



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

## COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU MURETAIN LE MURETAIN AGGLO (Haute-Garonne)

Exercices 2012 et suivants





3.2.2.	La mise en ligne de l'information budgétaire et financière .....	35
3.3.	Qualité des prévisions et de l'exécution budgétaires.....	36
3.3.1.	Fiabilité des prévisions .....	36
3.3.2.	Les restes à réaliser .....	36
3.3.3.	Le suivi des AP/CP .....	37
3.4.	Fiabilité du bilan .....	38
3.4.1.	L'inscription des engagements financiers.....	38
3.4.2.	Le suivi physico-financier : fiabilité des stocks et inventaires .....	39
3.4.3.	Intégration des travaux en cours .....	40
3.4.4.	Apurement du compte 1069 « Reprise sur excédents capitalisés » .....	41
<b>4.</b>	<b>SITUATION FINANCIÈRE .....</b>	<b>42</b>
4.1.	La formation de l'autofinancement .....	42
4.1.1.	L'érosion de l'excédent brut de fonctionnement .....	42
4.1.2.	L'autofinancement : les particularités de l'exercice 2016 .....	42
4.1.3.	Les produits de gestion .....	44
4.1.4.	Les charges à caractère général.....	47
4.1.5.	Le refus de la contractualisation avec l'État .....	47
4.2.	Le financement de l'investissement.....	48
4.2.1.	Des dépenses d'équipement très modérées.....	48
4.2.2.	Analyse consolidée des dépenses d'équipement du bloc communal.....	49
4.2.3.	Le projet de la ZAC « Porte des Pyrénées » .....	50
4.3.	La situation bilancielle.....	50
4.3.1.	La dette.....	50
4.3.2.	Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.....	51
4.4.	Analyse consolidée des trois EPCI « historiques » .....	52
4.4.1.	Autofinancement.....	52
4.4.2.	Endettement .....	53
4.4.3.	Fonds de roulement.....	54
4.4.4.	Les indicateurs financiers avant la fusion .....	55
<b>5.</b>	<b>LA GESTION DE LA RESTAURATION COLLECTIVE.....</b>	<b>56</b>
5.1.	Une gestion en régie autour de deux cuisines centrales.....	57
5.1.1.	Une gestion maintenue en régie en 2017 .....	57
5.1.2.	Une production organisée autour de deux cuisines centrales .....	57
5.1.3.	Une production essentiellement destinée aux scolaires.....	58
5.1.4.	Une livraison par liaison froide différée .....	59
5.2.	L'organisation du service .....	59
5.2.1.	Un service intégré au pôle technique de l'intercommunalité.....	59
5.2.2.	Le pilotage du service .....	60
5.2.3.	La prévention des accidents du travail.....	61
5.2.4.	Capacité de distribution et d'accueil.....	62
5.2.5.	Un service opérationnel toute l'année en semaine.....	63
5.3.	L'offre de service.....	63
5.3.1.	Un règlement intérieur à harmoniser .....	63
5.3.2.	L'existence d'un menu alternatif « sans viande ».....	64
5.3.3.	L'accueil d'enfants atteints de troubles de la santé .....	64

5.3.4. La qualité du service et la satisfaction des usagers.....	65
5.3.5. La politique tarifaire .....	66
5.4. Sécurité alimentaire et qualité nutritionnelle.....	67
5.4.1. Des processus d'hygiène maîtrisés .....	67
5.4.2. L'équilibre nutritionnel et la protection de la santé.....	68
5.4.3. Des approvisionnements qui privilégient le local, mais doivent faire une place à la filière bio .....	68
5.5. Le cadre économique et financier.....	70
5.5.1. L'équilibre financier de la restauration collective .....	70
5.5.2. Un plan de lutte contre le gaspillage dont les gains ne sont pas chiffrés.....	73
<b>ANNEXES.....</b>	<b>74</b>
<b>GLOSSAIRE.....</b>	<b>91</b>
<b>Réponses aux observations définitives.....</b>	<b>93</b>

## SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a contrôlé les comptes et la gestion de la communauté d'agglomération du Muretain (CAM), entre 2012 et 2016, puis de la communauté d'agglomération « Le Muretain Agglo » qui lui a succédé au 1<sup>er</sup> janvier 2017, après sa fusion intervenue à cette date avec la communauté de communes Axe Sud et la communauté de communes rurale des Coteaux du Savès et de l'Aussonnelle (CCRCSA).

Le territoire de cet établissement public, qui compte désormais 120 000 habitants, constitue un espace de transition peu homogène entre la métropole toulousaine, dont il est un prolongement direct, et les espaces ruraux du Gers, de l'Ariège et du sud de la Haute-Garonne. Sa ville-centre, Muret, compte 25 700 habitants, tandis que les communes de Fonsorbes, Saint-Lys ou Portet-sur-Garonne ont autour de 10 000 habitants.

Cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique exerce de nombreuses compétences, notamment en matière de développement économique, enfance et petite enfance, logement social, collecte et traitement des déchets, aménagement et entretien de voirie. Il se positionne davantage comme une intercommunalité de gestion que comme une intercommunalité de projets. Cette situation explique la faiblesse de l'investissement de l'établissement public, de l'ordre de 13,1 M€ par an en moyenne sur la période nonobstant les changements de périmètre, ce qui représente moins de 40 % de l'investissement du bloc communal, et qui est concentré sur des dépenses de voirie directement pilotées par les communes.

Entre 2012 et 2016, l'augmentation des charges de gestion (+ 5,5 % par an), sensiblement plus rapide que celle des produits de gestion (+ 1,6 % par an), avait été directement à l'origine de l'érosion continue de l'autofinancement brut, passé de 10,7 M€ en 2012 à 4 M€ en 2016.

En 2017, premier exercice de gestion de la nouvelle communauté d'agglomération, l'autofinancement brut de 7,6 M€ a atteint le même niveau que celui de l'ancienne CAM en 2015. Il doit permettre la mise en œuvre d'une politique d'équipement plus ambitieuse, avec notamment le développement de projets, comme la ZAC Porte des Pyrénées. Toutefois, il reste à stabiliser les compétences du nouvel ensemble et à mettre en place un projet de territoire adapté au périmètre de l'établissement, ainsi qu'une réflexion sur les mécanismes de rétrocession fiscale et de solidarité.

La maîtrise des charges constitue un enjeu des prochaines années, alors que l'établissement a refusé de s'inscrire dans le dispositif de contractualisation avec l'État visant à limiter l'évolution des charges de fonctionnement pour la période 2018-2020. La chambre souligne les risques d'augmentation mal maîtrisée de la masse salariale (46,2 M€ en 2017) qui représentait 64,5 % des charges de fonctionnement, en raison de l'harmonisation à venir du régime indemnitaire des agents issus des trois EPCI historiques, et de l'augmentation du glissement vieillesse-technicité liée à une pyramide des âges défavorable. Il existe toutefois une marge de manœuvre compte tenu du recours aux contractuels, qui représentaient 37 % des agents en 2017.

L'examen de la compétence restauration collective, effectué dans le cadre d'une enquête nationale de la Cour des comptes, a permis de constater l'existence d'un service performant, organisé autour de deux cuisines centrales, dont les pratiques et tarifs sont désormais harmonisés. Ce service est opérationnel sur l'ensemble du nouveau territoire intercommunal et opère à 90 % au profit des enfants. Il dispose de marges capacitaires lui permettant de faire face à la croissance de la population scolaire.

## RECOMMANDATIONS

1. Mettre un terme au financement de la compétence voirie par le mécanisme des fonds de concours. *Non mise en œuvre.*

2. Réorganiser dès 2019 le contrôle interne pour renforcer la sécurité des procédures, en particulier dans le domaine financier. *Non mise en œuvre.*

3. Se conformer aux dispositions légales relatives à la durée de travail effective annuelle. *Non mise en œuvre.*

4. Conduire dès 2019 une réflexion sur la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), visant à harmoniser le régime indemnitaire des agents du Muretain Agglo. *Non mise en œuvre.*

5. Présenter les orientations financières pluriannuelles dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, conformément à l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*

6. Mettre en œuvre une politique de provisionnement conforme au principe comptable de prudence. *Non mise en œuvre.*

7. Intégrer les immobilisations en cours au compte 21 lors de l'achèvement des travaux. *Non mise en œuvre.*

8. Baisser dès 2019 le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) de manière à ce que cette taxe finance le seul service public de collecte et de traitement des déchets ménagers. *Totalement mise en œuvre.*

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

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

## INTRODUCTION

*Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières « Par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».*

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du Muretain (Le Muretain Agglo) a été ouvert le 31 mai 2018 par lettre du président de section adressée à M. André Mandement, ordonnateur en fonctions sur l'ensemble de la période sous revue.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 6 décembre 2018.

Lors de sa séance du 10 janvier 2019, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. André Mandement en sa qualité d'ordonnateur. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 3 septembre 2019, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

## 1. PRÉSENTATION

### 1.1. Une nouvelle agglomération au 1<sup>er</sup> janvier 2017

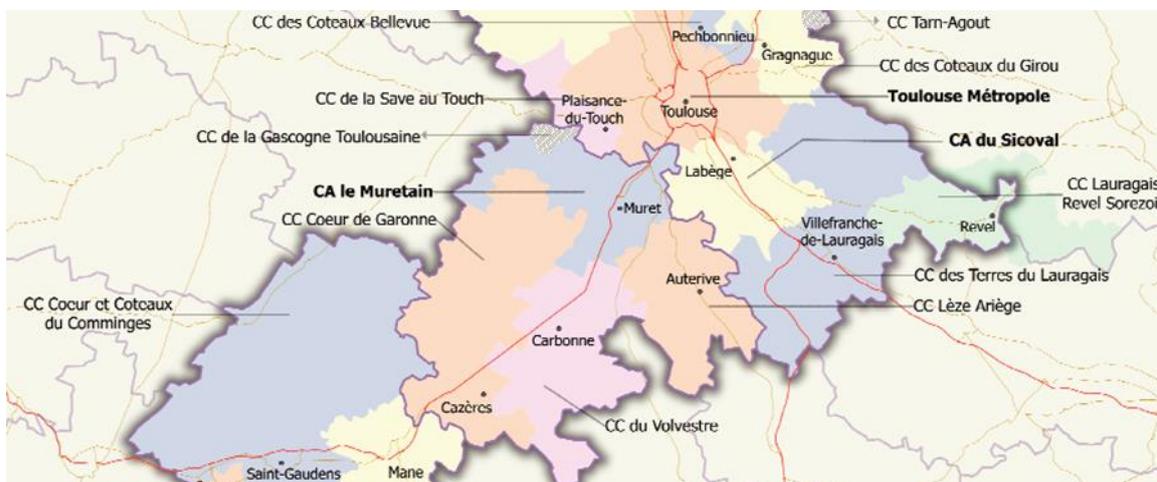
La communauté de communes du Muretain a été créée en 1997. Elle est devenue la communauté d'agglomération du Muretain (CAM) le 1<sup>er</sup> janvier 2004, date à laquelle trois communes ont quitté l'intercommunalité voisine d'Axe Sud pour la rejoindre. Le 1<sup>er</sup> janvier 2014, les communes du Fauga et de Fonsorbes ont de même intégré l'intercommunalité.

Dans son format actuel, la communauté d'agglomération<sup>1</sup> Le Muretain Agglo est une structure intercommunale récente, née au 1<sup>er</sup> janvier 2017 en application de la loi NOTRe du 7 août 2015. Le siège de l'intercommunalité se situe à Muret, sous-préfecture qui demeure la ville-centre de ce nouvel ensemble.

Par arrêté du 24 novembre 2016, et en application de l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le préfet de la Haute-Garonne a prononcé la fusion de :

- la communauté d'agglomération du Muretain (CAM),
- la communauté de communes d'Axe Sud,
- la communauté de communes rurale des Coteaux du Savès et de l'Aussonnelle (CCRCSA).

**carte 1 : Le Muretain Agglo dans son environnement immédiat**



Source : Insee, Flash n° 51, décembre 2017 - carte IGN/INSEE.

Avec 26 communes et 120 998 habitants, le Muretain Agglo est la deuxième intercommunalité du département<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> L'article L. 5216-1 du CGCT dispose que « la communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes de plus de 15 000 habitants ».

<sup>2</sup> Derrière la métropole de Toulouse, qui comptait 750 000 habitants en 2014, et devant le Sicoval qui en comptait 74 000.

## 1.2. Une démographie dynamique

### 1.2.1. Une population jeune et en croissance

Entre 2013 et 2017, la population du territoire a augmenté de 1,6 % par an, contre + 0,9 % pour la région Occitanie. Dans le nouveau périmètre de la communauté d'agglomération, elle est passée de 90 000 habitants en 2013 à 120 000 habitants en 2017. Sur une série plus longue, à périmètre géographique constant, la population a plus que doublé en 30 ans.

Lors de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la CAM en 2013, il avait été relevé que 60 % des nouveaux arrivants étaient âgés de moins de 40 ans, avec une part identique de personnes en ménage. Ce profil de population est à la fois une opportunité, en termes d'économie résidentielle et d'emploi, mais aussi un facteur de pression sur les services publics.

Selon l'Observatoire des territoires, l'indice de vieillissement de la CAM en 2014 s'établissait à 53, nettement inférieur à la moyenne nationale de 71. Les moins de 44 ans représentaient 57,1 % de la population en 2014, les plus de 65 ans seulement 14 %<sup>3</sup>. L'agglomération doit donc être en capacité d'accueillir 1 500 à 2 000 nouveaux habitants par an, en termes d'urbanisme, de transport et plus généralement de services.

### 1.2.2. Des fragilités concernant les revenus et l'emploi

#### 1.2.2.1. Le revenu des ménages

Le revenu médian des ménages des communes du Muretain Agglo est inférieur à celui d'une grande partie de la périphérie toulousaine, en particulier du Sicoval.

#### 1.2.2.2. Des difficultés sociales localisées

La ville-centre héberge 22,94 % de logements sociaux<sup>4</sup>, soit un taux supérieur à la ville de Toulouse et un des plus élevés de l'aire urbaine. Selon le ministère de la cohésion des territoires, 5 000 habitants<sup>5</sup> vivent en quartiers prioritaires. En outre, la population active du territoire est globalement peu qualifiée, 18 % des habitants seulement ayant un diplôme du supérieur.

L'agglomération exerce la compétence « politique de la ville » au titre des compétences obligatoires. La ville de Muret a signé un contrat de ville le 15 juillet 2015 pour la période 2015-2020 et porte donc à son niveau, avec deux quartiers en QPV<sup>6</sup>, l'essentiel de la compétence. Selon le contrat de ville, un des quartiers (centre-ouest) concentrerait la moitié de l'habitat indigne du Muretain.

<sup>3</sup> Données Insee. L'indice de vieillissement est le rapport entre les plus de 65 ans et les moins de 20 ans.

<sup>4</sup> Source : département de la Haute-Garonne - cartographie SRU 2017.

<sup>5</sup> Source : Atlas des quartiers prioritaires de la politique de la ville, septembre 2017.

<sup>6</sup> Dont le quartier Saint-Jean, qui compte 70 % de logements sociaux pour 4 000 habitants, avec un revenu médian annuel de seulement 10 900 €. Les « quartiers prioritaires en politique de la ville » sont définis par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine et se substituent aux zones urbaines sensibles.

### 1.2.2.3. L'emploi

L'agglomération est membre de plusieurs pôles de compétitivité : Derbi (Énergies renouvelables), Aqua Valley, Aerospace Valley. Elle porte actuellement un projet de développement sur la Silver Économie ainsi que les filières robotique/drones.

S'il est une fois et demi plus peuplé que le Sicoval, le territoire du Muretain Agglo compte un volume de salariés du secteur privé globalement équivalent (24 500 contre 28 000<sup>7</sup>). Avec un ratio global de 3,56 habitants par emploi, l'agglomération est en net retrait par rapport à la métropole (1,56) ou le Sicoval (2,37). Ce ratio s'est dégradé puisqu'il était de 3,01 en 2008. Le Muretain, dont la population croît rapidement, n'est semble-t-il pas en mesure d'offrir un niveau d'emplois suffisant pour sa population.

L'agglomération héberge une maison d'arrêt sur Seysses et un centre de détention à Muret, pouvant accueillir respectivement 596 et 638 détenus. La présence de ces deux sites permet à chaque commune de voir sa dotation globale de fonctionnement augmentée<sup>8</sup>.

## 1.3. Un territoire entre espaces ruraux et métropole

### 1.3.1. Un espace multipolaire, à cheval sur plusieurs bassins de vie

Muret est la sous-préfecture et la ville-centre de l'EPCI, qui représente 20 % de sa population. Toutefois, d'autres communes telles que Fonsorbes, Saint-Lys, Villeneuve-Tolosane, Frouzins ou Portet-sur-Garonne ont un poids démographique élevé<sup>9</sup> comptant chacune une population de l'ordre de 10 000 habitants. Des communes disposent de zones commerciales leur donnant un poids économique important. La commune de Portet-sur-Garonne lève une fiscalité entreprises nettement plus importante que la ville-centre par exemple.

Le territoire du Muretain Agglo s'articule autour de quatre bassins de vie : Toulouse, Fonsorbes, Saint-Lys et à la marge Rieumes. D'autres intercommunalités peuvent offrir des services à la population de l'EPCI, qui à son tour peut intervenir pour des communes extérieures.

L'influence de la métropole toulousaine est ainsi marquée pour Muret et l'axe Portet-Roques. À l'autre extrémité, l'ensemble de petites communes qui composait la CCRCSA est tourné vers l'ouest du département.

### 1.3.2. Un espace de transition entre la métropole et les zones rurales

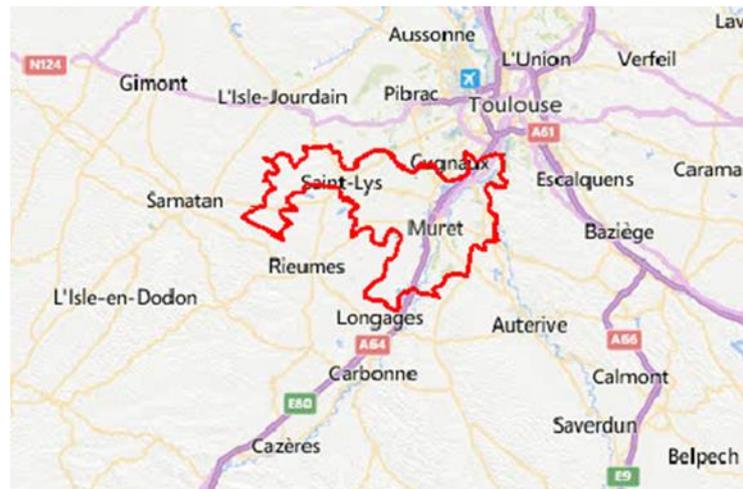
Alors que la communauté de communes Axe Sud était aux trois quarts enclavée dans la communauté d'agglomération du Muretain, et que les deux intercommunalités s'adossaient économiquement à de grandes zones commerciales autour de l'autoroute A64, leur fusion en 2017 s'est inscrite dans une démarche logique. En revanche, le territoire de l'ancienne CCRCSA est éloigné du centre de gravité de la nouvelle agglomération, et sa configuration socio-économique est différente.

<sup>7</sup> Source : SCoT de la grande agglomération toulousaine.

<sup>8</sup> Population carcérale prise en compte au sens de l'article L. 2334-2 du CGCT.

<sup>9</sup> Fonsorbes : 10 % ; Saint-Lys, Villeneuve-Tolosane, Frouzins et Portet-sur-Garonne : 9 % chacune, soit 42 % à elles cinq et ainsi deux fois la ville-centre.

carte 2 : Positionnement du Muretain Agglo par rapport aux axes structurants de l'aire urbaine

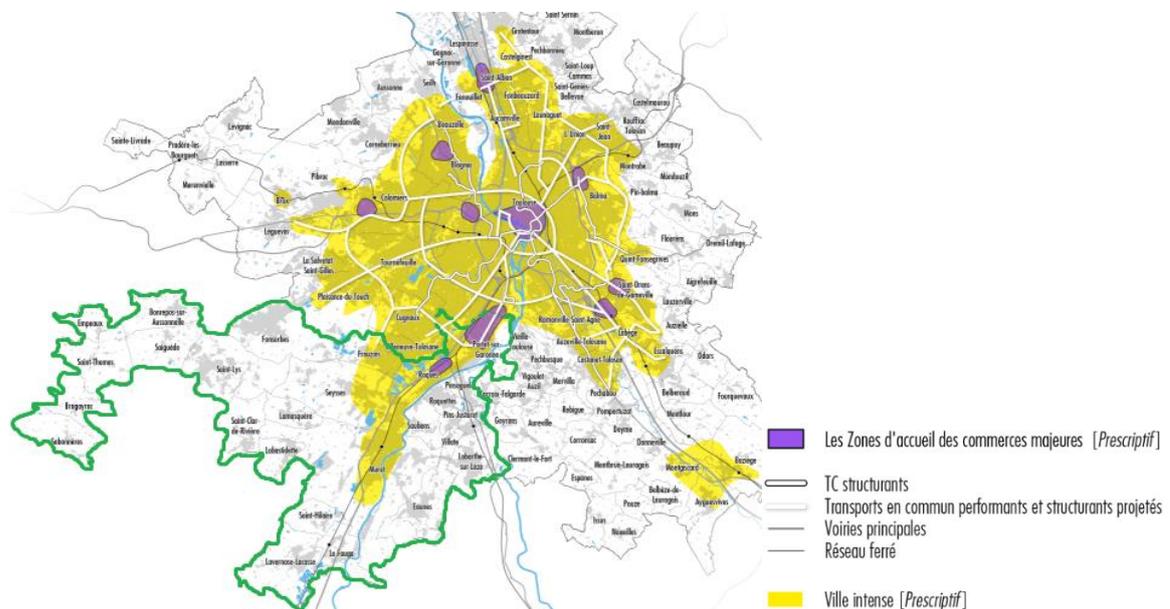


Source : CRC, portail GEOIDD / données Bing Maps

Le Muretain Agglo constitue un ensemble intercommunal intégré dans l'aire urbaine toulousaine, pour partie comme un prolongement direct de la métropole de Toulouse, et pour partie composé de zones plus rurales.

