'activités de ces DSP

Le service chargé du suivi des DSP concernant les parkings alimente notamment chaque année un tableau de suivi des prévisions et des réalisations financières pour la DSP Q Park.

La collectivité a constitué un groupe projet associant les différentes composantes utiles (techniques, juridiques, et financières) à l'examen des délégations, sous le pilotage de la vice-présidente en charge des transports urbains et des parcs de stationnement. Ce groupe projet est notamment et actuellement mobilisé pour la préparation de l'application de la tarification au quart d'heure. En 2007, une analyse portant sur la demande de révision des tarifs pour les parkings Jean Jaurès et Vigan a été réalisée par les services de la Ville d'Albi.

5.6.10 - Les documents demandés au délégataire permettant à la collectivité de s'assurer une bonne connaissance du service

- Les tarifs de stationnement en ouvrages et leurs évolutions sont définis par les contrats de concession. Ils font l'objet d'une révision annuelle. Actuellement, les tarifs sont de 1,30 €/h de stationnement.

Interparking qui exploite le parc de stationnement des Cordeliers, mis en service en décembre 2013, propose un tarif de 1 € pour 4 h en soirée. Cette offre est destinée à attirer les usagers des cinémas, des salles de spectacle et du restaurant compris dans le centre culturel des Cordeliers. Depuis avril 2015 ce tarif promotionnel est proposé également aux abonnés emprunteurs de la médiathèque Pierre Amalric à Albi, équipement culturel du quartier des Cordeliers. Il propose également une offre promotionnelle à 322 €/an pour tout abonnement souscrit en mars 2015.

Les tarifs des parkings sont consultables sur le site internet de l'agglomération, qui dispose également du listing des abonnés.

5.6.11 - Les logiciels utilisés

Les exploitants travaillent avec Windows, Pack Office, Camtrace (video), Thalès (péage), Survison (Lecteur plaque), Interparking, Afapark (guidage à la place), Akis (gestion abonnés), RW Pro (accès : encodage badges portes), Skidata (logiciel de péage), Iv parc développement netcelar (surveillance des parkings à distance), Pack office (outlook, excel, power point...), Kelio (logiciel paye), Q Park, Nautilus (gestion des frais), Yooze (validation et suivi paiement des factures) Navision.

5.6.12 - Les effectifs

Interparking emploie deux personnes et Q Park huit personnes.

5.6.13 - Le suivi des amortissements des biens

La collectivité n'établit pas de liste de biens de retour et de biens de reprises. Pour mémoire, s'agissant de la DSP Interparking, au 31/12/2013, aucun amortissement n'était constaté compte tenu du fait que le bien était en cours de construction. Le document « Etat des immobilisations 2013 DSP Interparking Cordeliers » reprend néanmoins l'état des immobilisations en cours à cette date.

Les documents permettant le suivi des amortissements, pour les DSP des différents parcs de stationnement, ont été présentés par l'ordonnateur.

Le tableau suivant récapitule ces montants depuis 2010 :

Année	2010	2011	2012	2013
Montant de l'amortissement sur la période	585 800	575 500	619 900	637 300
Valeur nette comptable	10 098 826	9 899 708	9 880 985	9 289 443

Source : CRC d'après données C2A

5.6.14 - La vente d'emplacements de parking des tiers pour chaque DSP

Q Park a vendu 18 emplacements dont quatre dans le parking Jean Jaurès et quatorze dans le parking du Vigan. Interparking n'a pas vendu d'emplacements.

5.7 - Le contrôle du stationnement

5.7.1 - Les surveillants (hors encadrement) dédiés au contrôle du stationnement

EXERCICE	EFFECTIF (ETP)	COUT BRUT ANNUEL CHARGE
Au 31/12/2010	6 ASVP	183 923 €

Au 31/12/2011	6 ASVP	185 327 €
Au 31/12/2012	6 ASVP	177 945 €
Au 31/12/2013	8ASVP	224 091 €
Au 31/12/2014	8 ASVP	257 745 €

Source : CRC d'après données C2A

5.7.2 - Les procédures par lesquelles la commune encadre le contrôle du stationnement

Le périmètre de stationnement payant a été divisé en sept zones, définies en tenant compte du nombre d'emplacements à surveiller et de l'étendue de la zone à parcourir. Les huit agents affectés au contrôle du respect du stationnement (dont un assure l'encadrement des sept autres) sont regroupés en binômes. Selon les jours de la semaine, l'organisation de la surveillance des zones peut s'effectuer avec plus ou moins d'agents. Chaque binôme contrôle deux zones à la fois, et la 7^{ème} zone est contrôlée par un seul binôme.