Ce territoire entre dans la définition de « ville intense », soit un espace très aménagé, avec un niveau de service élevé. Ces caractéristiques sont associées aux zones de centralité, désormais étendues aux projets de densification urbaine. Le territoire compte en particulier deux des neuf zones commerciales majeures de Toulouse et de sa première couronne.

carte 3 : La « ville intense » de la grande agglomération toulousaine



Source : cartothèque SMEAT, 2018

C'est un espace de transition entre la métropole et les espaces ruraux, en particulier le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) Sud Toulousain, composé des communautés de communes Cœur de Garonne, du Volvestre et du bassin Auterivain Haut-Garonnais.

La chambre relève la signature avec le département de la Haute-Garonne d'un accord cadre de partenariat portant sur le développement des territoires périurbains pour la période allant de 2018 à 2020.



permettant à l'agglomération de délibérer dans un délai de deux ans suite à la fusion pour l'extension des compétences supplémentaires ou leur restitution aux communes.

La participation au SMTC et au SMEAT insère le Muretain Agglo dans la zone d'influence de la métropole toulousaine, en termes de transports en commun et d'aménagement du territoire.

## **1.4.2. Le développement territorial**

Par délibérations du 25 avril 2016<sup>12</sup>, le conseil communautaire a décidé d'émettre un avis défavorable à la révision du SCoT et de saisir le représentant de l'État, sur le fondement de l'article L. 143-21<sup>13</sup> du code de l'urbanisme, considérant que le projet portait atteinte à ses intérêts, entravant l'aménagement et le développement socio-économique des communes du Muretain, dont les besoins n'ont pas été pris en compte. Il engage ainsi un processus de retrait du SMEAT au titre de l'article précité.

Sur la base de l'avis de la commission de conciliation, le préfet n'a pas donné une suite favorable à la saisine de l'EPCI, estimant que le projet de SCoT ne compromettait aucun intérêt essentiel de la communauté d'agglomération.

L'agglomération a décidé par délibération n° 2018-013 du 6 février 2018 de se retirer de l'association Dialogue métropolitain de Toulouse, considérant que cette instance de concertation couvrait un territoire trop vaste dans lequel les problématiques du Muretain ne pouvaient être prises en compte.

## **1.4.3. Les limites de l'insertion dans le tissu métropolitain : l'exemple des transports**

### **1.4.3.1. Le plan de déplacement de la grande agglomération toulousaine**

La CAM était adhérente du SMTC depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2012.

Elle a délibéré le 4 juillet 2017 pour une adhésion au SMTC au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Ce processus a été l'occasion de redéfinir la représentativité de la nouvelle agglomération au sein de chaque syndicat, son poids démographique et ses projets ayant naturellement évolué.

Les statuts du SMTC (devenu Tisséo Collectivités en juillet 2017) en date du 12 décembre 2017 prévoient que Le Muretain Agglo dispose de 2 représentants sur 20 au sein du bureau, soit autant que le Sicoval, pourtant moins peuplé, mais davantage inséré dans le plan de déplacement urbain.

Trois communes de l'agglomération (Seysse, Roques et Frouzins), étaient jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2017 membres de ce syndicat via leur adhésion à une autre structure (le syndicat

<sup>12</sup> Délibérations n° 2016-022 et n° 2015-023.

<sup>13</sup> « Lorsqu'une commune ou un groupement de communes membre de l'établissement public prévu à l'article L. 143-16 estime que l'un de ses intérêts essentiels est compromis par les dispositions du projet de schéma en lui imposant, notamment, des nuisances ou des contraintes excessives, la commune ou le groupement de communes peut, au plus tard trois mois à compter de la transmission du projet de schéma, saisir l'autorité administrative compétente de l'État par délibération motivée qui précise les modifications demandées au projet de schéma.

L'autorité administrative compétente de l'État donne son avis motivé après consultation de la commission de conciliation prévue à l'article L. 132-14. »

intercommunal des transports publics de la région toulousaine – SITPRT), qu'elles ont depuis quitté. Le SITPRT compte toujours le même nombre de représentants (2) au sein du bureau.

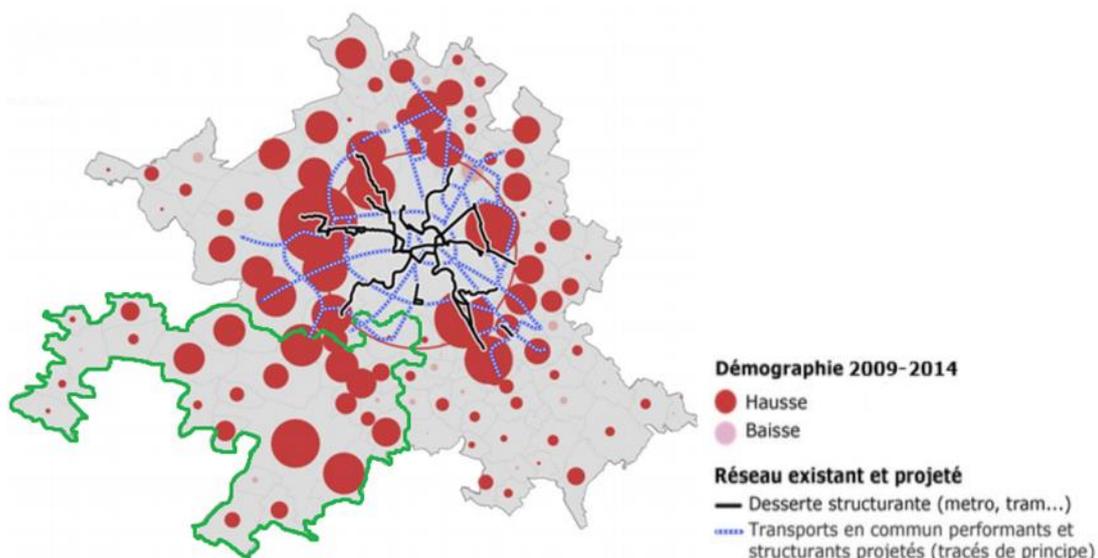
La participation du Muretain Agglo au SMTC est de l'ordre de 1 M€, soit 1 % des participations des membres du syndicat<sup>14</sup>. Le versement transport effectué par les entreprises du territoire du Muretain Agglo, et perçu par le SMTC, représente environ 5 % du versement transport perçu par le syndicat sur son aire de compétence.

Lors de l'examen du projet de mobilité 2020-2030<sup>15</sup> en 2017, l'établissement public a souhaité que le plan de déplacement urbain acte « la nécessité de renforcer la desserte du corridor Muret-Roques-Portet-Toulouse par le développement d'infrastructures routières » et s'est ensuite engagé dans des démarches auprès du conseil départemental afin de réaliser une étude spécifique sur cet axe.

Si des efforts sont par ailleurs engagés afin de favoriser l'intermodalité<sup>16</sup> et les mobilités douces sur le territoire, l'usage du véhicule personnel est encore nécessaire pour une part importante des résidents en zone périurbaine et rurale.

Depuis janvier 2018, l'ancien réseau d'autobus de la CAM (réseau TamTam) a été intégré dans l'offre Tisséo, et complété par un ensemble de lignes. Toutefois, la desserte n'est pas encore suffisante pour répondre aux besoins des actifs qui travaillent dans la métropole, alors que les axes routiers sont saturés.

**carte 5 : Positionnement du Muretain par rapport au réseau structurant Tisséo et aux zones de croissance démographique de la métropole**



Source : aua/T, état du réseau au 1<sup>er</sup> janvier 2017

Au total, le territoire du Muretain Agglo reste largement en marge des réseaux structurants des transports en commun de la métropole et de sa périphérie. Le nouveau PDU (plan de déplacement urbain) arrêté en 2017 par le SMTC laisse subsister des incertitudes quant à l'amélioration de la desserte de la ceinture sud-ouest, qui comprend notamment l'axe Toulouse - Muret : s'il prévoit l'installation du téléphérique urbain sud en 2020 et une ligne Linéo L5 au

<sup>14</sup> La CAM a bénéficié d'un reversement de 4 M€ du SMTC en 2012, correspondant à la régularisation partielle de la perception du versement transport par le SMTC à une époque où la CAM n'était plus adhérente au syndicat.

<sup>15</sup> Délibération du bureau n° 2017-005 du 31 janvier 2017.

<sup>16</sup> Système de gestion globale des déplacements (SGDD) et schéma directeur des pistes cyclables.

départ de la gare de Portet-sur-Garonne fin 2019, la ligne de bus express entre Muret et Toulouse n'est prévue qu'à l'horizon 2022.

#### 1.4.3.2. Un faible recours au transport ferroviaire

En comparant l'utilisation des transports en commun, essentiellement le TER, par les navetteurs domiciliés à Muret et dans trois autres communes de la deuxième couronne toulousaine, les situations apparaissent très contrastées et illustrent les complémentarités et les insuffisances de l'offre de mobilité proposée par Tisséo Collectivités et les transports express régionaux (TER).

À Muret, le taux de recours aux transports en commun est de 7,8 %, soit un niveau très bas. 14 730 actifs quittent ou entrent dans la ville chaque jour pour travailler, et 10 300 de ces échanges concernent des communes situées dans le périmètre de Tisséo Collectivités. La vingtaine de TER journaliers qui effectue le trajet Toulouse-Muret dans les deux sens ne semble pas suffisante pour diminuer sensiblement l'utilisation de l'automobile pour les déplacements domicile-travail.

À l'inverse, à Saint-Sulpice-la-Pointe, commune sensiblement aussi distante de la gare de Toulouse Matabiau que de celle de Muret, 20,2 % des 4 788 navetteurs avec une commune du périmètre de Tisséo Collectivités utilisent les transports en commun, soit une proportion près de trois fois plus élevée, notamment grâce à un fort cadencement des liaisons ferroviaires régionales, et un nombre restreint d'arrêts pour accéder à la gare de Toulouse.

À 52 kilomètres de Toulouse par le train, Cazères est dans une situation intermédiaire. Parmi les 2 000 actifs devant se déplacer vers ou en provenance d'une commune de Tisséo Collectivités, 13,8 % empruntent les transports en commun, même si le nombre de trains est relativement faible (entre 12 et 14 suivant le sens). Mais la rapidité du trajet offre une bonne alternative à la voiture, qui peut présenter un coût plus élevé.

Certes, des paramètres autres que la durée du trajet et le cadencement interviennent sur l'attractivité du recours au TER, notamment la politique tarifaire et les facilités d'accès et de stationnement dans les gares. En tout état de cause, les écarts constatés dans le recours au transport ferroviaire dans l'aire toulousaine suggèrent qu'une offre adaptée peut influencer très sensiblement sur le comportement des usagers.

#### 1.4.3.3. Une ligne Toulouse - Muret appelée à être renforcée

La ligne D du réseau de transports toulousain relie la métropole à la ville de Muret, avec deux arrêts sur le territoire du Muretain, à Portet-sur-Garonne et à Muret, en complément de celui de la gare Saint-Agne à Toulouse. Sur ce segment, l'arrêt Portet/Saint-Simon (PTU) est nettement moins fréquemment utilisé par les usagers que les autres arrêts.

Le taux de remplissage sur cette ligne excède régulièrement 100 %<sup>17</sup> et la région Occitanie a constaté que « les besoins de déplacement de moyenne distance et périurbains sont insuffisamment satisfaits sur cette liaison », ce qui confirme les constats tirés de la base de comptage. Néanmoins, des rames de nouvelles générations plus capacitaires, acquises par la région, ont été mises en service en 2017 et 2018.

<sup>17</sup> Ce qui signifie que le train est saturé et que certains voyageurs circulent debout.

La chambre relève que la convention entre la région Occitanie et SNCF Mobilités de 2018 à 2025, signée le 9 avril 2018, prévoit des trains supplémentaires sur cet axe. Plus précisément, sur la liaison Toulouse - Muret, la desserte cible envisagée permettra de proposer quatre trains par heure en période de pointe. Cette fréquence de desserte au quart d'heure est proche d'une des caractéristiques d'une desserte de type « RER ». Cette desserte cible devra cependant faire l'objet d'un avenant et le matériel roulant potentiel reste, selon cette annexe, « à définir ». La mise en place effective de la desserte cible dépendra également de l'analyse de faisabilité de SNCF Réseau.

---

### *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

---

La réorganisation territoriale qui a eu lieu suite à la loi NOTRe a conduit, avec quelques difficultés, à la création de la deuxième intercommunalité de la Haute-Garonne, autour de l'ancienne communauté d'agglomération du Muretain. Cet espace faiblement homogène, positionné entre la métropole toulousaine et des territoires ruraux, et dont la population est moins riche que celle des intercommunalités voisines, nécessite une stratégie affirmée de développement.

## **2. GOUVERNANCE ET ORGANISATION**

### **2.1. Les compétences**

Les statuts de la communauté d'agglomération ont connu plusieurs évolutions entre 2012 et 2018, associées aux changements de périmètre. Les premiers sont en date du 28 décembre 2012. L'arrêté du 24 novembre 2016 a acté la fusion.

La définition de l'intérêt communautaire de la CAM a été adoptée par délibération n° 2006-019 du 29 juin 2006. Il porte alors principalement sur le développement économique et l'aménagement (zones d'aménagement concerté, voirie). Un pacte financier a été adopté en 2013, puis actualisé le 4 avril 2017.

En 2016, la CAM exerçait 27 compétences dont les blocs de compétences obligatoires selon l'article L. 52165 du CGCT, 5 optionnelles et 7 facultatives. Elles ont été reprises par Le Muretain Agglo.

Durant l'exercice 2018, plusieurs délibérations ont fait évoluer le périmètre de compétences du Muretain Agglo. La mise à jour des statuts début 2019<sup>18</sup> permet d'avoir une vision unifiée des compétences exercées (cf. annexe 4), les transferts et restitutions des dernières compétences aux communes étant intervenu fin 2018<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Approuvés par arrêté préfectoral du 22 mai 2019.

<sup>19</sup> Conformément aux délais prévus par le CGCT pour l'extension ou la restitution de compétences suite à la fusion - article L. 5211-41-3.

## 2.2. La gouvernance

### 2.2.1. Le conseil communautaire

#### 2.2.1.1. 59 conseillers communautaires

Les statuts de la communauté d'agglomération sont annexés à son arrêté de création du 24 novembre 2016 et décrivent l'organisation générale de l'établissement, précisés par règlement intérieur du 27 juin 2017<sup>20</sup>. Le conseil communautaire du Muretain Agglo a été installé le 10 janvier 2017.

L'article L. 5211-6-1 du CGCT précise les modalités de constitution du conseil communautaire, l'établissement public ayant opté pour une répartition selon les disposition du 2<sup>e</sup> alinéa dudit article, soit un nombre de conseillers de 59, supérieur aux 48 prévus<sup>21</sup> pour la strate démographique.

La ville-centre possède 12 représentants, les anciennes communautés d'Axe Sud et de la CCRCSA en ayant respectivement 11 et 6 au travers de leurs communes, ce qui lui donne un poids assez faible dans l'intercommunalité et renvoie à d'éventuelles difficultés pour structurer un projet pour le territoire.

#### 2.2.1.2. Un coût supplémentaire pour le régime indemnitaire des élus

Les indemnités votées lors de la séance du 10 janvier 2017 pour le président, les vice-présidents et les conseillers sont conformes aux dispositions règlementaires afférentes au régime indemnitaire des élus locaux<sup>22</sup>. Elle sont fixées au maximum légal pour les vice-présidents (66 % de l'indice brut terminal de la fonction publique<sup>23</sup>) et légèrement en retrait pour le président (134 % contre 145 %).

Le régime indemnitaire des élus communautaires est déterminé – et croissant – selon les strates démographiques des EPCI. Il est lié aux nombre de conseillers et de vice-présidents. Par ailleurs, l'ordonnateur assume la volonté « d'attribuer une indemnité à chaque conseiller communautaire pour couvrir au moins en partie les frais de déplacement liés aux nombreuses réunions communautaires »<sup>24</sup>. Ainsi, la création de la nouvelle intercommunalité n'a pas engendré d'économies de sa gouvernance. Les indemnités versées aux élus en 2017 se sont élevées à 516 000 €, contre 472 000 € pour l'ensemble des trois intercommunalités fusionnées<sup>25</sup> en 2016, soit une hausse de 9,3 %.

### 2.2.2. Le bureau

Le bureau est l'organe de gouvernance de l'intercommunalité, en appui de son président. Sa composition est définie par l'article L. 5211-10 du CGCT, qui dispose que le nombre de vice-présidents ne peut être supérieur à 20 % de l'effectif de l'organe délibérant. Par délibération

<sup>20</sup> Délibération n° 2017-090.

<sup>21</sup> L'article L. 5211-6-1 du CGCT prévoit 48 conseillers pour un EPCI de la strate du Muretain Agglo, qui peut être au maximum augmenté de 25 %, soit 60 dans le cas présent.

<sup>22</sup> Article L. 2123-23 du CGCT pour le président, 2123-24 pour les vice-présidents, 2123-24-1 pour les conseillers.

<sup>23</sup> Indice brut 1015.

<sup>24</sup> Le montant de cette indemnité est réduit et fixé par l'article L. 2123-24-1 du CGCT.

<sup>25</sup> Source : CRC, d'après le logiciel Anafi et les comptes de gestion.

n° 2017-03 du 10 janvier 2017 du conseil communautaire, le nombre de vice-présidents a été fixé à 12. Leurs délégations sont organisées selon une logique fonctionnelle.

Même s'il n'y a pas d'élus de l'ex-CCRCSA au sein du bureau, cette ancienne intercommunalité est représentée, comme l'a souligné l'ordonnateur, au sein d'un organe consultatif de l'agglomération, la conférence des maires. Cinq commissions thématiques, dans lesquelles toutes les communes sont représentées, ont par ailleurs été créées par délibération n° 2017-043 du 21 mars 2017<sup>26</sup>.

## **2.3. Les relations entre l'agglomération et ses communes membres**

### **2.3.1. Le projet de territoire**

Le projet de territoire<sup>27</sup> est un document-cadre pour le développement et les politiques publiques locaux. La CAM disposait de ce document en 2016, qui vise à la fois à affirmer son rôle au sein de l'agglomération toulousaine, et à conforter son positionnement de territoire de centralité sur le quadrant sud-ouest de l'aire urbaine.

Le projet de territoire du Muretain Agglo n'est pas encore adopté, mais l'agglomération a dès le début de 2018 mis en place un processus de concertation avec les élus et des ateliers thématiques. Cette démarche devrait, selon le calendrier annoncé par l'ordonnateur, aboutir en 2019.

### **2.3.2. Les mutualisations**

La CAM et la ville de Muret ont décidé de mutualiser le service des ressources humaines et la gestion des services informatiques. La CAM, par délibération n° 2016-065 du 25 octobre 2016 avait adopté un schéma de mutualisation, qui sert encore de support à la stratégie du Muretain Agglo. Ce document avait organisé un déploiement en deux phases, avec une période 2016-2017 de mise en place, et une période 2018-2020 de transposition éventuelle au périmètre de la nouvelle intercommunalité.

Ce schéma proposait six axes de travail, dont le dernier, « services entre communes inscrits au schéma », a été expressément renouvelé par délibération n° 2018-030 du 20 mars 2018 par la nouvelle agglomération.

Le conseil communautaire a délibéré en 2017 pour proroger la convention relative à la mutualisation des services des ressources humaines. En 2019, alors que le périmètre et les modalités d'exercice des compétences sont stabilisés, la chambre souligne que ce document pourrait faire l'objet d'une actualisation.

---

<sup>26</sup> Développement - mobilités ; service à la personne ; finances - ressources ; développement durable - gestion des déchets ; voirie - aménagement.

<sup>27</sup> Créé par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire dite LOADDT, qui a aussi créé les conseils de développement, dont la composition est précisée par l'article 88 de la loi NOTRe / article L. 5211-10-1 du CGCT.

Enfin, au niveau financier, les modalités de remboursement sont conformes à l'article D. 5211-16 du CGCT. D'autres mises à disposition ponctuelles sont mises en œuvre, avec des quotités de temps parfois limitées, ce qui peut rendre le contrôle de ces dispositifs incertain<sup>28</sup>.

Le coût de la mise à disposition de personnel par les communes membres<sup>29</sup> au profit de l'EPCI a été de 1 914 495 € en 2015, contre 340 351 € refacturés par l'EPCI<sup>30</sup> en 2015, soit 4 % de la masse salariale. Ce montant, qui représente environ 45 ETP, soit bien plus que les services mutualisés, tient compte du mécanisme propre à l'exercice de la compétence voirie, assurée par l'EPCI avec du personnel municipal. Le montant des dépenses strictement refacturées pour les services généraux a été de 178 423 € en 2016 et 225 204 € en 2017.

Il existe quelques écarts en comptabilité<sup>31</sup>, qui indiquent un problème d'enregistrement des mises à disposition. À l'exception de 2013, puis de 2017, cette discordance ne représente toutefois pas plus de 1 % des flux réciproques. La recommandation formulée sur ce point par la chambre dans son rapport de 2014 et visant à corriger ces écarts peut être considérée comme partiellement mise en œuvre.

### 2.3.3. Une intercommunalité fiscalement intégrée

Le Muretain Agglo est un EPCI à fiscalité professionnelle unique : elle se substitue aux communes membres pour l'application des dispositions relatives à la fiscalité professionnelle. Elle perçoit la contribution économique territoriale (CFE et CVAE), l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), la part communale de la TASCOM ainsi que la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Avant la fusion intervenue au 1<sup>er</sup> janvier 2017, la CAM et la communauté de communes Axe Sud étaient deux EPCI avec des caractéristiques socio-économiques et géographiques assez proches, le premier ayant un coefficient d'intégration fiscale de 46 % et le second de 39 %, en 2015<sup>32</sup>.

En 2016, la fiscalité levée par les communes membres de la CAM et le groupement s'élevait à 64,6 M€. Ce volume a augmenté de près de 30 % en 2017 en raison du changement de périmètre, essentiellement par l'apport de la communauté de communes d'Axe Sud. La part de fiscalité levée par les communes et le groupement n'a quasiment pas évolué avant et après la fusion, représentant environ 55 % pour les communes et 45 % pour le groupement (soit respectivement 45,7 et 37,6 M€).

Le solde des versements au bénéfice des fonds de péréquation nationaux pour les communes membres de groupement (FNGIR ou restitution d'impôts locaux) reste négatif en 2016 et 2017, à hauteur de 926 331 € et 913 316 €. Au niveau du groupement, la CAM était bénéficiaire de ces fonds de péréquation en 2016 pour un montant de 265 048 €, alors qu'en 2017 le Muretain Agglo est contributeur à hauteur de 559 909 €. Cette évolution s'explique par le fait que la communauté de communes Axe Sud était fortement contributrice à cause d'un potentiel financier plus élevé.

<sup>28</sup> Exemple : délibération n° 2017-174 du 5 décembre 2017, qui approuve des mises à disposition horizontales et verticales pour des fonctions au sein des services techniques.

<sup>29</sup> Compte 6217 « Personnel affecté ».

<sup>30</sup> Compte 70845 « Mise à disposition de personnel ».

<sup>31</sup> Compte 6217 au niveau de l'agglomération et 70846 au niveau des communes – source : analyse financière consolidée du bloc communal.

<sup>32</sup> Source : EPCI-FUSION / SiTER.

## 2.3.3.1. La fiscalité du groupement

La part de fiscalité du bloc (communes et EPCI) conservée par le groupement est restée relativement stable que ce soit au sein de la CAM ou du Muretain Agglo, oscillant entre 41 % et 38 %. Seul l'exercice 2016 présente un profil atypique avec une part conservée de 33 % en raison du versement de la DSC pré-fusion. L'EPCI conserve donc une part importante de la fiscalité qu'il perçoit, la fusion n'ayant eu que peu d'impact sur ce point.

**tableau 1 : Fiscalité levée par le bloc communal**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fiscalité levée par les communes (A)	25 526 019	26 998 775	33 473 555	34 662 699	35 048 194	45 708 240
Fiscalité levée par le groupement (B)	22 246 805	23 516 973	25 989 601	27 456 056	28 930 092	37 635 044
<b>Total communes et groupement (C=A+ B)</b>	<b>47 772 824</b>	<b>50 515 748</b>	<b>59 463 156</b>	<b>62 118 755</b>	<b>63 978 286</b>	<b>83 343 284</b>
Fiscalité conservée par le groupement	18 420 273	19 837 959	24 230 538	25 670 926	21 346 976	32 302 808
<b>Part fiscalité du bloc conservée par le groupement</b>	<b>38,56 %</b>	<b>39,27 %</b>	<b>40,75 %</b>	<b>41,33 %</b>	<b>33,37 %</b>	<b>37,89 %</b>

Source : CRC, d'après Anaï

## 2.3.3.2. Éléments de comparaison

Le Muretain Agglo exerce un nombre élevé de compétences, et conserve une part importante de la fiscalité du bloc communal. Relativement à d'autres EPCI comparables au niveau démographique, ce constat est confirmé par des éléments fiscaux issus des comptes<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Méthodologie de calcul distincte de celle du coefficient d'intégration fiscale.

tableau 2 : Comparaison de l'intégration fiscale sur un échantillon d'intercommunalités

en €	Le Muretain Agglo	CA du Boulonnais	CA Beziers Méditerranée	CA du Grand Chalon	CA du Niortais
<b>3.2 Flux entre le groupement et les communes</b>					
	2017	2017	2017	2017	2017
<i>Communes membres</i>					
Attribution de compensation (AC) 7321 - 73211 à/c 2017	8 978 280	17 748 789	26 229 557	16 536 309	24 810 874
Dotation de solidarité communautaire (DSC) - 7322 - 73212 à/c 2017	0	807 980	0	2 066 591	0
Reversement du prélèvement du bloc communal sur le produit brut des jeux - 73213 à/c 2017	0	0	0	0	0
Reversements et restitutions sur contributions directes - AC -739111 - 73921 à/c 2012- 739211 à/c 2017	-3 578 671	-600 655	0	-906 356	0
Reversement du prélèvement du bloc communal sur le produit brut des jeux - 739213 à/c 2017	0	0	0	0	0
<b>Sous-total</b>	<b>5 399 610</b>	<b>17 956 114</b>	<b>26 229 557</b>	<b>17 696 544</b>	<b>24 810 874</b>
<i>Groupement</i>					
Attribution de compensation (AC) 7321 - 73211 à/c 2017	3 578 723	609 239	0	921 586	0
Reversement du prélèvement du bloc communal sur le produit brut des jeux - 73213 à/c 2017	0	0	0	0	0
Reversements et restitutions sur contributions directes - AC -739111 - 73921 à/c 2012- 739211 à/c 2017	-8 910 959	-17 282 621	-26 229 557	-16 536 309	-24 810 874
Prélèvements pour reversements de fiscalité - DSC - 73922 - 739212 à/c 2017	0	-807 980	0	-2 067 572	0
Reversement du prélèvement du bloc communal sur le produit brut des jeux - 739213 à/c 2017	0	0	0	0	0
<b>Sous-total fiscalité transférée ou reçue par le groupement (D)</b>	<b>-5 332 236</b>	<b>-17 481 363</b>	<b>-26 229 557</b>	<b>-17 682 295</b>	<b>-24 810 874</b>
<b>3.3 Intégration fiscale</b>					
Fiscalité levée par les communes	45 708 240	73 239 015	74 386 392	62 334 448	69 592 505
Fiscalité levée par le groupement	37 635 044	45 367 183	49 925 468	45 376 191	43 530 247
<b>Total communes et groupement</b>	<b>83 343 284</b>	<b>118 606 198</b>	<b>124 311 860</b>	<b>107 710 639</b>	<b>113 122 752</b>
Fiscalité conservée par le groupement	32 302 808	27 885 820	23 695 911	27 693 896	18 719 373
<b>Part fiscalité du bloc conservée par le groupement (E/C)</b>	<b>37,89 %</b>	<b>23,51 %</b>	<b>15,64 %</b>	<b>25,26 %</b>	<b>12,77 %</b>
<b>Part fiscalité du groupement conservée par le groupement (E/B)</b>	<b>83,91 %</b>	<b>61,47 %</b>	<b>38,94 %</b>	<b>59,97 %</b>	<b>33,18 %</b>

Source : CRC, d'après logiciel Anafi

Au sein de ce panel, le Muretain Agglo est l'EPCI qui a les ressources fiscales les moins importantes, mais il conserve la part fiscale du bloc communal la plus élevée. Toutefois, ces ressources sont destinées essentiellement à financer les compétences de service à la personne et laissent ainsi une marge réduite à l'EPCI pour conduire une politique d'équipement.

En réponse, l'ordonnateur a indiqué que cette situation résultait d'un choix politique historique, qui pourrait évoluer dans le cadre de l'élaboration du projet de territoire.

## 2.4. Les mécanismes de reversement au profit des communes

### 2.4.1. L'attribution de compensation

Le mécanisme d'attribution de compensation (AC) est issu de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. L'objet de ce mécanisme, codifié aux IV et au V de l'article 1609 nonies C du CGI, est de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources opérés lorsqu'un EPCI opte pour le régime de la fiscalité professionnelle unique<sup>34</sup> et lors de chaque transfert de compétence entre l'EPCI et ses communes membres. Il peut jouer dans les deux sens (versement de l'EPCI aux communes, ou des communes à l'EPCI).

En 2017, à l'issue de la fusion, une CLECT a déterminé les règles relatives aux attributions de compensation, en particulier au regard du pacte fiscal et financier validé à l'unanimité par le conseil communautaire du 4 avril 2017.

Les communes de Muret et de Portet-sur-Garonne reçoivent la majorité des attributions de compensation, en raison de leur important tissu économique. Portet-sur-Garonne a reçu 25 M€ d'AC entre 2012 et 2016, du fait de l'importance de la zone d'activité commerciale de la commune, ainsi que de la présence d'industries et de plateformes logistiques qui engendrent d'importantes rentrées fiscales. À plus faible échelle, la commune de Muret a reçu environ 4,4 M€ d'AC sur la même période<sup>35</sup>.

En sens inverse, et avant l'intégration du Fauga et de Fonsorbes, la commune de Saint-Lys versait la part la plus importante de l'attribution de compensation, avec un total de 3,5 M€ sur la période 2012-2016. À partir de 2014, elle a été supplantée par la commune de Fonsorbes, qui a reversé à l'EPCI plus de 4 M€ entre 2014 et 2016.

### 2.4.2. La dotation de solidarité communautaire : un exercice 2016 particulier

La dotation de solidarité communautaire (DSC) a été instaurée à l'unanimité par l'assemblée délibérante de la CAM en novembre 2016<sup>36</sup>, en vue de préparer la fusion des trois intercommunalités formant le Muretain Agglo au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

L'article 1609 nonies C du CGI dispose que la DSC « est fixée librement par le conseil de l'établissement public de coopération intercommunale. Elle est répartie en tenant compte prioritairement de l'importance de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant, les autres critères étant fixés librement par le conseil ».

**tableau 3 : Reversements nets de la CAM, puis du Muretain Agglo (en 2017) aux communes membres**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Attribution de compensation (AC)	5 999 085	5 973 231	5 731 976	5 682 509	6 742 145	8 978 280
Dotation de solidarité communautaire (DSC)	0	0	0	0	4 334 120	0
Reversements et restitutions sur contributions directes (AC)	-2 172 553	-2 294 217	-4 049 859	-3 606 597	-3 493 150	-3 578 671
<b>TOTAL</b>	<b>3 826 532</b>	<b>3 679 014</b>	<b>1 682 117</b>	<b>2 075 912</b>	<b>7 583 115</b>	<b>5 399 610</b>

Source : CRC, d'après Anafi

<sup>34</sup> Ce qui n'était pas le cas pour la CCRCSA avant la fusion.

<sup>35</sup> Deux sablières (considérées comme établissement industriel en matière de fiscalité professionnelle) sont installées sur le territoire communal, dont une importante cimenterie. La commune dispose par ailleurs de plusieurs établissements industriels au sein d'une vaste zone d'activité au nord du territoire.

<sup>36</sup> Conseil de communauté du 22 novembre 2016 (avant-dernier conseil communautaire de la CAM).

Le conseil communautaire de la CAM a donc décidé de pondérer les critères prioritaires sur la base de 50 % pour la population, 10 % pour le potentiel fiscal, 15 % pour l'effort fiscal et 25 % pour le nombre de logements sociaux.

Le montant brut affecté en 2016 à la DSC par la CAM s'est élevé à 5 M€. Cependant, dans le cadre du schéma directeur d'aménagement du numérique (SDAN) mis en place par le département de la Haute-Garonne en 2006<sup>37</sup>, la CAM a décidé de prendre en charge 50 % du financement des investissements liés au déploiement de la fibre optique sur son territoire<sup>38</sup>. Une retenue de 15 % du SDAN sur l'enveloppe globale de la DSC a été alors mise en place. Le montant net versé aux communes après retenue s'est élevé à 4 334 120 €. La commune de Muret n'a pas vu sa dotation réduite au titre du SDAN, dans la mesure où elle est hors schéma départemental. Elle est équipée par une société privée.

**tableau 4 : Calcul du montant de la DSC non pérenne versée par la CAM en 2016**

	Pop DGF	POPULATION	POTENTIEL FISCAL	EFFORT FISCAL	LLS	15% SDAN investissement	Total DSC
EAUNES	5 917	160 648,35	28 298,26	53 763,17	67 018,33	59 059,65	250 668,47
FONSORBES	12 099	328 491,53	74 563,21	124 695,79	130 793,84	136 489,65	522 054,73
LABARTHE-SUR-LEZE	5 254	142 647,70	28 077,45	43 980,49	35 238,67	53 852,40	196 091,92
LABASTIDETTE	2 370	64 346,22	11 990,88	22 814,34	11 025,60	30 054,00	80 123,04
LAVERNOSE-LACASSE	2 904	78 844,48	14 484,22	27 521,68	5 404,70	3 718,95	122 536,14
LE FAUGA	1 947	52 861,64	9 861,31	17 319,70	6 485,65	2 461,20	84 067,10
MURET	25 692	697 545,61	139 805,43	186 985,34	609 218,26	0,00	1 633 554,65
PINSAGUEL	2 797	75 939,40	14 779,74	20 466,75	19 889,31	34 178,10	96 897,10
PINS-JUSTARET	4 598	124 837,10	26 268,10	39 903,11	54 047,04	38 596,05	206 459,30
PORTET-SUR-GARONNE	9 716	263 792,35	43 078,08	40 474,69	163 222,07	113 171,25	397 395,94
ROQUETTES	4 253	115 470,24	23 374,62	34 311,10	56 425,11	38 412,75	191 168,33
SAINT-CLAR-DE-RIVIERE	1 248	33 883,58	7 269,80	11 946,72	1 945,69	22 052,55	32 993,25
SAINT-HILAIRE	1 086	29 485,23	5 506,62	10 982,84	0,00	1 482,15	44 492,55
SAINT-LYS	9 133	247 963,73	55 672,41	86 428,37	77 179,18	102 208,50	365 035,19
SAUBENS	2 163	58 726,11	12 190,60	20 303,66	12 106,54	21 084,30	82 242,61
VILLATE	903	24 516,72	4 779,25	8 102,23	0,00	9 058,80	28 339,41
<b>100%</b>		<b>50%</b>	<b>10%</b>	<b>15%</b>	<b>25%</b>		<b>4 334 119,70</b>

Source : agglomération

La communauté de communes Axe Sud a procédé de manière semblable, en versant une DSC majorée et en augmentant l'AC pour l'exercice 2016. Entre 2012 et 2015 les reversements avaient été stables.

**tableau 5 : Évolution des AC et DSC entre 2015 et 2016 dans l'ex communauté de communes Axe Sud**

Communes	Attribution de compensation		Dotation de solidarité communautaire		Total des reversements		
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	Evolution
FROUZINS	59 560	259 688	200 998	413 924	260 558	673 612	158,53%
LAMASQUERE	4 804	60 292	55 708	122 044	60 512	182 336	201,32%
ROQUES	1 332 906	1 515 619	182 265	471 219	1 515 171	1 986 838	31,13%
SEYSSES	172 831	384 502	211 028	542 813	383 859	927 315	141,58%
<b>Total</b>	<b>1 570 101</b>	<b>2 220 101</b>	<b>649 999</b>	<b>1 550 000</b>	<b>2 220 100</b>	<b>3 770 101</b>	<b>1 550 001</b>

Source : CRC, d'après Anafi

La chambre relève que l'importance de la DSC versée au titre de l'exercice 2016 découlait d'une volonté des élus de la CAM et de la communauté de communes Axe Sud de verser leurs excédents de trésorerie aux communes membres avant la fusion.

<sup>37</sup> <https://www.haute-garonne.fr/acces-au-reseau-numerique-pour-tous-le-sdan>

<sup>38</sup> Conseil de communauté du 22 novembre 2016, pages 2 et 3.

### 2.4.3. Les fonds de concours

#### 2.4.3.1. L'emploi des fonds de concours

Les principes de spécialité et d'exclusivité régissent l'intercommunalité. De fait, le transfert d'une compétence à un EPCI emporte automatiquement le dessaisissement des communes dans le champ des compétences transférées<sup>39</sup>.

Les articles L. 5215-26, L. 5214-16, L. 5216-5 et L. 5217-8 du CGCT, issus de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, prévoient des dérogations à ces principes, permettant aux EPCI d'aider leurs communes membres à assumer une charge de centralité ou présentant un intérêt pour plusieurs communes.

Trois conditions doivent être réunies pour permettre l'attribution des fonds de concours :

- ils doivent avoir pour objet de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement (construction, réhabilitation ou acquisition) ;
- ils peuvent financer les charges liées au fonctionnement d'un équipement (personnels d'entretien ou fluides) mais pas les frais liés à l'exécution même d'un service (personnel d'animation, manifestation, intérêts d'emprunts) ;
- le montant total des fonds de concours ne doit pas excéder la part du financement assurée par le bénéficiaire, hors subventions éventuelles reçues.

La communauté d'agglomération verse différents types de fonds de concours, en particulier relatifs à des projets structurants, intéressant toute ou partie du territoire. La chambre n'a pas relevé d'anomalie sur les conditions d'octroi de ces fonds. La commune dispose d'un document prévoyant leur gestion. Ce « règlement relatif aux critères d'attribution des fonds de concours pour les années 2018-2020 » a été présenté en bureau communautaire le 24 avril 2018.

#### 2.4.3.2. Une utilisation irrégulière dans le cadre de la compétence voirie

Si la CAM, jusqu'en 2016, puis Le Muretain Agglo exercent la compétence voirie, il a été également relevé que les communes continuaient de participer financièrement à l'exercice d'une compétence qui n'est plus de leur ressort.

Au cas particulier, la CLECT du 22 novembre 2010 relative au transfert de la compétence voirie prévoyait une retenue sur attribution de compensation versée aux communes pour l'exercice de la compétence : dès lors que le « droit de tirage » d'une commune au titre de la compétence voirie sur les dépenses de l'EPCI dépassait la retenue sur AC prévue au moment de la CLECT, alors l'EPCI demandait à la commune de compenser le différentiel par le biais d'un versement à un fonds de concours. Dans son précédent rapport en mai 2014, la chambre avait déjà souligné que ce mécanisme complexe et peu lisible correspondait à un transfert de compétence sans transfert de moyens, que le mécanisme de fonds de concours était utilisé en dehors du cadre légal et qu'il convenait de le réserver aux compétences non transférées et au financement d'équipements.

---

<sup>39</sup> CE, 16 octobre 1970, *Commune de Saint-Vallier*.

Le versement de fonds de concours par les communes pour une compétence transférée a en outre une incidence sur le coefficient d'intégration fiscale (CIF) : en effet, les fonds de concours n'entrent pas dans le calcul du CIF, contrairement aux attributions de compensation.

Aussi, le transfert de la compétence voirie aurait dû donner lieu à une attribution de compensation ascendante intégrale des communes vers l'EPCI qui permet mécaniquement d'augmenter le CIF, et non à un système mixte mélangeant AC et fonds de concours. Or, l'article L. 5211-30 du CGCT dispose que les ressources institutionnelles de l'intercommunalité sont modulées à la hausse selon le degré d'intégration fiscale.

La chambre constate qu'à travers ce dispositif, l'EPCI minore les AC négatives que les communes auraient dû lui verser et infléchit le CIF à la baisse. En conséquence, le montant de DGF versé par l'État est diminué.

### **Recommandation**

**1. Mettre un terme au financement de la compétence voirie par le mécanisme des fonds de concours. *Non mise en œuvre.***

---

## ***CONCLUSION INTERMÉDIAIRE***

---

Le Muretain Agglo est une intercommunalité fiscalement intégrée, qui exerce de nombreuses compétences. La mise en place prochaine d'un projet de territoire et une réflexion à venir sur les mécanismes de rétrocession fiscale et de solidarité devraient être de nature à favoriser le développement de cet établissement public.

## **2.5. Un contrôle interne insuffisamment formalisé**

Le contrôle interne est un « processus intégré mis en œuvre par les responsables et le personnel d'une organisation et destiné à traiter les risques et fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs généraux de l'organisation »<sup>40</sup>.