Les binômes changent tous les jours et les affectations de zones sont modifiées chaque jour. Par ailleurs, l'ordre de surveillance de chacune des zones est redéfini quotidiennement. Cette organisation de la surveillance du respect du stationnement permet à l'encadrant des ASVP de contrôler l'activité des autres ASVP, d'éviter la routine et ainsi créer des habitudes de passage dans une rue aux mêmes heures décelables par d'éventuels fraudeurs.

Les horaires de la brigade des ASVP s'effectuent sur une moyenne hebdomadaire de 36 heures. Certains effectuent une semaine longue (du lundi au samedi), tandis que d'autres effectuent une semaine courte (du mardi au vendredi).

En cas d'absence d'un agent, l'agent restant du binôme assure seul la surveillance de sa zone. En cas d'absence simultanée de 2 agents, les autres binômes se répartissent la zone qui n'est pas couverte.

5.7.3 - La convention de coordination de la police municipale et des forces de sécurité de l'État

Une « convention municipale de coordination de la police municipale d'Albi et des forces de sécurité de l'Etat » a été signée par la préfète du Tarn et le maire d'Albi le 4 décembre 2012. Ce document en son article 6 précise les rôles de chaque intervenant dans le cadre de la surveillance de la circulation et du stationnement des véhicules.

5.7.4 - L'absentéisme des agents en charge du contrôle

L'absentéisme des agents de 2010 à 2014 est présenté dans le tableau ci-dessous :

Exercice	Effectif ASVP	Agents concernés par une absence	Nombre jours d'absence
2010	6	5	40
2011	6	5	29
2012	6	6	114

500, avenue des États du Languedoc • CS 70755 • 34064 MONTPELLIER CEDEX 2 • T +33 4 67 20 73 00 • lrmp@crtc.comptes.fr
Site de Toulouse : 31, allée Jules Guesdes • CS 38512 • 31885 TOULOUSE CEDEX 6 • T +33 5 34 31 34 34

2013	8	8	205
2014	8	9 (*)	270

(*) Le nombre des agents concernés par une absence est supérieur à l'effectif ETP du service, car en cours d'année une mobilité a été enregistrée dans le service. Un agent est parti et a été remplacé par un autre agent. Le flux d'agents potentiellement concernés par une absence est donc de 9 agents et correspond au nombre d'agents concernés par une absence en 2014.

Source : CRC d'après données C2A

Comme dans tous les services de la collectivité, un suivi spécifique de l'absentéisme est assuré par le service des ressources humaines, qui propose les mesures correctives éventuelles à mettre en œuvre. Dans le cas de l'équipe des agents de surveillance de la voie publique, un accroissement du nombre de jours d'absence a été observé en 2012. Il résulte d'une absence prolongée suite à un accident de trajet en scooter d'un agent du service. Les chiffres d'absentéisme pour 2013 et 2014 présentent des valeurs importantes. Ces évolutions proviennent de situations personnelles difficiles, liées à des événements particuliers, qui concernent spécifiquement 2 agents. L'un d'eux a bénéficié d'un changement de service, pour disposer d'une organisation de travail plus compatible avec sa situation personnelle. Cela explique la modification de la structure de l'effectif à compter du 29 septembre 2014, avec l'entrée en fonction d'un ASVP, présentant une faible ancienneté dans le service. Un troisième agent a planifié son absence pour subir une opération invalidante, qui affecte encore aujourd'hui son état de santé.