### **2.5.1. Un pilotage qui doit être renforcé**

L'EPCI dispose d'une fonction de contrôle de gestion et d'analyse des coûts au sein de sa direction des finances, qui renseigne les présentations fonctionnelles des documents budgétaires. En revanche, il n'existe pas de cellule directement rattachée au DGS ou à l'ordonnateur.

### **2.5.2. Des procédures peu formalisées**

Les services du Muretain Agglo ont conçu et mis en œuvre des guides sur l'achat public ou l'usage des systèmes d'informations.

---

<sup>40</sup> Norme INTOSAI GOV 9100. L'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (International organisation of supreme audit institutions - INTOSAI) est l'organisation parapluie du contrôle externe des finances publiques. La Cour des comptes en est membre.

Cet effort doit être poursuivi dans d'autres aspects du fonctionnement administratif :

- s'agissant des régies, il n'existe pas de fiche de tâche spécifique aux fonctions de régisseur, pas plus que de contrôle par la chaîne hiérarchique qui permette de détecter rapidement une difficulté dans la tenue de la caisse. Cette situation peut créer des risques, comme la détention simultanée des clefs du coffre de la régie multiservices par le titulaire et le suppléant du poste ;
- le processus de dématérialisation des pièces nécessaires à l'exécution des dépenses et recettes, conformément aux prescriptions de l'article L. 1617-6 du CGCT, reste à achever ;
- le rapport annuel retraçant l'activité de l'établissement que le président de l'établissement public doit adresser chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre en vertu des dispositions de l'article L. 5211-39 du CGCT, n'a été présenté que le 25 juin 2019 en conseil communautaire pour les exercices 2017 et 2018.

La chambre recommande de renforcer la sécurité des procédures et, *in fine*, de renforcer la fiabilité des comptes de l'établissement.

### **Recommandation**

**2. Réorganiser dès 2019 le contrôle interne pour renforcer la sécurité des procédures, en particulier dans le domaine financier. *Non mise en œuvre.***

## **2.6. La gestion des ressources humaines**

### **2.6.1. La masse salariale**

#### 2.6.1.1. Une évolution dynamique liée à des évolutions de périmètre

La masse salariale a fortement progressé sur la période, due à une variation de périmètre et à un effet volume<sup>41</sup>. Entre 2012 et 2016, les charges totales de personnel ont ainsi progressé de plus de 10 M€, soit 8 % en valeur annuelle moyenne.

L'extension du périmètre de l'EPCI en 2014 avec l'intégration des communes de Fonsorbes et du Fauga explique en partie la forte augmentation des charges de personnel en 2014 (+ 5 M€ entre 2013 et 2014). En effet, le conseil de communauté du 13 novembre 2013 a approuvé la création de 77 postes, suite aux transferts de personnel de ces villes. Dans le détail, 54 agents ont ainsi été transférés de Fonsorbes, 11 du SIVOM de Saint-Lys et 12 du Fauga.

En 2017, la fusion de l'EPCI a entraîné une augmentation naturelle de la masse salariale qui s'explique principalement par l'apport de nouveaux agents issus des deux autres anciennes intercommunalités. Entre 2016 et 2017, les charges totales de personnel ont augmenté de 23 %, passant de 37 M€ à 46 M€.

---

<sup>41</sup> Hausse du nombre d'agents.

**tableau 6 : Évolution des charges de personnel de la CAM et du Muretain Agglo**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	2017	Variation 2016-2017
Rémunérations du personnel	18 227 703	18 845 136	22 299 474	23 559 694	24 558 607	7,7 %	29 688 492	20,89 %
+ Charges sociales	7 390 740	7 739 494	9 143 855	9 815 309	10 150 638	8,3 %	12 701 526	25,13 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	707 253	739 846	870 133	819 379	848 842	4,7 %	1 040 897	22,63 %
+ Autres charges de personnel	2 113	2 675	2 734	3 879	16 768	67,8 %	3 296	-80,34 %
<b>= Charges de personnel interne</b>	<b>26 327 809</b>	<b>27 327 150</b>	<b>32 316 195</b>	<b>34 198 262</b>	<b>35 574 854</b>	<b>7,8 %</b>	<b>43 434 211</b>	<b>22,09 %</b>
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	<i>28,1 %</i>	<i>28,3 %</i>	<i>28,3 %</i>	<i>28,7 %</i>	<i>28,5 %</i>		<i>29,2 %</i>	<i>2,49 %</i>
+ Charges de personnel externe	1 269 074	1 521 074	1 675 109	1 915 262	1 922 891	10,9 %	2 829 964	47,17 %
<b>= Charges totales de personnel</b>	<b>27 596 883</b>	<b>28 848 224</b>	<b>33 991 305</b>	<b>36 113 524</b>	<b>37 497 745</b>	<b>8,0 %</b>	<b>46 264 175</b>	<b>23,38 %</b>
<i>CP externe en % des CP total</i>	<i>4,6 %</i>	<i>5,3 %</i>	<i>4,9 %</i>	<i>5,3 %</i>	<i>5,1 %</i>		<i>6,1 %</i>	<i>19,29 %</i>

Source : CRC, d'après logiciel Anafi basé sur les comptes de gestion

### 2.6.1.2. Un poids élevée dans le total des dépenses

Rapporté aux charges de fonctionnement, le poids des charges de personnel est en augmentation sur la période. En 2016, les communautés d'agglomération à fiscalité propre de 50 000 à 100 000 habitants avaient en moyenne un ratio de 40,1 %<sup>42</sup> de charges de personnel rapportées aux charges réelles de fonctionnement (35,9 % pour les communautés d'agglomération de 100 000 à 300 000 habitants), contre 65 à 70 % pour la CAM et Le Muretain Agglo.

Ce ratio permet de caractériser le positionnement du Muretain Agglo comme une intercommunalité de service, qui s'est substituée aux communes pour un exercice plus efficient de certaines compétences.

### 2.6.1.3. Situation agrégée et impact de la fusion sur la masse salariale

L'analyse agrégée de la masse salariale des trois EPCI historiques (CAM, communauté de communes Axe Sud et CCRCSA) figure au tableau 7.

**tableau 7 : Charges totales de personnel consolidées**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	20 982 135	21 898 209	25 895 971	27 341 634	28 525 230	7,98 %
+ Charges sociales	8 642 977	9 083 354	10 856 475	11 709 277	12 157 816	8,91 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	825 402	874 103	1 031 668	994 202	1 027 537	5,63 %
+ Autres charges de personnel	30 506	35 048	47 764	55 765	66 339	21,44 %
<b>= Charges de personnel interne</b>	<b>30 481 020</b>	<b>31 890 714</b>	<b>37 831 878</b>	<b>40 100 877</b>	<b>41 776 923</b>	<b>8,20 %</b>
+ Charges de personnel externe	1 678 176	1 935 854	2 158 458	2 370 476	2 400 471	9,36 %
<b>= Charges totales de personnel</b>	<b>32 159 196</b>	<b>33 826 568</b>	<b>39 990 336</b>	<b>42 471 353</b>	<b>44 177 394</b>	<b>8,26 %</b>

Source : CRC, d'après logiciel Anafi basé sur les comptes de gestion

En 2016, la communauté d'agglomération du Muretain représentait 85 % de l'ensemble de la masse salariale agrégée, la communauté de communes Axe-Sud moins de 15 % et la CCRCSA moins de 1 %.

En consolidé, l'évolution des charges de personnel est très proche de celle de la CAM, en raison de son poids dans l'ensemble. La progression est de 8,26 % en variation annuelle moyenne

<sup>42</sup> [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/les\\_cl\\_en\\_chiffres\\_2018.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/les_cl_en_chiffres_2018.pdf). p.55

contre 8 % pour la seule CAM, sachant que les dépenses de personnel de la communauté de communes Axe Sud ont crû de près de 10 % par an sur la période.

## 2.6.2. Les effectifs

### 2.6.2.1. Évolution et typologie des effectifs

La période relative aux seuls effectifs de la CAM et celle relative aux effectifs de l'EPCI fusionné au 1<sup>er</sup> janvier 2017 sont à distinguer.

De manière générale, sur l'ensemble de la période les effectifs de la collectivité suivent une croissance soutenue avec une variation annuelle moyenne de 24 %. Sur la période pré-fusion, entre 2013 et 2015, l'effectif des fonctionnaires et agents non permanents a fortement progressé (+ 251), en particulier dans les filières sportive, sociale et animation, en raison de la réforme des rythmes scolaires. Seul l'effectif des non titulaires a décliné.

Les fonctionnaires représentaient 63 % des agents employés par la collectivité en 2017 contre 77,1 % en moyenne en 2016 dans l'ensemble des EPCI<sup>43</sup> au niveau national. Cette proportion, qui traduit un recours important aux contractuels, tend à diminuer sur la période même si le nombre des contractuels augmente en valeur absolue.

Le coût moyen d'un ETP de titulaire entre 2015 et 2017 a évolué à la hausse après la fusion, de 33 087 € en 2015 à 35 470 € en 2017, en raison des différences de régime indemnitaire avec la communauté de communes Axe Sud, ainsi que des différences dans la pyramide des âges.

Comparativement aux moyennes constatées en 2016 dans l'ensemble des organismes intercommunaux, la structure au sein de la communauté d'agglomération du Muretain apparaît atypique, avec une forte prépondérance des agents de catégorie C par rapport aux agents de catégorie A<sup>44</sup>.

La répartition par filière permet de constater que la collectivité présente un profil plus opérationnel et moins administratif que la moyenne des organismes intercommunaux. L'exercice de la compétence « enfance et petite enfance » est révélatrice de l'importance qu'accorde l'EPCI au service de sa population. Elle dispose ainsi d'effectifs importants dans les secteurs social et médico-social ainsi que dans l'animation.

D'après les derniers bilans sociaux, 55 % des agents occupant un emploi permanent ont moins de 51 ans. La moyenne d'âge des permanents est de 47 ans, la pyramide des âges des agents de l'agglomération étant à ce titre assez linéaire, avec un léger renflement sur les tranches d'âge de 40 à 55 ans. Cette situation laisse au final peu de marges de manœuvre en terme de maîtrise de la masse salariale : dans les années à venir, l'intercommunalité devra prendre en compte l'accroissement probable du GVT et la gestion des fins de carrière.

<sup>43</sup> [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/les\\_cl\\_en\\_chiffres\\_2018.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/les_cl_en_chiffres_2018.pdf). p.88.

<sup>44</sup> [https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/les\\_cl\\_en\\_chiffres\\_2018.pdf](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/les_cl_en_chiffres_2018.pdf).

2.6.2.2. Les agents non permanents recrutés pour faire face à un accroissement temporaire d'activité

La majorité des recrutements de contractuels a été effectuée sur le fondement de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, modifiée par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 prévoyant la possibilité, pour les collectivités locales, de recruter des agents contractuels sur des emplois non permanents pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire d'activité. En 2017, sur 538 agents non permanents recrutés, 513 l'ont été dans ce cadre et essentiellement sur quatre secteurs : environnement, piscine, action éducative/restauration et petite enfance.

Au niveau national, le nombre de contractuels (permanents compris) représente moins de 23 % des effectifs en moyenne contre 37 % au sein du Muretain Agglo. Seule une très faible proportion de contractuels est recrutée sur des emplois permanents. Ils représentaient 50 des 578 agents contractuels recrutés durant l'année 2017.

Le recours massif à des agents non permanents apparaît comme une anomalie de gestion.

En réponse, l'ordonnateur a indiqué que cette situation est une conséquence des compétences exercées par l'agglomération (notamment la compétence périscolaire) avec une difficulté pour proposer des emplois continus à temps complet et déterminer la quotité travaillée. Pour y remédier, une refonte du tableau des effectifs serait en cours.

### **2.6.3. Le temps de travail**

#### 2.6.3.1. La durée annuelle de travail

La durée légale de travail annuelle dans les collectivités locales est de 1 607 heures, sauf cas particuliers, et résulte des dispositions combinées des décrets n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, et n° 2004-1307 du 26 novembre 2004 modifiant le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État.

Compte tenu de la récente fusion, Le Muretain Agglo n'a pas encore harmonisé les régimes de temps de travail des agents issus des trois EPCI historiques, mais a entamé une réflexion en ce sens au comité technique du 16 avril 2018. Le premier acte de ce travail d'harmonisation concerne l'instauration de la journée de solidarité pour l'ensemble des agents, suite à la délibération n° 2018-048 du 29 mai 2018.

De fortes disparités existent encore entre les agents travaillant pour Le Muretain Agglo selon qu'ils soient issus de l'ancienne CAM, de l'ancienne communauté de communes Axe Sud ou de l'ancienne CCRCSA.

**tableau 8 : Organisation du temps de travail en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017**

	Ex CAM	Ex communauté de communes Axe Sud	Ex CCRCSA
	Titulaires et contractuels	Titulaires et contractuels	Titulaires et contractuels
Temps de travail annuel réel plancher	1 583	1 551	1 607
Temps de travail annuel réel plafond	1 583	1 565	1 607

Source : CRC, d'après données fournies par la collectivité

Les agents issus de l'ancienne CCRCSA ont un régime strict de temps de travail qui respecte les dispositions légales, et effectuent 1 607 heures par an. Le seul régime dérogatoire du droit commun appliqué concerne les jours de congés hors période qui sont automatiquement attribués, sans conditions.

La situation des agents issus de l'ancienne CAM et de l'ancienne communauté de communes Axe Sud s'écarte des dispositions légales, que ce soit en matière de temps de travail ou de congés. Le temps de travail évalué par la collectivité pour ces agents oscille entre 1 551 heures et 1 583 heures au lieu des 1 607 heures règlementaires. Plusieurs dispositifs de congés exceptionnels sont irréguliers : journées « offertes » par le président et jours d'ancienneté pour les agents issus de l'ancienne communauté de communes Axe Sud.

Le surcoût annuel de ce régime de travail équivaut à environ 18 ETP.

### **Recommandation**

**3. Se conformer aux dispositions légales relatives à la durée de travail effective annuelle. *Non mise en œuvre.***

#### **2.6.4. L'absentéisme**

L'absentéisme au sein de la CAM est très proche des standards nationaux relevés par les études de l'assureur SOFAXIS en 2015. Le taux d'absentéisme<sup>45</sup> est de l'ordre de 8,11 % pour la communauté d'agglomération du Muretain contre 7,90 % pour l'ensemble des EPCI en 2015<sup>46</sup>. Sur cette même année, l'absentéisme constaté dans un panel de 49 collectivités contrôlées<sup>47</sup> par les juridictions financières s'élevait à 11,5 %. La CAM présentait donc un taux d'absentéisme bien en dessous de cette moyenne.

En revanche, en 2017, le premier bilan social du Muretain Agglo dresse un état des lieux dégradé de l'absentéisme de la collectivité, puisqu'il s'élève à 12,54 % contre 9,8 % au niveau national<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> Nombre de jours d'absences ouvrés x 100 / effectif en ETP x nombre de jours ouvrés sur la période (226 en théorie).

<sup>46</sup> D'après la synthèse du bilan social 2015 de la collectivité.

<sup>47</sup> D'après le rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales, 2015.

<sup>48</sup> *Collectivités territoriales qualité de vie au travail et santé des agents*, Sofaxis, novembre 2018.

tableau 9 : Absentéisme des agents permanents

Nombre de jours d'absence	2013	2015	2017
Accident de travail	3 913	5 170	6 135
CLM CLD	4 493	6 161	14 705
Maladie ordinaire	11 729	20 010	22 725
Maternité, paternité, adoption	549	738	3 061
Autre motif	-	-	774
<b>Total</b>	<b>20 684</b>	<b>32 079</b>	<b>47 400</b>
<b>Moyenne par agent toutes absences pour les fonctionnaires (en jours)</b>	<b>30</b>	<b>39,2</b>	<b>43,9</b>
<i>Dont maladie ordinaire</i>	<i>16,9</i>	<i>24,5</i>	-
<b>Moyenne par agent toutes absences pour les non titulaires (en jours)</b>	<b>6,7</b>	<b>11,5</b>	<b>5,9</b>
<i>Dont maladie ordinaire</i>	<i>6,7</i>	<i>10,8</i>	-
<b>Moyenne par agent toutes absences pour permanents (en jours)</b>	-	-	<b>45,8</b>
<i>Dont maladie ordinaire</i>	-	-	<i>21,9</i>

Source : CRC, d'après bilans sociaux de la collectivité

Le volume des absences pour maladie ordinaire est particulièrement élevé, puisqu'il représente 62,3 % des absences dans la CAM, contre 46 % en moyenne pour les EPCI en 2015 d'après l'assureur SOFAXIS, soit un mois de travail plein pour chaque agent en moyenne.

Sur l'exercice de fusion 2017, le coût moyen d'un ETP est évalué à 38 156 €. Le nombre de jours d'absence des permanents s'élève à 47 400, soit environ 200 ETP théoriques<sup>49</sup> pouvant être valorisé à plus de 7 M€. Le seul fait de revenir à un absentéisme dans la moyenne des collectivités locales permettrait une économie théorique de 45 ETP.

## 2.6.5. Le régime indemnitaire

### 2.6.5.1. Le cadre du régime indemnitaire au sein de l'EPCI

Le régime indemnitaire est un complément de rémunération versé aux agents selon différents critères. Le régime en place au sein de la communauté d'agglomération du Muretain s'adosse à plusieurs délibérations adoptées entre 2002 et 2013 en fonction des statuts des agents.

Pour les titulaires, ce régime est composé de différentes primes, dont une de participation au service public, ainsi que d'une part fixe et d'une part variable d'encouragement à la présence. Ces dispositifs s'apparentent à des primes d'assiduité.

Pour les agents non titulaires, le régime indemnitaire est composé de trois primes évènementielles (prime de vacances, prime de rentrée, prime de fin d'année) respectivement versées en juin, septembre et novembre pour l'ensemble des agents non titulaires. Elles font l'objet d'un prorata en fonction du temps de travail. Une prime de présence, s'élevant à 274,41 € pour un agent à temps plein, complète ce dispositif.

La fusion, effective au 1<sup>er</sup> janvier 2017, n'a pas entraîné la mise en place d'un nouveau régime indemnitaire harmonisé. En février 2019, les régimes mis en place dans les anciens EPCI avaient été maintenus en fonction de l'origine de chaque agent.

<sup>49</sup> Sur une base théorique de 226 jours ouvrés.

En cas de fusion d'intercommunalités, le régime d'un agent déjà en poste lui est maintenu s'il est plus favorable. Cependant, tout agent recruté par la nouvelle entité doit pouvoir bénéficier d'un régime clairement défini, ce qui n'est pas aujourd'hui le cas.

#### 2.6.5.2. Évolution et poids du régime indemnitaire

Les agents de la communauté de communes d'Axe Sud bénéficiaient d'un régime plus favorable que ceux de la CAM : la part du régime indemnitaire sur la rémunération totale au sein de la CAM représentait 14,5 % en moyenne sur la période contre 17,9 % en moyenne pour la communauté de communes Axe Sud.

La part du régime indemnitaire dans la rémunération des agents titulaires du Muretain Agglo, qui s'établissait à 13,78 % en 2017, apparaît en deçà de la norme des communes et établissements intercommunaux de plus de 100 000 habitants<sup>50</sup>, en moyenne à 20,6 % en 2013.

**tableau 10 : Part du régime indemnitaire dans les rémunérations du personnel titulaire**

CAM, en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
= Rémunérations du personnel titulaire	13 910 487	14 320 623	17 214 132	18 119 251	18 989 462	7,7 %
Régime indemnitaire	2 063 009	2 108 626	2 452 885	2 632 949	2 732 671	7,3 %
Part du régime indemnitaire en %	14,83 %	14,72 %	14,25 %	14,53 %	14,39 %	
Axe Sud, en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
= Rémunérations du personnel	2 290 188	2 468 160	2 850 142	3 147 532	3 400 610	9,3 %
Régime indemnitaire	403 453	447 420	521 638	566 680	594 711	10,2 %
Part du régime indemnitaire en %	17,62 %	18,13 %	18,30 %	18,00 %	17,49 %	

Source : CRC, d'après logiciel Anafi basé sur les comptes de gestion

Une rénovation du régime indemnitaire des agents publics a été amorcée en 2014 avec la création du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État (RIFSEEP)<sup>51</sup>.

La mise en place de ce régime constituerait l'occasion d'harmoniser et rationaliser les régimes existants, et pourrait s'effectuer dans le cadre d'une concertation incluant le temps de travail.

#### **Recommandation**

**4. Conduire dès 2019 une réflexion sur la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), visant à harmoniser le régime indemnitaire des agents du Muretain Agglo. *Non mise en œuvre.***

En réponse, l'ordonnateur a indiqué que cette question est à l'ordre du jour. La chambre rappelle qu'il s'agit là d'une obligation à satisfaire.

<sup>50</sup> Source : Cour des comptes, rapport sur les finances publiques locales 2015.

<sup>51</sup> Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

---

## **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

Le Muretain Agglo est un EPCI important, tant par sa surface financière que par ses effectifs. Certains aspects de sa gestion administrative méritent d'être modernisés et rationalisés, notamment pour tirer toutes les conséquences de la fusion intervenue au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

### **3. FIABILITÉ DES COMPTES**

#### **3.1. Périmètre de l'analyse**

La CAM comptait, en plus de son budget principal, un seul budget annexe. Suite à la fusion de 2017, deux budgets annexes supplémentaires ont été rattachés au Muretain Agglo. L'EPCI comptait donc trois budgets annexes au 1<sup>er</sup> janvier 2017 :

- le budget de la zone d'activité économique (ZAE) du Muretain Agglo, budget à caractère administratif non autonome (M14) ;
- le budget de la zone industrielle (ZI) Tourneris, budget à caractère administratif non autonome (M14) ;
- le budget de la zone d'activité (ZA) commerciale du Saraoul, budget à caractère administratif non autonome (M14).

Les deux budgets annexes rattachés au moment de la fusion n'enregistrent presque aucun flux financier et n'ont que peu d'incidence sur le budget principal.

#### **3.2. Qualité de l'information budgétaire**

##### **3.2.1. Le débat d'orientation budgétaire (DOB)**

L'article 107 de la loi NOTRe a renforcé les dispositions relatives au débat d'orientation budgétaire des collectivités territoriales en accentuant l'information aux conseillers municipaux et communautaires.

Conformément aux articles L. 2312-1 et L. 5211-36 du CGCT, l'ordonnateur présente au conseil « un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat, [...] le rapport comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail ». En outre, dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plus de 50 000 habitants, le président doit présenter un rapport « sur la situation en matière de développement durable intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation » conformément à l'article L. 2311-1-1 du CGCT.

Au cas d'espèce, les débats d'orientation budgétaire se sont tenus conformément aux dispositions législatives hormis en 2017, année de création du Muretain Agglo. La collectivité n'est, en effet, pas dans l'obligation d'organiser un tel débat sur sa première année d'activité<sup>52</sup>.

Ces documents présentent les grands indicateurs financiers et offrent un cadre informatif large pour l'aide à la décision. Ils comportent un volet spécifique à l'égalité hommes-femmes, conformément à la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes<sup>53</sup>.

En revanche, ils présentent de manière insuffisamment détaillée les principaux investissements et les engagements pluriannuels de la collectivité<sup>54</sup>, bien qu'un effort soit marqué pour articuler le volet financier avec le projet de territoire<sup>55</sup>.

La mise en œuvre d'un nouveau programme pluriannuel d'investissement, actuellement délaissée, sera de nature à appuyer la planification des équipements, enjeu majeur pour la construction du territoire. Plus largement, cette démarche sera de nature à renseigner le conseil communautaire quant au respect des engagements qui s'imposent à l'agglomération suite à la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques.

### **Recommandation**

**5. Présenter les orientations financières pluriannuelles dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, conformément à l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.***

#### **3.2.2. La mise en ligne de l'information budgétaire et financière**

Le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne des documents d'informations budgétaires et financières, prévoit les modalités de leur mise en ligne, notamment sur le site internet de la collectivité. Ce décret s'inscrit dans une démarche d'accessibilité des informations financières pour le citoyen. Ils doivent être accessibles, lisibles et identiques aux documents soumis à l'organe délibérant.

Les documents d'information financière devant être mis en en ligne par la commune sont ceux prévus à l'article L. 2313-1 du CGCT, à savoir une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles, le rapport d'orientations budgétaires (ROB), la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif.

La CAM, puis Le Muretain Agglo à partir de 2017, permettent la consultation des délibérations<sup>56</sup> ainsi que les différents documents prévus par le décret n° 2016-834 grâce à la mise en ligne de ces information sur le site internet de l'EPCI.

<sup>52</sup> CE, 13 août 2002, *Commune de Fontenay-le-Fleury*, n° 157 092.

<sup>53</sup> Article L. 2311-1-2 du CGCT.

<sup>54</sup> Budget 2016 par exemple.

<sup>55</sup> Budget 2015.

<sup>56</sup> <http://www.agglo-muretain.fr/fr/decouvrir-agglo-projets/conseil-communautaire-ordre-jour-cr/conseil-communautaire.html>

### 3.3. Qualité des prévisions et de l'exécution budgétaires

#### 3.3.1. Fiabilité des prévisions

Sur l'ensemble de la période, la précision des prévisions budgétaires est satisfaisante pour la section de fonctionnement. En revanche, l'exécution en section d'investissement s'écarte significativement et régulièrement des prévisions et autorisations budgétaires.

**tableau 11 : Prévisions et exécution budgétaire du Muretain Agglo 2012-2017**

		2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Section de fonctionnement</b>	Dépenses réelles prévues	51 212 372	51 258 012	59 128 542	61 501 104	67 313 736	81 760 571
	Dépenses réelles réalisées	49 470 409	50 104 467	56 865 917	59 599 601	64 876 564	78 914 342
	Taux de réalisation	96,60 %	97,75 %	96,17 %	96,91 %	96,38 %	96,52 %
	Recettes réelles prévues	58 277 387	57 636 003	65 727 171	66 394 618	68 392 945	84 429 632
	Recettes réelles réalisées	60 045 898	58 029 165	65 002 428	67 204 796	68 663 309	86 528 336
	Taux de réalisation	103,03 %	100,68 %	98,90 %	101,22 %	100,40 %	102,49 %
<b>Section d'investissement</b>	Dépenses réelles prévues	22 553 963	40 787 047	30 953 073	26 618 204	26 204 844	28 059 826
	Dépenses réelles réalisées	14 146 498	25 155 028	16 393 136	13 198 780	17 645 858	16 765 357
	Taux de réalisation	62,72 %	61,67 %	52,96 %	49,59 %	67,34 %	59,75 %
	Recettes réelles prévues	10 320 305	38 062 845	39 711 159	23 589 629	22 821 041	16 402 881
	Recettes réelles réalisées	8 653 807	19 617 019	27 318 402	14 516 119	17 671 385	5 507 962
	Taux de réalisation	83,85 %	51,54 %	68,79 %	61,54 %	77,43 %	33,58 %

Source CRC, d'après les comptes de gestion

#### 3.3.2. Les restes à réaliser

Les restes à réaliser découlent de l'obligation pour les collectivités de tenir une comptabilité d'engagement, prévue à l'article L. 2342-2 du CGCT.

Conformément aux dispositions de l'article R. 2311-11 du CGCT, les restes à réaliser (RAR) correspondent aux dépenses engagées et non mandatées au 31 décembre de l'exercice (contrats, conventions, des marchés ou bons de commande signés) ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes (arrêtés attributifs de subvention, des contrats d'emprunts ou de réservation de crédits).

L'article susmentionné précise que « le besoin ou l'excédent de financement de la section d'investissement constaté à la clôture de l'exercice est constitué du solde d'exécution corrigé des restes à réaliser ». Les restes à réaliser sont intégrés au compte administratif et entrent dans le calcul du résultat de l'exercice, étant repris au budget primitif de l'exercice suivant.

Sur le premier exercice du Muretain Agglo, les restes à réaliser ont été particulièrement importants, en particulier en recettes d'investissement, puisqu'ils ont représenté 172 % des recettes d'investissement en 2017. Au cas particulier, ce volume s'explique par la signature d'un emprunt de 5 M€ relatif à la future ZAC de Muret « Porte des Pyrénées », dont le projet est suspendu. Pour autant la collectivité devrait veiller dans les années à venir à maîtriser le volume des RAR. La mise en œuvre d'une gestion affinée en AP/CP pourrait être une voie d'amélioration.

**tableau 12 : Restes à réaliser en investissement de la CAM et du Muretain Agglo**

		2012	2013	2014	2015	2016*	2017
Dépenses	Montant	4 328 767	6 027 836	3 268 302	6 044 902		6 119 140
	% dépenses réelles	31 %	24 %	20 %	46 %	-	36 %
Recettes	Montant	1 384 551	6 001 460	1 304 483	378 727		9 450 887
	% Recettes réelles	40 %	34 %	8 %	2,60 %	-	172 %

Source CRC, d'après les comptes administratifs et les budgets primitifs

\* dernier exercice de la CAM

Suite à la fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2017, aucun RAR n'a été constaté à la clôture de l'exercice 2016. L'ordonnateur a présenté à la nouvelle assemblée délibérante un budget primitif construit comme la consolidation des trois comptes administratifs des établissements fusionnés. Si cette méthodologie est compréhensible en période de fusion, l'ordonnateur n'est pour autant pas dégagé de son obligation de suivi de sa comptabilité d'engagement, les RAR ayant pu être constatés pour chacun des EPCI fusionnées, et repris, par continuité juridique, par Le Muretain Agglo.

### 3.3.3. Le suivi des AP/CP

Dans le cadre de la prévision pluriannuelle des investissements, il est possible de mettre en œuvre des autorisations de programme associées à des crédits de paiement (AP/CP)<sup>57</sup>. La procédure des AP/CP permet à l'établissement de prévoir et de suivre une dépense pluriannuelle dont le paiement doit s'étendre sur plusieurs exercices sans en faire supporter immédiatement l'intégralité à son budget, avec le risque potentiel de mobiliser un emprunt par anticipation.

Au cas particulier, la CAM et Le Muretain Agglo à partir de 2017 ont utilisé ce mécanisme lors de plusieurs investissements pluriannuels, de manière parcellaire et avec un pilotage insuffisant.

Le conseil de communauté du 20 février 2014 a décidé de la construction d'un centre technique communautaire estimé à 5 M€. La procédure d'AP/CP a été mise en œuvre sur les exercices 2014 à 2017. Or ce projet reste aujourd'hui encore au stade de l'étude : les autorisations de programme sont donc reportées d'année en année entre 2014 et 2017 sans qu'aucun crédit de paiement ne soit ouvert et consommé. Seuls 14 250 € de frais d'études préalables sur les 100 000 € prévus en 2014 sont réalisés. Les AP/CP relatifs à ces projets ont été mis à jour dans deux délibérations des 24 mars 2015 et 22 novembre 2016, constatant la non-utilisation des crédits de paiement et leur report.

4 985 750 € ont été reportés sur la seule année 2017. Le projet n'est pas réalisé sur l'exercice 2017 et ne ressort plus des documents budgétaires.

<sup>57</sup> Article L. 2311-3 du CGCT : les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes. L'équilibre budgétaire de la section d'investissement s'apprécie en tenant compte des seuls crédits de paiement.

**tableau 13 : AP/CP relatifs au centre technique communautaire 2012-2017**

Année	Montant des AP			Montant des CP			
	AP votée y compris ajustement	Révision exercice N	Total cumulé	Crédits de paiement antérieurs cumulés au 01/01/N	Crédits de paiement ouvert au titre de N	Crédits de paiement réalisés durant l'exercice N	Restes à financer au-delà N+ 1
2014	5 000 000	0	5 000 000	0	100 000	14 250	4 985 750
2015	5 000 000	0	5 000 000	14 250	85 750	0	4 985 750
2016	5 000 000	0	5 000 000	14 250	0		4 985 750
2017	-	-	-	-	-	-	-

Source : CRC, d'après les comptes administratifs

Même si les autorisations de programme sont valables sans limitation de durée, jusqu'à leur annulation, la procédure d'AP/CP dans le cadre de la construction d'un centre technique communautaire n'a pas fait l'objet d'un suivi suffisant, puisque l'EPCI a reporté durant quatre années la réalisation du projet. Il convient de souligner que le projet a été repris suite à la fusion, et que le début des travaux devait être initié en 2018.

Par ailleurs, d'un point de vue formel, l'EPCI n'a pas retracé, en engagement hors bilan, le projet ZAC « Porte des Pyrénées » dans ses documents budgétaires de l'exercice 2017. Cette AP/CP a bien été adoptée par le conseil communautaire n° 2017-133 du 23 novembre 2017.

La recommandation formulée par la chambre lors de son rapport précédent ne peut donc être considérée comme mise en œuvre incomplètement.

### 3.4. Fiabilité du bilan

#### 3.4.1. L'inscription des engagements financiers

##### 3.4.1.1. Les provisions

Le CGCT, en son article R. 2321-2, présente trois cas de figures pour lesquels le provisionnement est obligatoire :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune ;
- dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, une provision est constituée pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés par la commune à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective ;
- lorsque le recouvrement des restes à réaliser sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable.

La collectivité enregistre 38 contentieux sur la période, dont 18 étaient encore en cours en 2018. Si des contentieux ne présentent aucun enjeu financier, ce n'est pas le cas pour plusieurs relevant des ressources humaines.

Par ailleurs, deux communes, Bragayrac et Saiguède, ont engagé en 2018 une procédure contentieuse devant le tribunal administratif de Toulouse, contestant le montant de l'attribution de compensation versée en 2017. Sans préjuger du résultat de cette procédure, qui pourrait

effectivement conduire à une révision (minime) du montant de l'AC, aucune provision n'a été comptabilisée.

La fiabilité du résultat s'en trouve partiellement affectée.

### **Recommandation**

**6. Mettre en œuvre une politique de provisionnement conforme au principe comptable de prudence. *Non mise en œuvre.***

#### 3.4.1.2. Le hors-bilan : les garanties d'emprunt

Les articles L. 2252-1 et D. 1511-30 à 1511-35 du CGCT prévoient la possibilité pour une commune ou un EPCI d'accorder une garantie d'emprunt. L'article L. 2313-1 du CGCT dispose qu'elle doit indiquer en annexe la liste des organismes concernés. En cas de défaillance d'un de ces derniers, la collectivité s'y substitue en assumant les obligations contractuelles restantes.

La collectivité garantissant un emprunt doit respecter plusieurs règles prudentielles mentionnées par le CGCT, de manière à ce qu'une défaillance d'un tiers ne crée pas un risque (qui ne figure qu'en hors-bilan) trop important pour les finances locales.

Au 31 décembre 2017, l'agglomération garantit une annuité de 8,5 M€ d'emprunts (capital et intérêts), tous organismes confondus. Le capital restant dû est encore à cette date de 216,8 M€. Ce montant élevé concerne quasi-intégralement des opérations de construction, d'acquisition ou d'amélioration de logements sociaux, qui n'entrent pas dans la computation des ratios prudentiels.

#### **3.4.2. Le suivi physico-financier : fiabilité des stocks et inventaires**

##### 3.4.2.1. Le suivi des actifs : l'absence d'un inventaire exhaustif suite à la fusion

La circulaire interministérielle n° NOR INTB9700186C du 7 novembre 1997 décrit les modalités pratiques du recensement et du suivi des immobilisations de l'inventaire de l'ordonnateur.

L'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif doivent correspondre. S'agissant de la CAM, le rapprochement de ces documents en 2016, avant les opérations de fusion, faisait ressortir quelques discordances mineures.

En revanche, suite à la fusion et à la création du Muretain Agglo en 2017, l'EPCI n'a pas pu fournir d'inventaire de son actif immobilisé. Cette situation, bien qu'anormale, s'explique par les opérations de régularisation suite à la fusion, avec des transferts de compétences et d'actifs associés qui ne sont pas encore finalisés.

Cette absence d'inventaire n'ayant pas vocation à perdurer, elle n'est pas considérée comme une anomalie majeure dans ce contexte particulier. Néanmoins la collectivité est invitée à régulariser cette situation en 2019.

### 3.4.2.2. La politique d'amortissement

L'article L. 2321-2-27° du CGCT stipule que « les dépenses obligatoires comprennent notamment : pour les communes ou les groupements de communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants et pour leurs établissements publics, les dotations aux amortissements des immobilisations [...] ». Pour fixer les durées d'amortissement les collectivités et leurs établissements peuvent se référer au barème indicatif figurant dans la nomenclature M14.

Par ailleurs, en application de l'article R. 2321-1, l'assemblée délibérante peut fixer un seuil unitaire en deçà duquel les immobilisations de peu de valeur, ou dont la consommation est très rapide, s'amortissent en un an. La délibération correspondante est transmise au receveur municipal. Elle ne peut être modifiée au cours du même exercice.

Conformément aux dispositions prévues par le CGCT, la communauté d'agglomération a fixé la durée d'amortissement des biens acquis au moment de la fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2017 par une délibération du conseil communautaire d'avril 2017<sup>58</sup>, qui a permis d'harmoniser les régimes des différentes collectivités avant la fusion. En effet, la CCRCSA ne pratiquait pas d'amortissements en raison de sa taille. La communauté de communes Axe Sud et la CAM pratiquaient quant à elles des amortissements selon des durées différentes.

Les durées d'amortissement pratiquées par Le Muretain Agglo s'inscrivent dans les fourchettes indicatives proposées par la nomenclature M14. Il convient de souligner que les biens acquis avant la fusion continuent à suivre le plan d'amortissement prévu dans les anciens EPCI. Les nouvelles durées s'appliquent aux immobilisations entrant dans le patrimoine du Muretain Agglo au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

La chambre souligne l'effort d'harmonisation de la politique d'amortissement réalisé rapidement après la fusion. Toutefois, cette entreprise ne pourra être finalisée que par la connaissance fiable de l'actif (cf. § 3.4.2.1).

### 3.4.3. Intégration des travaux en cours

Le compte 231 « Immobilisations corporelles en cours » enregistre au débit les travaux en cours relatifs à des immobilisations non encore achevées à la fin de l'exercice. Au moment de l'achèvement des travaux, les dépenses portées aux comptes 23 sont virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire.

En 2017, le stock des immobilisations en cours représentait près de 20 M€ tandis que l'ensemble des immobilisations présentes au compte 21 équivalaient à 151 M€.

---

<sup>58</sup> Délibération de la communauté d'agglomération du Muretain n° 2017-056 du 4 avril 2017.

**tableau 14 : Solde des comptes 23 « Immobilisations en cours »**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Immobilisations corporelles en cours - Solde débiteur des comptes 23	21 765 145	15 784 810	18 042 631	18 689 910	19 657 219	34 298 463
Immobilisations corporelles en cours - Flux des comptes 23	1 879 764	2 024 700	2 257 821	647 279	967 309	223 883
Immobilisations corporelles des comptes 21	55 501 265	80 995 958	91 108 948	98 114 928	122 972 694	151 386 958
<b>Solde des immo en cours/Dépenses d'équipement de l'année</b>	<b>1,74</b>	<b>0,77</b>	<b>1,5</b>	<b>2,22</b>	<b>1,44</b>	<b>2,98</b>
<b>Solde des immo en cours/Solde des immo corporelles</b>	<b>39,2 %</b>	<b>19,5 %</b>	<b>19,8 %</b>	<b>19,0 %</b>	<b>16,0 %</b>	<b>22,7 %</b>

Source : CRC, d'après comptes de gestion

L'analyse du ratio du solde des immobilisations en cours sur dépenses d'équipement s'établit en moyenne à 1,7 année de dépenses d'équipement sur la période. Ce ratio s'est, au surplus, fortement dégradé en 2017.

Le ratio d'immobilisations en cours sur immobilisations corporelles, qui s'élève à presque 23 % en moyenne sur la période, est l'indicateur d'un stock de travaux en cours trop élevé qui n'est pas apuré de manière régulière au fur et à mesure de leur achèvement.

La chambre constate une augmentation régulière et sensible des comptes 23 sur l'ensemble de la période, témoignant de retards dans le basculement des immobilisations au moment où les opérations de travaux sont achevées. Les immobilisations en cours sont passées de 21 à 34 M€ sur la période alors que dans le même temps les flux ont diminué.

Les investissements intégrés aux comptes 23 « Immobilisations en cours » qui ne sont pas basculés au 21 « Immobilisations » ne peuvent pas faire l'objet d'amortissements. De fait l'intégration tardive au 21 retarde les amortissements afférents, conduisant ainsi à une insincérité du bilan de la collectivité.

La fusion des intercommunalités opérée en 2017 a sans doute entraîné des difficultés d'intégration des immobilisations en cours, qu'il conviendra de rectifier rapidement dans le cadre de la normalisation comptable de l'EPCI.

### **Recommandation**

**7. Intégrer les immobilisations en cours au compte 21 lors de d'achèvement des travaux. *Non mise en œuvre.***

#### **3.4.4. Apurement du compte 1069 « Reprise sur excédents capitalisés »**

La chambre a constaté qu'il subsistait au sein du budget principal de l'EPCI un solde débiteur de 66 062 € au compte 1069 à la clôture de l'exercice 2017. L'EPCI est invité à apurer ce compte pour améliorer la transparence budgétaire de la collectivité. Cette apurement devra être effectué par une opération non budgétaire en comptabilisant l'écriture au débit du compte 1068 « Excédents de fonctionnement capitalisés » par le crédit du compte 1069.

---

## **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

La fiabilité des comptes de l'agglomération, globalement satisfaisante, est entachée de quelques irrégularités. Certaines peuvent être directement reliées au processus de fusion et devraient ainsi être corrigées à court terme. Un effort devra être réalisé dans la présentation et la construction de la planification budgétaire pluriannuelle, qui constitue un véritable enjeu pour l'établissement public. Des écritures relatives aux provisions ainsi qu'aux amortissements devront être retenues, de manière à améliorer la fiabilité du résultat et celle du bilan.

## **4. SITUATION FINANCIÈRE**

### **4.1. La formation de l'autofinancement**

#### **4.1.1. L'érosion de l'excédent brut de fonctionnement**

Sur la période pré-fusion, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) a fortement baissé en raison de l'augmentation soutenue des charges de gestion et de personnel. De manière globale, il est passé de plus de 10 M€ à 4 M€ en 2016, soit presque 21 % de variation annuelle moyenne négative. L'EBF ne représentait plus que 7 % des produits de gestion en 2016, soit un niveau insuffisant.