Pour les autres agents du service, l'absentéisme constaté est dans la moyenne des années précédentes. Compte tenu du faible effectif de cette équipe, chaque situation individuelle influe fortement, en positif et en négatif, sur les chiffres du service. L'ancienneté dans l'emploi des agents en charge des contrôles figurant au tableau des effectifs depuis est :

Date d'arrivée	Ancienneté au 01/01/15
01/08/98	16 ans 5 mois
08/01/07 au 31/08/14	7 ans 7 mois 24 jours
15/10/07	7 ans 2 mois 17 jours
14/12/09	5 ans 18 jours
01/08/07	7 ans 5 mois
17/06/13	1 an 6 mois 14 jour s
17/09/12	2 ans 3 mois 14 jours
17/06/13	1 an 6 mois 14 jours
29/09/14	3 mois 2 jours

Source CRC, d'après données C2A

5.7.5 - Les données annuelles sur la productivité par agent, le taux de recouvrement des PV, et le taux de contestation

De 2010 jusqu'en 2014, les données annuelles (section contrôle du stationnement) ont été respectivement de 19 455, 19 851, 17 571, 24 022 et 21 584 timbres amendes.

La baisse des amendes de police enregistrée en 2014 s'expliquerait, selon l'ordonnateur, par la conjugaison de différents facteurs « Le procès-verbal électronique a été introduit à compter de 2014 ; ce mode de verbalisation a eu un caractère dissuasif sur les pratiques inciviques. L'année 2013 constitue une pointe dans le nombre des amendes de police, en lien notamment avec l'accroissement de l'effectif de surveillance de la voie publique qui est passé de 6 à 8 agents en 2013, eu égard à la modification du périmètre de stationnement et à l'introduction du

500, avenue des États du Languedoc • CS 70755 • 34064 MONTPELLIER CEDEX 2 • T +33 4 67 20 73 00 • lrmp@crtc.ccomptes.fr
Site de Toulouse : 31, allée Jules Guesdes • CS 38512 • 31685 TOULOUSE CEDEX 6 • T +33 5 34 31 34 34

stationnement résident sur la commune d'Albi. L'année 2014 reste à un niveau supérieur par rapport aux années 2010 à 2012, et son niveau inférieur par rapport à l'année 2013 peut s'expliquer par une adaptation des comportements aux nouveaux périmètres et un meilleur recours des particuliers concernés aux modalités du stationnement résident développé en 2013. Le nombre des jours d'absence des 8 agents de surveillance s'est accru en 2014 par rapport à 2013, en raison de problématiques importantes et conjoncturelles de santé qui ont donné lieu au départ d'un agent en cours d'année et à son remplacement. Ce point a été évoqué précédemment et correspond à des situations personnelles exceptionnelles que nous avons entrepris de résoudre. Cette situation peut expliquer une baisse de la verbalisation constatée. Les commerçants de centre-ville se sont mobilisés pour favoriser le stationnement de leurs clients et ont mis en place des dispositifs promotionnels en partenariat avec les gestionnaires de parcs de stationnement, ce qui a pu limiter les pratiques d'incivilités en matière de stationnement sur voirie ».

5.7.6 - Le PV électronique

La ville d'Albi a déployé le procès-verbal électronique depuis le 1^{er} mai 2013. Elle a signé une convention avec le préfet du Tarn en tant que représentant de l'agence nationale de traitement automatique des infractions le 30/11/2012.

5.7.7 - Le contrôle des délégations relatives au stationnement et les moyens pour exercer cette mission

Comme évoqué plus avant, le suivi des DSP relatives au stationnement relève d'une démarche « projet » associant volontairement l'ensemble des acteurs ayant à connaître de cette politique publique, qu'il s'agisse des agents communaux ou des agents communautaires.

Toutefois la coordination du suivi et du contrôle des DSP stationnement, pour l'ensemble des intervenants, est plus spécifiquement assurée au sein de la communauté de l'albigeois, par le service « parcs de stationnement », précisément identifié depuis 2010 dans l'organigramme des services de la collectivité. Au sein de cette structure deux ingénieurs coordonnent le suivi et le contrôle des DSP³⁶, ils sont par ailleurs les correspondants des délégataires.

Le chef de service « parcs de stationnement » anime, en mode projet, un groupe de travail transversal constitué du DGA, du directeur des finances et du directeur des affaires juridiques pour le suivi des contrats de DSP qui assiste notamment la vice-présidente en charge des parcs de stationnement et des transports urbains dans le cadre des discussions avec les concessionnaires sur l'application de la tarification au quart d'heure.

Les agents du service ont participé aux opérations d'achèvement des ouvrages et de réception des parcs de stationnement.

5.7.8 - Le contrôle du respect par les usagers extérieurs, et les usagers bénéficiant d'une carte de stationnement résidentiel

Le contrôle du respect du stationnement résidentiel est effectué par les ASVP qui s'assurent de la durée de validité de la carte, de la concordance des numéros d'immatriculation

³⁶ L'effectif de ce service est constitué par deux cadres techniques ingénieurs (pour une quotité de temps estimé à 0,1 ETP annuel) et un agent technique chargé de l'entretien du parc de stationnement dit des Temps modernes, réalisé en régie par la collectivité ; cet agent est également chargé de relever les recettes des horodateurs du stationnement sur voirie.

entre la plaque minéralogique et la carte. En cas de doute, l'agent de police municipale contacte la société Q Park pour vérifier l'authenticité des cartes des résidents.

Les agents affectés au contrôle du stationnement payant vérifient la validité de tickets horodateurs.

Concernant les résidents, les éléments suivants sont contrôlés : la nomenclature de la carte, son format, sa couleur, le numéro d'immatriculation mentionné qui doit correspondre au numéro d'immatriculation du véhicule, la périodicité de validité de la carte, le lieu de stationnement du véhicule (zone ouverte ou pas).

5.8 - L'évaluation de la performance de la politique de stationnement urbain

5.8.1 - Le dispositif opérationnel de pilotage de la politique de stationnement urbain

Le dispositif opérationnel de pilotage de la politique de stationnement urbain s'exerce donc à plusieurs niveaux.

Les maires des communes restent les principaux acteurs et décideurs de la gestion des stationnements sur leur territoire. Ils le réglementent par les arrêtés spécifiques dans le cadre de leur pouvoir de police avec leurs services municipaux. Les autres communes hors Albi exercent les mêmes activités de délivrance des arrêtés de circulation et des permis de stationnement sous le contrôle du maire et des élus délégués sans services dédiés. Ce sont les responsables techniques ou administratifs qui rédigent les actes.

L'agglomération intervient en matière de mobilité dans le cadre de ses compétences d'autorité organisatrice de la mobilité et chargée de la définition et de la mise en œuvre du plan de déplacements urbains.

Les services de la ville d'Albi et communautaires impliqués dans la gestion de la mobilité et du stationnement ont été présentés supra.

La cohérence politique des différentes démarches des maires sur leur territoire est assurée par la connaissance partagée par les élus des enjeux et objectifs en matière de mobilité.

La cohérence technique de ces politiques de mobilité est garantie par ailleurs par une ingénierie spécifique associée aux études et aux projets, assurée par les ingénieurs et techniciens communautaires et communaux. Ils travaillent et examinent en groupe projet « mobilité » les dossiers en projet dans les communes ou l'agglomération qui impactent simultanément les aspects voirie, circulation, transports, déplacements doux et stationnement.

Lors des transferts de compétences, les collectivités ont analysé les transferts de personnels et les organisations dans l'objectif de ne pas créer de doublons tout en privilégiant une ingénierie technique ou administrative spécialisée et de bon niveau au service des collectivités du territoire. Le groupe « mobilité » permet notamment de réunir les différentes expertises techniques de l'agglomération et des communes en matière de déplacements afin de garantir la cohérence technique dans la définition et la réalisation des projets conduits par les collectivités. Les calendriers des projets et réalisations restent définis politiquement par chaque collectivité compétente.

5.8.2 - La nature du dispositif mis en place pour évaluer les résultats de la politique et produire le résultat de ces évaluations

De nombreux indicateurs sont actuellement suivis par les services de l'agglomération et de la ville centre notamment pour définir, contrôler et évaluer les actions engagées sur le territoire en matière de déplacements et de stationnement :