L'exercice 2014 a été marqué par l'intégration des communes de Fonsorbes et du Fauga, induisant une hausse de la population de 17 % sur l'EPCI sans incidence sur l'autofinancement. Entre 2016 et 2017, les charges courantes ont augmenté de 4,8 M€ sous l'effet mécanique de la fusion, compensées par l'augmentation des produits de gestion.

Lors de la première année d'existence de la nouvelle intercommunalité fusionnée, la situation a évolué fortement, en raison du changement de périmètre.

#### **4.1.2. L'autofinancement : les particularités de l'exercice 2016**

La capacité d'autofinancement brute dégagée par la collectivité, entre 10,5 M€ et 3,7 M€, a suivi une tendance à la baisse entre 2012 et 2016, c'est-à-dire avant la fusion, en raison de la baisse de l'EBF.

tableau 15 : Fonctionnement courant et CAF brute 2012-2017

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	2017	Variation 2016-2017
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	24 499 775	26 338 816	30 605 290	32 252 192	28 629 681	4,0 %	43 018 335	50,26 %
+ Ressources d'exploitation	6 287 317	6 742 994	6 704 110	7 432 333	7 875 595	5,8 %	10 012 325	27,13 %
<b>= Produits "flexibles" (a)</b>	<b>30 787 092</b>	<b>33 081 810</b>	<b>37 309 400</b>	<b>39 684 525</b>	<b>36 505 276</b>	4,4 %	<b>53 030 660</b>	45,27 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	20 262 042	16 020 931	17 339 395	17 222 711	16 818 763	-4,5 %	20 212 870	20,18 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	2 432 512	2 535 514	4 223 460	4 169 716	3 758 197	11,5 %	3 020 785	-19,62 %
<b>= Produits "rigides" (b)</b>	<b>22 694 554</b>	<b>18 556 445</b>	<b>21 562 855</b>	<b>21 392 427</b>	<b>20 576 960</b>	-2,4 %	<b>23 233 655</b>	12,91 %
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	0	0	N.C.	0	
<b>= Produits de gestion (a+ b+ c = A)</b>	<b>53 481 646</b>	<b>51 638 255</b>	<b>58 872 255</b>	<b>61 076 953</b>	<b>57 082 236</b>	1,6 %	<b>76 264 314</b>	33,60 %
Charges à caractère général	14 356 924	13 499 086	14 460 405	15 104 550	13 996 906	-0,6 %	18 846 421	34,65 %
+ Charges de personnel	27 596 883	28 848 224	33 991 305	36 113 524	37 497 745	8,0 %	46 264 175	23,38 %
+ Subventions de fonctionnement	111 749	131 151	131 222	138 605	364 930	34,4 %	148 548	-59,29 %
+ Autres charges de gestion	737 127	1 156 881	1 939 159	1 774 487	1 211 710	13,2 %	1 979 504	63,36 %
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>42 802 683</b>	<b>43 635 342</b>	<b>50 522 090</b>	<b>53 131 166</b>	<b>53 071 290</b>	5,5 %	<b>67 238 648</b>	26,69 %
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>10 678 963</b>	<b>8 002 913</b>	<b>8 350 164</b>	<b>7 945 787</b>	<b>4 010 946</b>	-21,7 %	<b>9 025 666</b>	125,03 %
<i>en % des produits de gestion</i>	20,0 %	15,5 %	14,2 %	13,0 %	7,0 %		11,8 %	68,43 %
+/- Résultat financier	-94 013	-88 712	-312 091	-332 975	-382 814	42,1 %	-559 070	46,04 %
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0	N.C.	0	
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	0	N.C.	0	
+/- Autres produits et charges excep. réels	-14 059	-863	75 265	-8 277	158 613	N.C.	-860 303	-642,39 %
<b>= CAF brute</b>	<b>10 570 891</b>	<b>7 913 339</b>	<b>8 113 338</b>	<b>7 604 534</b>	<b>3 786 744</b>	-22,6 %	<b>7 606 294</b>	100,87 %
<i>en % des produits de gestion</i>	19,8 %	15,3 %	13,8 %	12,5 %	6,6 %		10,0 %	50,34 %

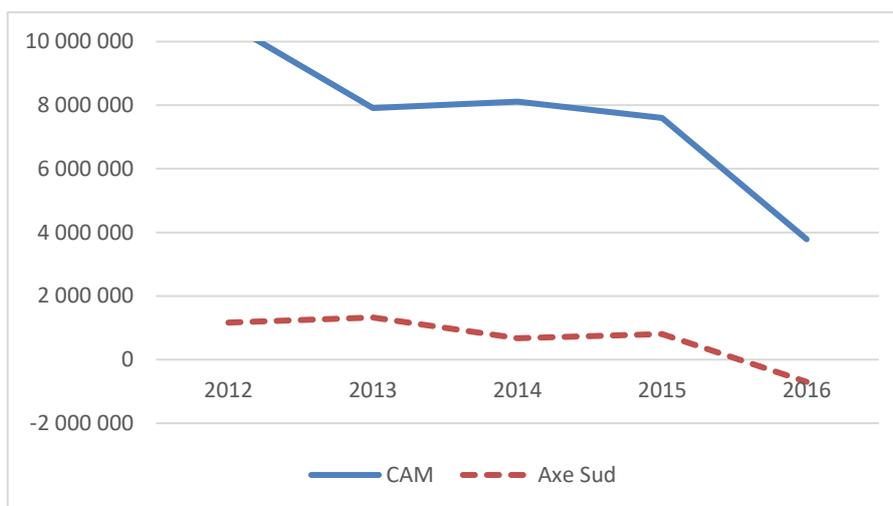
Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

La CAF est particulièrement faible en 2016, suite à la décision de la CAM de verser une dotation de solidarité communautaire non pérenne avant la fusion. Cette dotation, d'un montant de 4,3 M€ au bénéfice des communes membres, est équivalente à l'épargne nette de l'année.

La communauté de communes Axe Sud a procédé de la même manière, en reversant près de 1 M€ supplémentaire à ses communes membres au titre de la DSC, rendant sa CAF brute négative sur ce dernier exercice avant fusion<sup>59</sup>.

Tel n'est en revanche pas le cas, même si les montants en jeu sont beaucoup plus faibles, de la CCRCSA, dont l'autofinancement ne marque pas d'infléchissement en 2016.

<sup>59</sup> La CAF brute consolidée des trois EPCI en 2016 représente 5,5 % de leurs produits de gestion, soit un niveau répondant aux critères d'alerte des juridictions financières.

**graphique 1 : Autofinancement de la CAM et d'Axe Sud avant la fusion**

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

Ainsi, les deux principales communautés de communes, la CAM et Axe Sud, ont volontairement restitué une partie significative de leur épargne brute à leurs communes membres avant fusion, ce qui a enlevé 5 M€ de ressources au Muretain Agglo, qui auraient pu être mobilisés dans le cadre de projets structurants de la nouvelle intercommunalité.

### 4.1.3. Les produits de gestion

Les produits de gestion ont connu deux hausses marquées en 2014 et 2017 liées aux intégrations et fusions opérées sur ces deux exercices. Les produits de gestion au sein du nouveau périmètre de l'agglomération muretaine s'établissaient à 76,2 M€ en 2017, soit une hausse de 30 % par rapport à l'ancien périmètre.

#### 4.1.3.1. Les ressources fiscales propres

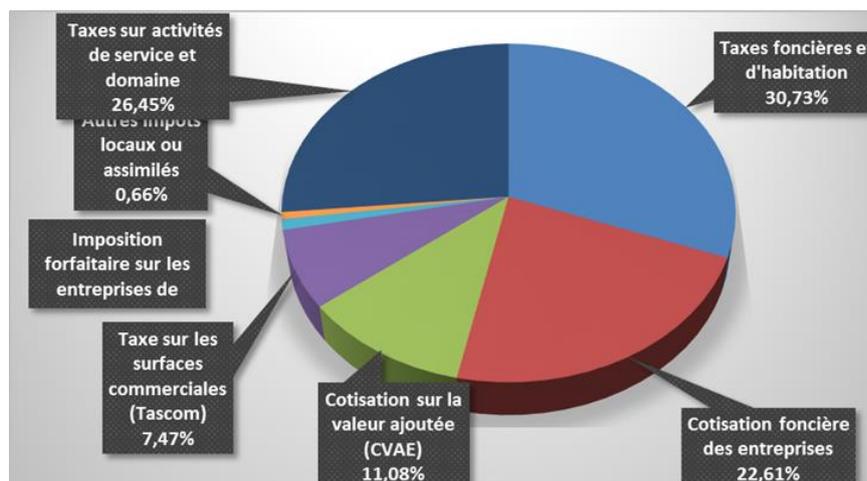
Sur le périmètre de la CAM, la recette des impôts locaux avant reversement a régulièrement augmenté sur la période entre 2012 et 2016, passant de 22 M€ à 28 M€, soit 6,8 % de variation annuelle moyenne.

Tant la fiscalité « ménages » que la fiscalité professionnelle apparaissent dynamiques, en raison de la croissance des bases : ainsi, les bases de taxe d'habitation étaient de 103 M€ en 2016 contre 81 M€ en 2013. Cette tendance est due pour partie au dynamisme démographique de la métropole et de sa couronne, et pour partie à un accroissement du périmètre de l'établissement en 2014<sup>60</sup>. Les taux sont restés globalement stables.

La principale ressource de l'EPCI est constituée par les taxes foncières. La fiscalité professionnelle, principalement portée par la CFE (22 % des produits) et la CVAE (11 %), représente plus de 40 % de l'ensemble des recettes.

<sup>60</sup> Intégration de la commune de Fonsorbes et ses 11 000 habitants.

**graphique 2 : Répartition des produits fiscaux bruts du Muretain Agglo en 2017**



Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

#### 4.1.3.2. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères

Le CGCT prévoit que « les communes, la métropole de Lyon ou les établissements publics de coopération intercommunale assurent, éventuellement en liaison avec les départements et les régions, la collecte et le traitement des déchets des ménages »<sup>61</sup>. Cette compétence est financée ici par une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), ce qui en fait un service public à caractère administratif.

Les taxes sur activités de service et domaines (26 % des recettes fiscales du Muretain Agglo en 2017) sont essentiellement composées de la TEOM, qui a connu une variation annuelle moyenne de 6,7 % sur la période 2012-2016. Son produit a en outre logiquement augmenté de 2,7 M€ au moment de la création du Muretain Agglo.

La TEOM est une taxe affectée au service public de gestion des déchets. En vertu des dispositions de l'article 1520 du CGI, la TEOM a pour objet de couvrir les dépenses du service qui ne le sont pas par des dépenses non fiscales.

La jurisprudence administrative a rappelé dans plusieurs cas<sup>62</sup> l'obligation d'équilibre entre recettes et dépenses relatives aux ordures ménagères. Or, il apparaît que les recettes ont été nettement supérieures aux dépenses depuis 2014.

<sup>61</sup> Article L. 2224-13.

<sup>62</sup> Arrêt n° 415274 du Conseil d'État en date du 26 juillet 2018 pour exemple : « Il appartient au juge de l'impôt, pour apprécier la légalité d'une délibération fixant le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, [...], de rechercher si le produit de la taxe, tel qu'estimé à la date de l'adoption de la délibération, n'est pas manifestement disproportionné par rapport au coût de collecte et de traitement des seuls déchets ménagers, tel qu'il pouvait être estimé à cette même date [...], non couvert par les recettes non fiscales affectées à ces opérations ».

**tableau 16 : Recettes et dépenses afférentes à l'enlèvement des ordures ménagères**

en €		2013	2014	2015	2016	2017
Recettes	Fonctionnement	10 358 494	12 075 535	12 458 704	12 658 254	16 162 754
	Investissement	1 284 994	652 922	540 956	693 829	3 141 167
Dépenses	Fonctionnement	9 753 114	10 889 299	10 819 012	10 254 653	16 162 754
	Investissement	2 429 916	849 921	449 025	722 160	1 383 279
<b>Différences (recettes - dépenses)</b>		<b>- 539 542</b>	<b>989 237</b>	<b>1 731 623</b>	<b>2 375 270</b>	<b>1 757 888</b>

Source : CRC, d'après les comptes administratifs – états relatifs à la TEOM

Le juge administratif considère que les dépenses que peut financer la TEOM sont « constituées de la somme de toutes les dépenses de fonctionnement réelles exposées pour le service public de collecte et de traitement des déchets ménagers et des dotations aux amortissements des immobilisations qui lui sont affectées »<sup>63</sup>.

Sur l'exercice 2016, la seule TEOM (11,04 M€) est supérieure à l'ensemble des dépenses réelles de fonctionnement (9,58 M€) et aux amortissements (0,68 M€). Cette situation, manifestement irrégulière, ne doit pas perdurer et fait peser un risque juridique sur cette recette.

La chambre recommande de revenir à un équilibre du service d'enlèvement des ordures ménagères, en baissant les taux de la TEOM.

### **Recommandation**

**8. Baisser dès 2019 le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) de manière à ce que cette taxe finance le seul service public de collecte et de traitement des déchets ménagers. *Totalement mise en œuvre.***

Cette recommandation a donné lieu à la délibération n° 2019-025 du 9 avril 2019, qui a acté une diminution des taux de TEOM de 2,71 %.

#### 4.1.3.3. Les autres ressources : dotations de l'État et produits d'exploitation

Les recettes institutionnelles sont composées pour moitié de la DGF versée par l'État, qui a baissé de 7,2 % en variation annuelle moyenne, passant de 9,7 M€ en 2012 à 7,2 M€ en 2016. La DGF était de 7,99 M€ en 2017, année de la fusion.

Dans le cadre d'une fusion d'intercommunalités, la loi prévoit (article L. 5211-32-1 du CGCT, cas des fusions opérées selon l'article L. 5211-41-3 du même code, comme au cas présent) des mécanismes de garantie<sup>64</sup> afin d'assurer une certaine continuité des dotations financières sur les premiers exercices d'existence du nouvel ensemble. Cette disposition se vérifie pour Le Muretain Agglo.

La seconde moitié des ressources institutionnelles provient essentiellement de participations de la caisse d'allocations familiales dans le cadre de la compétence liée à la petite enfance et au financement des centres de loisirs sans hébergement. Elles ont été comprises entre 9,7 M€ et 6,2 M€ sur la période 2012-2016. Ces participations étaient de 10,6 M€ en 2017 en raison de l'élargissement du périmètre de l'EPCI.

<sup>63</sup> CE, arrêt n° 402946 du 19 mars 2018, dit « Cora ».

<sup>64</sup> Conseil constitutionnel, 8 juin 2018, n° 2018-711 QPC, *Communauté d'agglomération du Grand Sénonais*.

En constante augmentation sur la période, les ressources d'exploitation regroupent les produits liés à la piscine Aqualudia, les redevances versées à la régie enfance et petite enfance (CLAE, CLSH) ainsi que les prestations facturées au titre de la restauration collective. Ces ressources sont passées de 6 M€ à 9,6 M€ sur la période au gré des évolutions de périmètre.

#### **4.1.4. Les charges à caractère général**

Entre 2012 et 2016, les charges à caractère général ont évolué à la baisse avec une variation annuelle moyenne de - 0,6 %. En 2017, elles représentaient 24,6 % des produits de gestion contre 24,3 % en 2016 (cf. tableau 49 p.86).

#### **4.1.5. Le refus de la contractualisation avec l'État**

L'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 dispose que « les collectivités territoriales contribuent à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique, selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées ».

L'article 29 de la même loi dispose que des contrats sont conclus entre le représentant de l'État, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2016 sont supérieures à 60 M€, par lesquels les collectivités s'engagent sur un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, et sur un objectif de réduction du besoin de financement.

La circulaire interministérielle sur la contractualisation du 16 mars 2018 précise les règles applicables aux collectivités qui entrent dans le champ du dispositif, mais qui n'ont pas souhaité signer de contrat dans les délais prescrits par la loi. En l'absence de signature du contrat, il appartient au préfet de département d'arrêter le niveau maximal annuel des dépenses de fonctionnement de cette collectivité pour les exercices 2018 à 2020. Ce montant doit être notifié à la collectivité.

Dans un courrier du 30 mai 2018, Le Muretain Agglo a notifié son refus de signer le contrat proposé par le préfet du département, au motif notamment que ce dispositif « méprend le principe même de la libre administration des collectivités territoriales »<sup>65</sup>.

Conformément au VI de l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018, le préfet a notifié par courrier du 10 août 2018 le niveau maximal annuel de dépenses réelles de fonctionnement (DRF) imposé à l'EPCI pour les exercices 2018, 2019 et 2020. Ce niveau se base sur une évolution annuelle maximale des dépenses réelles de fonctionnement de 1,25 %, après modulation de 0,05 % au titre du facteur de modulation lié à la population/logement<sup>66</sup>. Les montants maximaux arrêtés par le préfet selon cette base sont retracés dans le tableau 17.

---

<sup>65</sup> Moyen rejeté par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018.

<sup>66</sup> Critère de modulation liée à l'évolution démographique, prévu au 2.B.i de la circulaire interministérielle INTB1806599J relative aux modalités d'application de la contractualisation.

**tableau 17 : Niveau maximal annuel des dépenses réelles de fonctionnement arrêtés par le préfet**

DRF 2017	Niveau maximal des DRF 2018	Niveau maximal des DRF 2019	Niveau maximal des DRF 2020
68 686 533 €	69 545 115 €	70 414 429 €	71 294 609 €

Source : CRC, d'après le contrat financier notifié par le préfet le 10 août 2018

En réponse à cette notification, l'EPCI a contesté par courrier du 5 septembre 2018 le taux d'évolution retenu, en soulignant que l'absence de prise en compte de nouvelles compétences au 1<sup>er</sup> janvier 2018, non intégrées dans le calcul des dépenses réelles de fonctionnement 2017, faussait le niveau maximal de dépenses réelles de fonctionnement. En l'absence de recours contentieux du Muretain Agglo<sup>67</sup>, le taux de 1,25 % s'est appliqué dès 2018.

Si la CAM a fait des efforts de stabilisation de ses charges réelles de fonctionnement entre 2015 et 2016, l'évolution constatée entre 2016 et 2017 résulte principalement des opérations de fusion. La stabilisation du périmètre des compétences de l'EPCI et la question de l'harmonisation des régimes indemnitaires des agents risquent de peser sur l'évolution des dépenses de fonctionnement entre 2018 et 2020, qui pourrait dépasser l'objectif assigné de 1,25 % par an. L'EPCI pourrait dès lors être pénalisé par le mécanisme de reprise financière prévu au titre 4 de la circulaire du 16 mars 2018.

Ces éléments de contrainte renforcent la nécessité de présenter au conseil une prospective financière pluriannuelle dans le cadre du débat d'orientation budgétaire.

## 4.2. Le financement de l'investissement

### 4.2.1. Des dépenses d'équipement très modérées

Le Muretain Agglo dispose d'une bonne capacité d'autofinancement, couplée à des recettes d'investissement constantes sur la période. De fait, l'établissement dégage un ratio de financement propre disponible rapporté aux dépenses d'investissement confortable sur la période, oscillant entre 66 et 115 % selon les exercices, lui permettant de soutenir sa politique d'investissement.

Entre 2012 et 2017, la part des dépenses d'investissement non financée par des ressources propres s'est élevée à 16,45 M€. Ce besoin a été principalement couvert par de nouveaux emprunts.

Les prévisions d'investissement inscrites au plan pluriannuel d'investissement (PPI) 2013 ont été faiblement respectées. L'agglomération a moins investi que ce qu'elle avait programmé initialement. Si, entre 2012 et 2017, le PPI prévoyait un volume global d'investissement de l'ordre de 116 M€, les dépenses réelles d'équipement se sont en réalité élevées à 78 M€ sur la période, soit seulement les deux-tiers du programme. Le rythme de recours à l'emprunt a été parfois décalé (2012 et 2014) des besoins réels.

<sup>67</sup> Conformément aux dispositions de l'article R. 421-5 du code de justice administrative, le niveau maximal des dépenses pourra faire l'objet d'un recours contentieux devant le tribunal administratif dans le délai de deux mois courant à compter de la notification de celui-ci.

tableau 18 : Le financement de l'investissement 2012-2017

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
<b>CAF brute</b>	<b>10 570 891</b>	<b>7 913 339</b>	<b>8 113 338</b>	<b>7 604 534</b>	<b>3 786 744</b>	<b>7 606 294</b>	<i>45 595 141</i>
- Annuité en capital de la dette	439 969	532 813	833 180	1 111 064	1 377 380	1 761 508	<i>6 055 915</i>
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>10 130 923</b>	<b>7 380 526</b>	<b>7 280 158</b>	<b>6 493 471</b>	<b>2 409 364</b>	<b>5 844 786</b>	<i>39 539 227</i>
TLE et taxe d'aménagement	0	0	0	0	0	0	<i>0</i>
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 700 523	2 457 347	2 519 602	1 352 228	2 306 267	1 500 862	<i>11 836 830</i>
+ Subventions d'investissement reçues	2 566 044	3 781 852	7 874 369	4 083 091	5 797 117	2 711 779	<i>26 814 252</i>
+ Produits de cession	4 598	19 380	23 172	660	0	7 700	<i>55 510</i>
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0	<i>0</i>
<b>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</b>	<b>4 271 165</b>	<b>6 258 579</b>	<b>10 417 143</b>	<b>5 435 979</b>	<b>8 103 384</b>	<b>4 220 342</b>	<i>38 706 592</i>
<b>= Financement propre disponible (C+ D)</b>	<b>14 402 088</b>	<b>13 639 105</b>	<b>17 697 301</b>	<b>11 929 450</b>	<b>10 512 748</b>	<b>10 065 127</b>	<i>78 245 818</i>
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)</i>	<i>115,3 %</i>	<i>66,2 %</i>	<i>147,5 %</i>	<i>141,6 %</i>	<i>77,0 %</i>	<i>87,5 %</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	12 491 492	20 600 104	11 997 247	8 423 758	13 660 665	11 508 271	<i>78 681 537</i>
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	1 091 510	3 946 331	3 395 088	3 522 286	1 651 000	2 040 642	<i>15 646 857</i>
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	0	0	<i>0</i>
- Participations et inv. financiers nets	2 300	0	0	5 000	0	0	<i>7 300</i>
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0	<i>0</i>
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0	<i>0</i>
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-237 356	16 481	158 921	125 872	141 813	162 801	<i>368 532</i>
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</b>	<b>1 054 142</b>	<b>-10 923 811</b>	<b>2 146 045</b>	<b>-147 467</b>	<b>-4 940 731</b>	<b>-3 646 586</b>	<i>-16 458 408</i>
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0	<i>0</i>
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	0	3 185	<i>3 185</i>
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	0	<i>0</i>
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>1 054 142</b>	<b>-10 923 811</b>	<b>2 146 045</b>	<b>-147 467</b>	<b>-4 940 731</b>	<b>-3 643 401</b>	<i>-16 455 223</i>
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	2 000 000	2 029 635	5 000 000	3 500 000	4 000 001	0	<i>16 529 637</i>
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	3 054 142	-8 894 176	7 146 045	3 352 533	-940 729	-3 643 401	<i>74 413</i>

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

L'exercice 2013 présente une singularité importante, puisque l'investissement est supérieur de 77 % à la moyenne des autres exercices de la période. Ce montant important recouvre des projets liés au développement économique et portés par l'intercommunalité, ainsi que des travaux de voirie au bénéfice des communes membres. Ce mouvement a sollicité une mobilisation du fonds de roulement exceptionnelle (8,9 M€).

#### 4.2.2. Analyse consolidée des dépenses d'équipement du bloc communal

L'analyse des investissements consolidés au niveau du bloc communal en 2017 permet de constater la part prépondérante des communes, et la faiblesse de l'investissement de l'EPCI. L'investissement communal représente plus de 60 % de l'ensemble des dépenses d'équipement du bloc en première approche.

Or, les dépenses d'équipement liées à la compétence voirie sont le principal poste d'investissement du Muretain Agglo en 2017, soit 8,7 M€ sur 11,5 M€ de dépenses d'équipement. Or, ces investissements sont pilotés directement par les communes qui décident des besoins, avec éventuellement un abondement par fonds de concours si la ressource budgétaire affectée par l'EPCI est insuffisante. En ajoutant les dépenses d'équipement liées à la voirie aux dépenses

d'équipement des communes, il s'avère que 90 % des dépenses d'équipement sont en réalité payées ou pilotées par ces dernières.

Enfin, si l'on inclut dans ce calcul les fonds de concours structurants versés par l'agglomération aux municipalités, la pondération des communes dans les dépenses d'équipement serait de la sorte proche de 97 %.

Il ressort donc de cette analyse que l'EPCI investit peu et que la politique d'équipement au niveau du bloc est essentiellement portée par les communes membres. La chambre ne peut que souligner le besoin d'investissement de ce territoire, au regard des compétences exercées par l'EPCI.

#### **4.2.3. Le projet de la ZAC « Porte des Pyrénées »**

Le projet de ZAC « Porte des Pyrénées », sur le territoire de la commune de Muret, remonte à 2004, suite à la délibération n° 2004-016 du conseil communautaire. Il a été effectivement lancé en 2010, avec une déclaration d'utilité publique du 6 mai 2013. Le coût initial avait été estimé à 23 M€. Ce projet de 29 ha, identifié sur le SCoT, a subi un contentieux avec l'ancien aménageur et plus récemment un avis négatif de la Commission nationale d'aménagement commercial en avril 2018. Les cessions de parcelles font l'objet d'instances en justice, qui déportent encore un peu plus le calendrier d'une opération lancée 15 ans plus tôt.

La ZAC a fait l'objet d'une nouvelle déclaration d'utilité publique par arrêté préfectoral du 13 août 2015. Pour autant, les délais de réalisation de cette opération, majeure selon l'ordonnateur, demeurent incertains.

Dans ce contexte, l'autorisation de programme de 33,3 M€ votée en 2017 devra faire l'objet d'un pilotage étroit sur sa période de validité de 2017-2022. Seules quelques dépenses de viabilisation (pour 79 493 €) ont été engagées en 2017.

### **4.3. La situation bilancielle**

#### **4.3.1. La dette**

##### **4.3.1.1. Une dette présentant peu de risques**

La dette de la collectivité présente une structure peu risquée. Elle était constituée au 31 décembre 2017 de 81 emprunts à taux fixes ou variables, représentant un encours de 22,5 M€ pour le seul budget principal et 26 M€ en consolidant les budgets annexes.

La totalité de ces emprunts sont classés A-1 sur la charte Gissler, soit un profil de produits peu risqués. Aucun emprunt dit « toxique » n'est détenu.

##### **4.3.1.2. La capacité de désendettement**

La collectivité, peu endettée en début de période, a souscrit 16,5 M€ de nouveaux emprunts entre 2012 et 2016. L'encours de dette a ainsi été multiplié par quatre sur la période. Les annuités

de la dette progressent de 439 969 € en 2012 à 1,7 M€ en 2017, soit une variation annuelle moyenne de 32 %.

**tableau 19 : L'endettement**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	3 765 674	5 563 062	7 043 403	13 607 712	16 199 269	19 169 868	38,47 %
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	439 969	532 813	833 180	1 111 064	1 377 380	1 761 508	31,98 %
- Remboursements temporaires d'emprunts	0	0	0	0	0	0	
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	-237 356	16 481	158 921	125 872	141 813	162 801	
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	0	2 556 410	328 493	489 791	5 275 314	
+ Nouveaux emprunts	2 000 000	2 029 635	5 000 000	3 500 000	4 000 001	0	
<b>= Encours de dette du BP au 31 décembre</b>	<b>5 563 062</b>	<b>7 043 403</b>	<b>13 607 712</b>	<b>16 199 269</b>	<b>19 169 868</b>	<b>22 520 873</b>	<b>32,27 %</b>
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	5 122 087	3 917 312	7 304 532	6 071 780	3 347 083	7 040 108	6,57 %
<b>= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA</b>	<b>440 975</b>	<b>3 126 091</b>	<b>6 303 180</b>	<b>10 127 490</b>	<b>15 822 785</b>	<b>15 480 765</b>	<b>103,74 %</b>
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	94 013	88 712	312 091	332 975	382 814	559 070	42,84 %
<b>Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)</b>	<b>1,7 %</b>	<b>1,3 %</b>	<b>2,3 %</b>	<b>2,1 %</b>	<b>2,0 %</b>	<b>2,5 %</b>	
Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors comptes de rattachement	440 975	3 126 091	6 303 180	10 127 490	15 822 785	15 480 765	103,74 %
<b>Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse* en années (dette Budget principal net de la trésorerie*/CAF brute du BP)</b>	<b>0,0</b>	<b>0,4</b>	<b>0,8</b>	<b>1,3</b>	<b>4,2</b>	<b>2,0</b>	
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	5 563 062	7 043 403	13 607 712	16 199 269	19 169 868	22 520 873	32,27 %
<b>Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)</b>	<b>0,5</b>	<b>0,9</b>	<b>1,7</b>	<b>2,1</b>	<b>5,1</b>	<b>3,0</b>	

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

La capacité de désendettement de la CAM est très bonne, en moyenne à 1,3 an entre 2012 et 2016. Elle démontre la maîtrise par la collectivité de son endettement malgré un recours plus soutenu à l'emprunt. Ces éléments doivent toutefois être mis en relation avec la politique d'investissement limitée de la collectivité.

L'endettement de la communauté de communes Axe Sud est resté maîtrisé avant la fusion, l'encours de dette oscillant autour de 4,5 M€ (4,23 M€ en 2016) et répondant à un besoin de financement récurrent. Celui de la CCRCSA a en revanche fortement augmenté, de 300 000 € entre 2012 et 2014 à 1,2 M€ en 2016.

#### 4.3.2. Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

##### 4.3.2.1. Fonds de roulement

Les ressources stables ont évolué fortement sur la période 2012-2017, passant de 76,5 M€ à 187 M€ l'année de fusion. Elles couvrent les emplois immobilisés de l'EPCI, permettant de

générer un fonds de roulement net global représentant 38 jours de dépenses courantes en moyenne, hors année 2013.

De fait, le fonds de roulement<sup>68</sup> a été plus fortement mobilisé en 2013. Les ressources stables de l'EPCI n'ont augmenté que de 13 M€ entre 2012 et 2013. Dans le même temps les emplois ont progressé de près de 28 M€. L'important effort d'équipement effectué entre 2012 et 2013 (aménagement de la gare de Portet et de la zone Terrery, construction du centre de transfert de Muret) et l'intégration de travaux de voirie (5,7 M€ de voirie de la commune de Portet-sur-Garonne sont ainsi entrés dans le patrimoine de l'EPCI en 2013) expliquent l'augmentation de l'actif immobilisé de la CAM sur cet exercice.

#### 4.3.2.2. Besoin en fonds de roulement et trésorerie

Le besoin en fonds de roulement (BFR) traduit le financement nécessaire pour l'activité courante, dans laquelle un décalage peut apparaître entre les rythmes d'encaissement et de décaissement. Il se calcule en faisant la différence entre les créances (augmentées des stocks) et les dettes liées à l'exploitation (clients/fournisseurs).

Le BFR est couvert par le fonds de roulement sur la période. La trésorerie nette qui en découle représente en moyenne 32 jours de charges courantes entre 2012 et 2015, soit un niveau qui n'appelle pas d'observations. La chambre constate par ailleurs que les comptes de rattachement des budgets annexes contribuent fortement au BFR de la collectivité puisqu'ils représentent presque 13 M€ sur l'ensemble de la période.

**tableau 20 : État de la trésorerie**

au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	5 395 150	-3 507 046	3 638 998	6 991 532	6 050 803	5 275 151	-0,45 %
- Besoin en fonds de roulement global	592 627	-6 376 474	-1 892 457	3 403 989	5 901 212	2 242 452	30,49 %
<b>=Trésorerie nette</b>	<b>4 802 523</b>	<b>2 869 428</b>	<b>5 531 456</b>	<b>3 587 543</b>	<b>149 590</b>	<b>3 032 699</b>	-8,78 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	40,9	24,0	39,7	24,5	1,0	16,3	

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

## 4.4. Analyse consolidée des trois EPCI « historiques »

La situation agrégée des trois anciennes intercommunalités permet de relever plusieurs points saillants de la période précédant la fusion.

### 4.4.1. Autofinancement

En 2016, la CAM et la communauté de communes Axe Sud ont procédé à des reversements de fiscalité exceptionnels aux communes membres (attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire), grevant les ressources fiscales du Muretain Agglo nouvellement constitué de plus de 4,6 M€.

<sup>68</sup> Voir tableau sur la partie « investissements » pour le détail.

Couplé à une légère augmentation des charges de gestion agrégées, l'excédent brut de fonctionnement a fortement décru, passant de 8,9 M€ en 2015 à 3,7 M€ en 2016, soit 5,5 % des produits de gestion. Alors que l'endettement a augmenté, la CAF nette était inférieure à 2 M€ à la veille de la fusion.

Dès 2017, les ressources fiscales propres ont augmenté de près de 8 M€, atteignant 43 M€, dans la mesure où les reversements de fiscalité très importants constatés en 2016 n'ont pas été pérennisés. L'endettement restant plutôt stable, la CAF nette s'est améliorée fortement. En raison de la fusion, les charges de gestion ont cru de 3 M€ entre 2016 et 2017, soit 4,8 %.

**tableau 21 : Autofinancement consolidé de tous les EPCI sur la période**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	2017	Variation 2016-2017
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	31 065 812	33 319 417	38 067 004	39 800 379	35 176 016	3,16 %	43 018 335	22,29 %
+ Ressources d'exploitation	7 747 950	8 610 459	8 656 053	9 546 116	9 653 951	5,65 %	10 012 325	3,71 %
<b>= Produits "flexibles" (a)</b>	<b>38 813 762</b>	<b>41 929 876</b>	<b>46 723 058</b>	<b>49 346 495</b>	<b>44 829 967</b>	<b>3,67 %</b>	<b>53 030 660</b>	<b>18,29 %</b>
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	22 600 614	18 416 189	19 881 905	20 048 236	20 176 588	-2,80 %	20 212 870	0,18 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	1 668 274	1 661 544	3 314 877	3 287 765	2 849 292	14,32 %	3 020 785	6,02 %
<b>= Produits "rigides" (b)</b>	<b>24 268 888</b>	<b>20 077 733</b>	<b>23 196 781</b>	<b>23 336 001</b>	<b>23 025 881</b>	<b>-1,31 %</b>	<b>23 233 655</b>	<b>0,90 %</b>
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	0	0	N.C.	0	N.C.
<b>= Produits de gestion (a+ b+ c = A)</b>	<b>63 082 650</b>	<b>62 007 609</b>	<b>69 919 839</b>	<b>72 682 496</b>	<b>67 855 847</b>	<b>1,84 %</b>	<b>76 264 314</b>	<b>12,39 %</b>
Charges à caractère général	17 952 442	16 773 995	17 879 254	18 518 525	17 609 727	-0,48 %	18 846 421	7,02 %
+ Charges de personnel	32 370 931	34 112 097	40 395 898	42 967 619	44 648 471	8,37 %	46 264 175	3,62 %
+ Subventions de fonctionnement	112 687	182 123	155 157	155 649	406 546	37,82 %	148 548	-63,46 %
+ Autres charges de gestion	915 350	1 452 973	2 217 026	2 088 974	1 491 105	12,97 %	1 979 504	32,75 %
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>51 351 410</b>	<b>52 521 188</b>	<b>60 647 336</b>	<b>63 730 767</b>	<b>64 155 850</b>	<b>5,72 %</b>	<b>67 238 648</b>	<b>4,81 %</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>11 731 240</b>	<b>9 486 420</b>	<b>9 272 503</b>	<b>8 951 729</b>	<b>3 699 998</b>	<b>-25,06 %</b>	<b>9 025 666</b>	<b>143,94 %</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>18,6 %</i>	<i>15,3 %</i>	<i>13,3 %</i>	<i>12,3 %</i>	<i>5,5 %</i>	<i>-26,41 %</i>	<i>11,8 %</i>	<i>117,04 %</i>
+/- Résultat financier	-180 874	-191 710	-500 043	-508 408	-552 402	32,20 %	-559 070	1,21 %
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0	N.C.	0	N.C.
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	-430	0	0	N.C.	0	N.C.
+/- Autres produits et charges excep. réels	220 080	5 813	70 793	3 470	53 721	-29,71 %	-860 303	-1701,41 %
<b>= CAF brute</b>	<b>11 770 446</b>	<b>9 300 523</b>	<b>8 842 823</b>	<b>8 446 791</b>	<b>3 201 317</b>	<b>-27,78 %</b>	<b>7 606 294</b>	<b>137,60 %</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>18,7 %</i>	<i>15,0 %</i>	<i>12,6 %</i>	<i>11,6 %</i>	<i>4,7 %</i>	<i>Cumul sur les années</i>	<i>10,0 %</i>	<i>111,40 %</i>
- Annuité en capital de la dette	564 852	668 011	1 106 280	1 395 778	1 658 938	5 393 859	1 761 508	6,18 %
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>11 205 594</b>	<b>8 632 512</b>	<b>7 736 543</b>	<b>7 051 013</b>	<b>1 542 379</b>	<b>36 168 042</b>	<b>5 844 786</b>	<b>278,95 %</b>

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

#### 4.4.2. Endettement

L'endettement agrégé a fortement augmenté entre 2012 et 2016, passant de 8,2 à 24 M€. Cet accroissement est principalement dû aux nouveaux emprunts contractés par la CAM, représentant à eux seuls 16,5 M€. Le Muretain Agglo n'a pas contracté de nouveaux emprunts au

cours de son premier exercice d'activité : l'encours de dette a alors diminué pour s'établir à 15,4 M€ en 2017 contre 19,6 M€ en 2016.

**tableau 22 : Endettement consolidé sur la période**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	2017	Variation 2016-2017
Encours de dettes du BP au 1er janvier	6 189 934	8 262 174	12 313 055	18 618 484	21 105 707	35,89 %	19 169 868	-9,17 %
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	564 852	668 011	1 106 280	1 395 778	1 658 938	30,91 %	1 761 508	6,18 %
- Remboursements temporaires d'emprunts	0	0	0	0	0	N.C.	0	N.C.
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	-221 535	-41 478	193 922	149 493	161 854	N.C.	162 801	0,59 %
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	0	2 556 410	328 493	1 105 266	N.C.	5 275 314	377,29 %
+ Nouveaux emprunts	2 415 557	4 677 414	5 049 221	3 704 000	4 055 001	13,83 %	0	-100,00 %
<b>= Encours de dette du BP au 31 décembre</b>	<b>8 262 174</b>	<b>12 313 055</b>	<b>18 618 484</b>	<b>21 105 707</b>	<b>24 445 182</b>	<b>31,15 %</b>	<b>22 520 873</b>	<b>-7,87 %</b>
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	10 107 837	9 486 323	11 173 835	9 405 571	4 783 240	-17,06 %	7 040 108	47,18 %
<b>= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA</b>	<b>-1 845 663</b>	<b>2 826 732</b>	<b>7 444 649</b>	<b>11 700 135</b>	<b>19 661 942</b>		<b>15 480 765</b>	<b>-21,27 %</b>

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

#### 4.4.3. Fonds de roulement

Le fonds de roulement agrégé des trois intercommunalités représentait en moyenne plus de 150 jours de charges courantes entre 2012 et 2016, soit un niveau très élevé.

En 2017, les ressources stables du Muretain Agglo ont continué de progresser, s'établissant à 186 M€ en 2017 contre 180 M€ en 2016. Pour autant, le fonds de roulement a très fortement chuté en 2017 sous le double effet de la hausse des immobilisations mises à disposition et des immobilisations en cours. Il s'établissait en 2017 à 5,2 M€, soit moins de 30 jours de charges courantes.