- les comptages routiers : dans le cadre du PDU, des campagnes de comptages ont été réalisées en 2011 afin de pouvoir établir un référentiel de circulation sur les axes stratégiques du centre urbain,
- les comptages routiers par l'Etat sur la rocade en deux points stratégiques permettant à la fois d'apprécier, sur une base journalière, les variations de flux et les reports du transit entre le centre-ville et la rocade,
- les études de circulation de centre-ville et les données de comptage associées permettant de faire les simulations pour les nouveaux aménagements et leur évaluation,
- les comptages routiers réguliers par le département sur les axes départementaux principaux,
- l'évolution du nombre de places de stationnement sur voirie et parkings (payantes, gratuites en centre-ville, handicapées, limitées...),
- le taux d'occupation des places de stationnement,
- le délégataire effectue des enquêtes de taux d'occupation des places de stationnement payant sur voirie,
- l'état des recettes de stationnement transmis mensuellement et établi hebdomadairement permet de suivre également le taux d'occupation,
- l'évolution de la fréquentation des parcs de stationnement en ouvrage et durée des stationnements par les délégataires,
- la variation des indicateurs des rapports annuels des délégataires des parcs de stationnement ;
- le suivi non formalisé de l'occupation des parkings relais (complété par l'analyse de la fréquentation de la ligne R assurant la navette entre les deux parkings relais via le centre-ville d'Albi),
- l'évolution du nombre des cartes de résidents afin de suivre la politique du stationnement résident,
- la fréquentation des transports collectifs et nature des usagers grâce au système billettique en place au service des transports,
- le suivi de l'état de la circulation en quasi temps réel en centre urbain par les régulateurs des transports urbains, état des lieux deux fois par jour du lundi au samedi,
- le suivi du nombre de PDE et PDA sur le territoire dans le cadre des actions parallèles au PDU,
- l'évolution du schéma directeur cyclable : linéaire de voies aménagées (site propre, double-sens, zones 30...), nombre de stationnements dédiés aux vélos.

A ce jour, il n'existe pas d'observatoire formalisé du stationnement urbain. Sa mise en place est en cours de réflexion. L'enjeu de sa mise en place est de pouvoir associer et corréler

l'ensemble de ces indicateurs afin de disposer d'évaluations chiffrées des actions conduites en matière de déplacements sur le territoire au regard des objectifs préalablement définis.

Cette création pourrait donner lieu à une action spécifique du plan de déplacements urbains après analyse des moyens (temps hommes et coûts notamment) nécessaires. Compte tenu des différents intervenants – communes et intercommunalité – cette action pourrait également être initiée par la création d'une instance conjointe afin d'analyser le résultat des politiques de mobilité incluant notamment la performance de la politique de stationnement.

5.8.3 - Les indicateurs mesurant l'impact de la politique menée sur le comportement des automobilistes et les actions en découlant

Il n'existe pas d'indicateurs particuliers, ni à la ville d'Albi ni à la communauté d'agglomération pour mesurer l'impact sur le comportement des automobilistes, du nombre de places, des tarifs ou des conditions de stationnement. Cette mesure n'est pas considérée par la C2A comme adaptée à l'échelle d'une ville moyenne, les parcs de stationnement en ouvrage ne sont jamais saturés, de sorte que les automobilistes peuvent ainsi trouver sans difficulté une place de stationnement en parc fermé en complément de l'offre de stationnement sur voirie.

Dans le cadre des démarches participatives engagées, les élus municipaux d'Albi sont au contact direct de la population et assurent des permanences régulières dans les différents quartiers de ville, avec un élu délégué par quartier. D'autres communes du territoire parmi les plus urbaines (Saint-Juéry, Marssac) ont un mode d'échange similaire avec leurs populations. Ces rencontres permettent de recueillir et d'appréhender les préoccupations de proximité des habitants sur l'ensemble des politiques urbaines au rang desquelles figure la politique de stationnement.

L'analyse des courriers des habitants permet également de suivre et d'évaluer les réactions à des modifications de politique de stationnement. Les indicateurs présentés précédemment restent les principaux éléments qui participent à l'analyse des effets des politiques menées en matière de stationnement.

Les modifications des mobilités et des conditions de circulation sur le territoire du fait de la très récente mise en service complète de la rocade d'Albi en deux fois deux voies, notamment les impacts de la diminution des trafics de transit en centre-ville d'Albi, vont pouvoir être également analysées.

La communauté d'agglomération est en particulier attentive à l'occupation des parcs de stationnement relais en entrée de centre urbain et aux usages des transports collectifs qu'elle organise et promeut.

5.8.4 - Les données de la collectivité concernant le taux d'occupation, tant en ouvrage que sur la voirie

Les données comptabilisées concernant le taux d'occupation en ouvrages figurent dans les rapports annuels des concessionnaires d'ouvrages (2010, 2011, 2012, 2013) et ont été utilisées pour les simulations de passage à une tarification au quart d'heure.

Les données de fréquentation horaire des parkings en ouvrages sont les suivantes :

Parking en ouvrage	2010	2011	2012	2013
Jean Jaurès	77 730	74 429	79 926	78 037

Vigan	216 974	210 948	205 532	213 411
Sainte-Cécile	82 689	89 203	94 435	93 715
TOTAL	377 393	374 580	379 893	385 163

Source : CRC, d'après données C2A

La fréquentation du stationnement sur voirie n'est pas comptabilisée. La seule donnée connue est la recette générée par le stationnement payant sur voirie, qui est en hausse entre 2010 et 2014 :

Exercice	2010	2011	2012	2013	2014
Recettes	809 093	881 929	843 507	916 904	1 056 404

Source : CRC d'après données C2A

La chambre a demandé un complément d'information relatif au taux d'occupation des ouvrages, en réponse la collectivité après une nouvelle sollicitation des gestionnaires a fourni les données suivantes :

- pour le parc Jaurès les taux d'occupation sont les suivants : 2010 - 71,49 %, 2011 - 70,84 %, 2012 - 71,07 %, 2013 - 71,60 %, 2014 - 75,19 % ;
- pour le parc Vigan les taux d'occupation sont les suivants : 2010 - 68,64 %, 2011 - 69,34 %, 2012 - 70,77 %, 2013 - 70,65 %, 2014 - 67,88 % ;
- pour le parc Marché couvert les taux d'occupation sont les suivants : 2010 - 70,37 %, 2011 - 77,48 %, 2012 - 64,86 %, 2013 - 60,93 %, 2014 - 67,37 %.
- pour le parc Cordeliers les taux d'occupation sont les : 2013 (sur 13 jours) - 26 %, 2014 - 37 %, 2015 (au 14 juillet 2015) 32 %.

La chambre relève que seul le parc de stationnement des Cordeliers géré par la société Interparking dispose du système de lecture automatique des plaques d'immatriculation (LAPI).

5.8.5 - Les recettes de stationnement

Les tableaux ci-dessous précisent les recettes de stationnement.

- Le stationnement sur voirie :

Le stationnement payant sur voirie sur la commune d'Albi est identique sur toutes les zones et est fixé à 1 €/h. Compte tenu de la politique de stationnement développée en centre-ville, les recettes évoluent ainsi depuis 2012.

Exercice	2010	2011	2012	2013	2014
Recettes de la zone la plus chère	809 093	881 929	843 507	916 904	1 056 404
Nombre de places payantes dans la zone la plus chère	986	1 058	1 040	1 117	1 355
Nombre de jours payants dans la zone la plus chère	257	306	306	303	302

Tarif horaire dans la zone la plus chère	1	1	1	1	1
--	---	---	---	---	---

Source : CRC d'après données C2A qui précise qu'elles sont issues des relevés hebdomadaires et indiquées dans les rapports d'exploitation de Qpark

- Le stationnement en ouvrages :

Le tarif du stationnement payant en ouvrages concédés est de 1,30 €/h.

Exercice	2010	2011	2012	2013
Recettes de la zone la plus chère	1 528 005	1 514 282	1 782 026	1 765 989
Nombre de places payantes dans la zone la plus chère	1180	1180	1180	1180
Nombre de jours payants dans la zone la plus chère	365	365	365	365
Tarif horaire dans la zone la plus chère	1,2	1,2	1,2	1,3

Source : CRC d'après informations C2A. Ces données sont issues des rapports d'exploitation de Q Park.

- Le stationnement des résidents :

Le tarif de stationnement pour les résidents a été mis en œuvre à partir de mars 2013. Le coût est de 15 €/mois, 40 €/trimestre et 150 €/an dans toutes les zones.

Exercice	2013	2014
Recettes de la zone la plus chère	14 615	38 030
Nombre de places payantes dans la zone la plus chère	552	872
Nombre de jours payants dans la zone la plus chère	303	302
Tarif horaire dans la zone la plus chère		

Source : CRC d'après données C2A

- Le stationnement des abonnés au parking des Temps modernes :

Le tarif d'abonnement est de 15,25 €/mois. Les recettes générées sont les suivantes :

Exercice	2010	2011	2012	2013	2014
Recettes de la zone la plus chère	14 445	18 984	18 186	19 217	25 138
Nombre de places payantes dans la zone la plus chère	253	253	253	253	253
Nombre de jours payants dans la zone la plus chère	365	365	365	365	365
Tarif mensuel dans la zone la plus chère	15,25	15,25	15,25	15,25	15,25

Source : CRC d'après informations C2A. Ces données sont issues du logiciel de finances de la collectivité (CA Albigeois CRC 2015 Q 6.5 annexe 5 recettes temps modernes).

6 - RECOMMANDATIONS

Au terme de son examen de la gestion de la collectivité, la chambre formule les recommandations suivantes :

6.1 - Fiabilité des comptes et des prévisions budgétaires

- 1 - Mettre en place la procédure de rattachement des charges et des produits ;
- 2 - Se rapprocher du comptable public pour s'assurer de la fiabilité de l'inventaire et de sa concordance avec l'état de l'actif ;
- 3 - Se rapprocher du comptable public pour mettre en concordance l'état de la dette du compte administratif et la balance du compte de gestion ;

6.2 - La gestion locale de la fonction publique territoriale

- 4 - Poursuivre la mise en conformité du régime indemnitaire;
- 5 - Mettre en concordance le tableau des primes avec la liste des emplois ouvrant droit à IHTS.

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

1 réponse enregistrée :

- Réponse du 21 juin 2016 de M. Philippe BONNECARRÈRE de la communauté d'agglomération de l'Albigeois.

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

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

23 JUIN 2016

COURRIER ARRIVEE

Philippe
BONNECARRERE

Saint-Juéry, le 21 JUIN 2016

Monsieur André PEZZIARDI
Président de la Chambre régionale des
comptes

31 allée Jules Guesdes
CS 38512
31685 TOULOUSE CEDEX

Direction Générale des Services
Nos Réf : CD/MP/2015-762
Tél : 05.63.76.05.02 - Fax 05.63.45.72.45

Monsieur le président,

Par courrier du 12 mai, vous avez porté à notre connaissance vos observations définitives concernant la gestion de la communauté d'agglomération de l'Albigeois à partir de l'exercice 2009.

Cette communication fait suite à la procédure contradictoire de vos observations provisoires, qui a donné lieu de notre part à une contribution étayée et circonstanciée.

Vous nous permettez à nouveau d'y apporter une réponse écrite. Nous n'entendons pas user de cette faculté.

Nous avons été sensibles à l'attention que vous avez portée à notre argumentaire. Nous avons relevé avec intérêt que nos échanges sur le rapport provisoire ont permis de rétablir certaines données de références pour notre collectivité, ce dont nous vous savons gré.

La qualité du dialogue avec votre juridiction durant l'ensemble du contrôle est un motif de satisfaction, pour lequel nous vous renouvelons nos sincères remerciements.

Nous sommes très attentifs à vos recommandations et nous avons veillé à leur mise en œuvre, y compris sur des sujets socialement délicats, comme le temps de travail de nos agents qui depuis le 31 mars 2016 s'inscrit dans le cadre légal des 1607 heures annuelles.

Nous avons pris note des points d'amélioration qui sont suggérés et vous rendons acte des éléments de bonne gestion que vous avez bien voulu relever.

L'examen de nos comptes est un exercice auquel la collectivité se soumet avec intérêt, sérieux et application.

Nous y attachons en effet une extrême importance technique et morale pour garantir à nos administrés la transparence et la régularité dans l'usage des fonds publics confiés à l'agglomération albigeoise au regard des compétences qu'elle exerce.

Conformément aux dispositions légales, nous porterons votre rapport définitif à la connaissance de nos élus lors du conseil communautaire qui suivra sa publication officielle.

Je vous prie d'agréer, monsieur le président, l'expression de ma parfaite considération.

Philippe BONNECARRERE