Sur la période 2012-2016, les ressources propres élargies couvraient systématiquement les emplois. En 2017, le recours à l'emprunt s'est avéré nécessaire pour financer les investissements à long terme.

tableau 23 : Fonds de roulement consolidé de tous les EPCI

au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	2017	Variation 2016-2017
Dotations, réserves et affectations	51 952 648	64 670 199	75 762 538	83 323 122	108 552 348	20,23 %	110 077 626	1,41 %
+ Droit de l'affectant	0	0	0	0	0	N.C.	0	N.C.
- Neutralisations des amortissements, provisions et dépréciations et régularisation en situation nette des provisions pour R&C sur emprunts à risques	0	0	0	0	0	N.C.	17545,68	N.C.
+/- Différences sur réalisations	-599 466	-588 107	-585 539	-586 431	-663 170	2,56 %	-388 220	-41,46 %
+/- Résultat (fonctionnement)	10 085 984	10 325 971	6 477 032	5 872 118	903 508	-45,29 %	4 950 262	447,89 %
+ Subventions	22 458 240	26 171 071	34 072 455	38 721 351	47 138 028	20,36 %	49 737 651	5,51 %
<i>dont subventions transférables</i>	415 236	342 253	369 268	927 861	939 872	22,66 %	837 253	-10,92 %
<i>dont subventions non transférables</i>	22 043 005	25 828 818	33 703 187	37 793 490	46 198 156	20,32 %	48 900 398	5,85 %
+ Provisions pour risques et charges	3 195 000	0	0	0	0	-100,00 %	0	N.C.
<i>dont provisions pour R&amp;C sur emprunts</i>	0	0	0	0	0	N.C.	0	N.C.
<b>= Ressources propres élargies</b>	<b>87 092 406</b>	<b>100 579 135</b>	<b>115 726 487</b>	<b>127 330 160</b>	<b>155 930 713</b>	<b>15,67 %</b>	<b>164 359 774</b>	<b>5,41 %</b>
+ Dettes financières (hors obligations)	8 262 174	12 313 055	18 618 484	21 105 707	24 445 182	31,15 %	22 520 873	-7,87 %
+ Emprunts obligataires	0	0	0	0	0	N.C.	0	
<b>= Ressources stables (E)</b>	<b>95 354 580</b>	<b>112 892 190</b>	<b>134 344 971</b>	<b>148 435 867</b>	<b>180 375 896</b>	<b>17,28 %</b>	<b>186 880 647</b>	<b>3,61 %</b>
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	27 183 417	42 871 989	45 865 147	48 113 811	50 410 546	16,70 %	56 833 929	12,74 %
<i>dont subventions d'équipement versées</i>	1 926 845	5 715 491	8 686 256	11 542 855	12 269 725	58,85 %	13 427 270	9,43 %
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	1 401 998	2 391 697	1 692 552	1 650 985	1 593 429	3,25 %	2 613 642	64,03 %
<i>dont immobilisations corporelles</i>	23 851 988	34 762 216	35 483 754	34 912 387	36 539 807	11,25 %	40 785 431	11,62 %
<i>dont immobilisations financières</i>	2 585	2 585	2 585	7 585	7 585	30,88 %	7 585	0,00 %
+ Immobilisations en cours	20 865 309	14 918 517	17 176 338	18 107 311	18 710 672	-2,69 %	33 144 081	77,14 %
+ Encours de production et travaux stockés	0	0	0	0	0	N.C.	0	N.C.
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	0	0	0	0	0	N.C.	0	N.C.
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	24 147 000	37 290 960	45 495 380	52 529 122	83 182 272	36,24 %	91 630 671	10,16 %
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA, CCAS et caisse des écoles)	0	0	0	0	0	N.C.	-3 185	N.C.
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	0	0	0	0	0	N.C.	0	N.C.
<b>= Emplois immobilisés (F)</b>	<b>72 195 726</b>	<b>95 081 466</b>	<b>108 536 865</b>	<b>118 750 245</b>	<b>152 303 491</b>	<b>20,52 %</b>	<b>181 605 496</b>	<b>19,24 %</b>
<b>= Fonds de roulement net global (E-F)</b>	<b>23 158 855</b>	<b>17 810 724</b>	<b>25 808 106</b>	<b>29 685 622</b>	<b>28 072 405</b>	<b>4,93 %</b>	<b>5 275 151</b>	<b>-81,21 %</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>164,6</i>	<i>123,8</i>	<i>155,3</i>	<i>170,0</i>	<i>159,7</i>		<i>28,4</i>	

Source : CRC, d'après logiciel Anafi

#### 4.4.4. Les indicateurs financiers avant la fusion

La comparaison des indicateurs financiers des trois intercommunalités avant la fusion permet de constater que la situation de chacun des EPCI est contrastée sur l'exercice 2016, mais globalement satisfaisante sur la période 2012-2016.

La CAF d'Axe Sud est nettement dégradée en 2016, principalement en raison du versement de la DSC exceptionnelle à ses communes. La situation apparaît plus favorable pour la CCRCSA et la CAM, même si la CAF brute ramenée aux produits de gestion reste faible.

tableau 24 : Soldes intermédiaires de gestion des trois EPCI avant fusion

CCRCSA			AXE SUD			CAM		
en €	2016	€/h	en €	2016	€/h	en €	2016	€/h
<b>Capacité d'autofinancement</b>			<b>Capacité d'autofinancement</b>			<b>Capacité d'autofinancement</b>		
<b>CAF brute</b>	<b>114 809</b>	<b>26</b>	<b>CAF brute</b>	<b>-700 237</b>	<b>-31</b>	<b>CAF brute</b>	<b>3 786 744</b>	<b>41</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	8,7 %		<i>en % des produits de gestion</i>	-7,4 %		<i>en % des produits de gestion</i>	6,6 %	
<b>CAF nette ou disponible</b>	<b>57 860</b>	<b>9</b>	<b>CAF nette ou disponible</b>	<b>-924 846</b>	<b>-41</b>	<b>CAF nette ou disponible</b>	<b>2 409 364</b>	<b>20</b>
<b>Endettement</b>			<b>Endettement</b>			<b>Endettement</b>		
<b>Encours de dette du BP au 31 décembre</b>	<b>1 044 396</b>	<b>323</b>	<b>Encours de dette du BP au 31 décembre</b>	<b>4 230 918</b>	<b>187</b>	<b>Encours de dette du BP au 31 décembre</b>	<b>19 169 868</b>	<b>255</b>
<b>Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)</b>	<b>9,1</b>	<b>-</b>	<b>Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)</b>	<b>5,1</b>	<b>-</b>
<b>Situation bilancielle</b>			<b>Situation bilancielle</b>			<b>Situation bilancielle</b>		
<b>Fonds de roulement net global</b>	<b>78 075</b>	<b>-</b>	<b>Fonds de roulement net global</b>	<b>2 789 675</b>	<b>-</b>	<b>Fonds de roulement net global</b>	<b>6 050 803</b>	<b>-</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	23,7	-	<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	101,3	-	<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	41,3	-
- Besoin en fonds de roulement global	229 499		- Besoin en fonds de roulement global	1 217 015		- Besoin en fonds de roulement global	5 901 212	
<b>=Trésorerie nette</b>	<b>-151 424</b>	<b>-</b>	<b>=Trésorerie nette</b>	<b>1 572 659</b>	<b>-</b>	<b>=Trésorerie nette</b>	<b>149 590</b>	<b>-</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	-46,0	-	<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	57,1	-	<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	1,0	-

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi et <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>

## **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

La situation financière du Muretain Agglo était satisfaisante à l'issue de la première année de fonctionnement, avec un endettement réduit et sain, qui renvoie toutefois à un niveau d'investissement restreint, et qui est dans les faits essentiellement entre les mains des communes. La capacité d'autofinancement dégagée par l'EPCI devrait permettre la mise en œuvre d'une politique d'équipement plus ambitieuse, qui pourrait se concrétiser par le développement de projets comme la ZAC « Porte des Pyrénées ».

## **5. LA GESTION DE LA RESTAURATION COLLECTIVE**

L'organisation d'un service de restauration collective est une compétence facultative au niveau du bloc communal, traditionnellement exercée par les communes.

Cette compétence peut cependant être transférée à un EPCI à fiscalité propre au titre de la compétence optionnelle « action sociale d'intérêt communautaire » des communautés de communes et des communautés d'agglomération<sup>69</sup>. Tel est le cas en l'occurrence du Muretain Agglo depuis sa création au 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>70</sup>, et antérieurement de la CAM.

Cette compétence est mise en œuvre par le service restauration de l'intercommunalité, au sein de son pôle technique, essentiellement au profit des scolaires, avec un niveau global de production qui ne cesse de progresser, en raison du dynamisme démographique du secteur et des accroissements de périmètre de 2014 et 2017, et qui devrait bientôt approcher les deux millions de repas annuels.

<sup>69</sup> Article L. 5214-16 II 5° du CGCT pour les communautés de communes et article L. 5216-5 II 6° du CGCT pour les communautés d'agglomération.

<sup>70</sup> Confirmé par délibération n° 2017-086 du 20 juin 2017.

## **5.1. Une gestion en régie autour de deux cuisines centrales**

### **5.1.1. Une gestion maintenue en régie en 2017**

La collectivité a fait le choix de gérer sa restauration collective en régie directe.

Ce mode de gestion nécessite de la collectivité gestionnaire une maîtrise globale du service de restauration collective, de l'achat des denrées alimentaires au respect des règles sanitaires et de sécurité alimentaire, en passant par la gestion du personnel.

Au cas présent, le choix de ce mode de gestion remonte à 2004 pour l'ancienne communauté d'agglomération du Muretain, et 2007 pour la communauté de communes Axe Sud. Pour la CAM, l'investissement initial s'était monté à 4 M€, aux trois quarts pour l'infrastructure et le reliquat pour le matériel.

La CCRCSA fonctionnait selon une délégation de service public (société ANSAMBLE), abandonnée depuis.

Les usagers visés sont essentiellement les enfants scolarisés ou en crèches, les centres de loisirs, les agents territoriaux et ponctuellement quelques personnels extérieurs, exclusivement sur le périmètre de l'agglomération.

Aucun partenariat n'a été mis en œuvre avec d'autres entités de droit public du territoire (maison d'arrêt de Seysses, 3<sup>ème</sup> régiment du matériel, centre hospitalier de Muret...) du fait de modes d'organisation<sup>71</sup> ou de besoins spécifiques incompatibles<sup>72</sup>. Les cuisines centrales ne produisent par ailleurs aucun repas pour une collectivité extérieure à l'agglomération.

### **5.1.2. Une production organisée autour de deux cuisines centrales**

Le Muretain Agglo dispose de deux cuisines centrales<sup>73</sup> et de sites satellites pour son service de restauration.

Les cuisines centrales, d'une surface de production respective de 1 350 m<sup>2</sup> pour Eaunes et 850 m<sup>2</sup> pour Roques, ont été créées respectivement en 2004 et 2007. La commune de Fonsorbes, intégrée en 2014 à la CAM, disposait d'une cuisine centrale obsolète (capacité de production : 1 300 repas/jour) qui a été fermée, ses agents étant transférés sur le site communautaire.

Il pourra être relevé que le service restauration de la communauté de communes Axe Sud, organisé autour de la cuisine centrale de Roques, avait obtenu en 2011 un trophée d'excellence dans le domaine de la restauration collective autogérée au salon SERBOTEL<sup>74</sup>.

Le service de restauration collective produisait annuellement environ 1,2 million de repas sur l'ancien périmètre de la CAM et désormais près de 1,8 million sur la nouvelle intercommunalité (1,31 million sur la CAM et 470 000 sur Axe-Sud / CCRCSA).

---

<sup>71</sup> La maison d'arrêt est en DSP avec Compass Group France et le 3<sup>ème</sup> RMA a sa propre production.

<sup>72</sup> Cas du centre hospitalier.

<sup>73</sup> Sises à Eaunes et Roques-sur-Garonne.

<sup>74</sup> Le salon des métiers de bouche de l'hôtellerie & de la restauration (SERBOTEL) se tient tous les deux ans à Nantes et se revendique comme le troisième en France dans le domaine des métiers de bouche.

La croissance démographique du territoire devrait rapidement porter ce niveau aux alentours de 2 millions de repas.

### 5.1.3. Une production essentiellement destinée aux scolaires

Les réfectoires d'écoles primaires et de crèches représentent l'essentiel des points de distribution. Avec en moyenne 94 % des repas pour les enfants, cette restauration est donc largement tournée vers la jeunesse (écoles, structures périscolaires et crèches). En 2017, 63 % des enfants mangeaient en cantine scolaire, soit un taux légèrement supérieur à la moyenne nationale<sup>75</sup>, indiquant une satisfaction du service.

En outre, des prestations sont parfois effectuées par la cuisine centrale dans le cadre de fêtes et cérémonies organisées par la communauté d'agglomération.

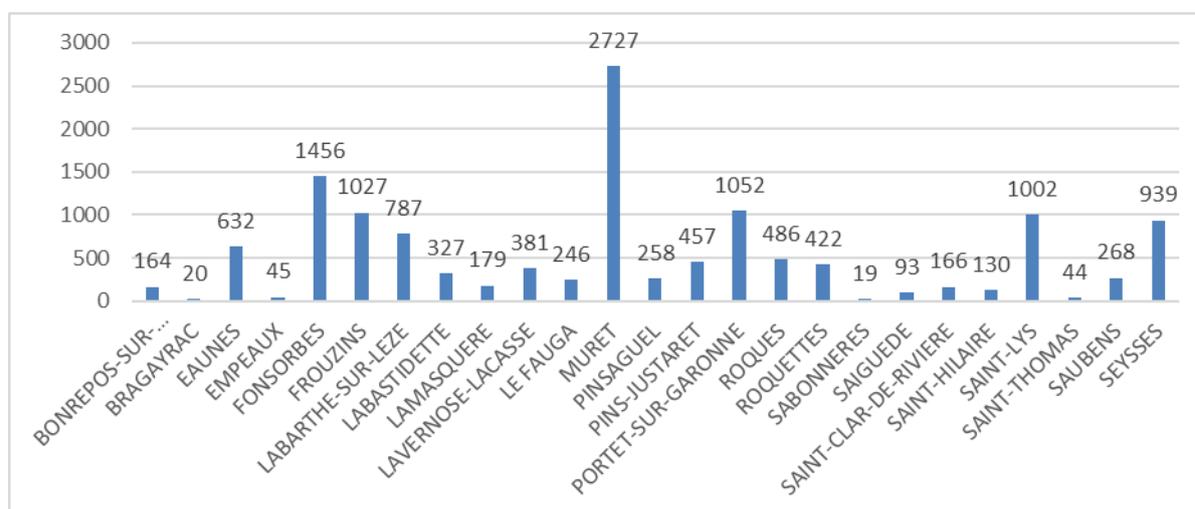
tableau 25 : Nombre de repas produits par an

	2013	2014	2015	2016	2017 (post-fusion)	Représentativité moyenne
Agents territoriaux	63 318	40 515	40 761	39 403	47 034	3,5 %
Scolaires	1 048 466	1 074 208	1 117 709	1 136 372	1 472 104	87,8 %
Scolaires centres de loisirs					118 504	1,8 %
Crèches	43 036	44 319	53 329	64 110	102 949	4,6 %
Personnes âgées	0	0	0	0	0	0,0 %
Repas vendus à des structures extérieures	19 900	26 737	30 934	30 516	45 104	2,3 %
Autres (enseignants)	676	222	99	73	184	0,02 %
<b>TOTAL</b>	<b>1 175 396</b>	<b>1 186 001</b>	<b>1 242 832</b>	<b>1 270 474</b>	<b>1 785 879</b>	<b>100 %</b>

Source : Le Muretain Agglo

Depuis la fusion intercommunale au 1<sup>er</sup> janvier 2017, les cuisines centrales irriguent un réseau de 50 sites de restauration de tailles variées, servant de 8 à 600 convives par jour.

graphique 3 : Élèves du premier degré sur le périmètre du Muretain, rentrée 2017



Source : CRC, d'après données CAM

<sup>75</sup> 60 % au niveau national, La gazette des communes, 15 février 2018 – 63 % selon une étude de 2016 de l'Agence nationale de sécurité sanitaire.

#### **5.1.4. Une livraison par liaison froide différée**

La collectivité a privilégié, en qualité de mode d'organisation du service de restauration collective, la restauration différée sous la forme de liaison froide, les repas étant confectionnés par les cuisines centrales avant d'être répartis entre les différents sites de restauration satellites qui réchauffent les préparations avant consommation par les usagers.

La livraison des repas sur les sites satellites est quotidienne, dans des conditions prévues à cet effet, les plats, conditionnés dans des barquettes thermoscellées ou dans des bacs en inox, étant transportés dans des véhicules réfrigérés.

En l'état, l'article 28 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, prévoit une suppression des « contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe et de service en matière plastique dans les services de restauration collective des établissements scolaires » à l'horizon 2025, ce que l'agglomération est en mesure d'anticiper.

Le personnel des sites satellites de restauration procède à la mise en place des services, à la remise en température des plats préparés, à la préparation d'éléments accessoires tels que les assaisonnements, à la distribution des repas, et au nettoyage du matériel et des locaux de restauration.

Selon la collectivité, la restauration différée en mode liaison froide présente plus d'avantages que d'inconvénients, permettant en particulier un conditionnement préalable ne nécessitant que peu ou pas de remise en température, avec la possibilité de dissocier la préparation et la consommation dans le temps et la maîtrise de la sécurité alimentaire et de la qualité nutritive.

En prévision d'aléas (grèves ou pannes), la collectivité a élaboré par ailleurs un schéma de fonctionnement du service de restauration en mode dégradé, applicable à chaque site satellite, prévoyant un menu entier à consommer chaud avec une date limite de consommation de plus d'une année, ainsi qu'un menu entier à consommer froid.

Les structures d'action sociale (CCAS) ou d'autres tiers ne font pas appel au service restauration de la ville : selon l'EPCI, un accroissement du volume de livraisons impliquerait une réorganisation totale de la logistique, ce qui souligne les limites de l'organisation actuelle qui pourrait être mise en difficulté en cas de création d'un nouveau réfectoire dans une nouvelle école.

## **5.2. L'organisation du service**

### **5.2.1. Un service intégré au pôle technique de l'intercommunalité**

Le service restauration est intégré au sein du pôle des services techniques, l'un des quatre que compte l'agglomération<sup>76</sup>.

Les ressources humaines du service restauration représentent, en 2017, 49 employés et 43 équivalents temps-plein (ETP), regroupant les deux cuisines centrales et la chaîne logistique. 29 agents étaient antérieurement affectés sur le périmètre de l'ancienne CAM jusqu'en 2017, avec un niveau stable sur la période 2012-2016.

---

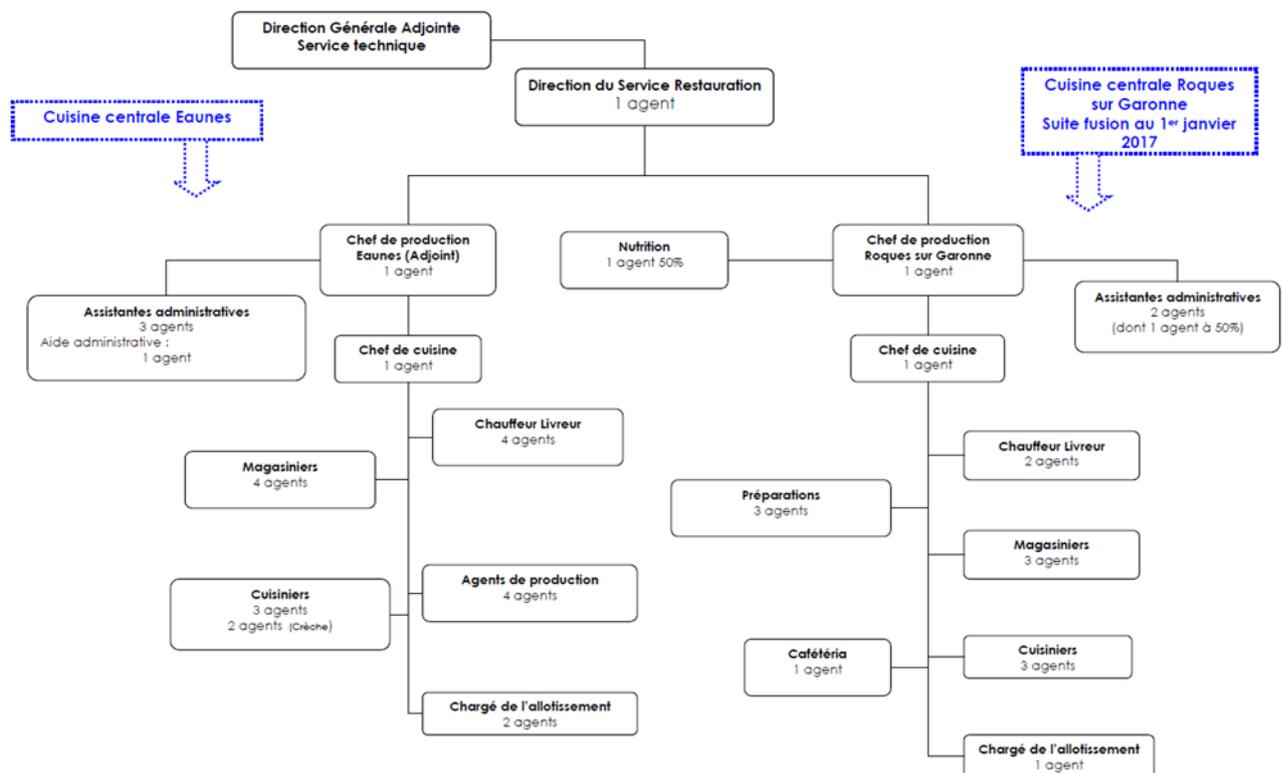
<sup>76</sup> Ainsi que trois autres pôles : ressources, développement territorial et service aux familles.

tableau 26 : Effectifs permanents du service restauration

		ETP	%
<b>Administration</b>	Direction	1	15 %
	Agents administratifs	5,5	
<b>Production</b>	Chef de production	2	45 %
	Chef de cuisine/Cuisinier	17	
	Nutritionniste	0,5	
<b>Logistique</b>	Livraison	6	37 %
	Allotissement	3	
	Magasinage	7	
<b>Autre</b>	Service cafétéria	1	2 %
<b>TOTAL</b>		<b>43</b>	

L'agglomération s'est engagée dans le déploiement d'une solution informatique<sup>77</sup> pour la gestion et la planification des tâches de son service restauration, qui devrait encore en améliorer l'organisation.

graphique 4 : Organigramme du service restauration en 2018



Source : agglomération

## 5.2.2. Le pilotage du service

Le fonctionnement du service restauration repose en grande partie sur son directeur, cadre expérimenté à l'origine de la conception de la principale cuisine centrale (Eaunes, ex-CAM).

<sup>77</sup> Solution eTemptation suite.

Dans la période récente, un ensemble d'objectifs de performance ainsi qu'un suivi du chantier « restauration collective » par le bureau communautaire – comme lors de sa réunion du 9 avril 2019 – ont été mis en place. Ce dernier a en particulier constaté un « niveau global de satisfaction correct, mais de réelles marges d'amélioration ». La mise en œuvre d'objectifs de performances avec des indicateurs associés constitue un outil d'aide à la décision important qui permettra de piloter les grandes orientations du service.

Les contraintes sanitaires pesant sur cette activité font que les tâches des exécutants sont en revanche bien encadrées et définies, comme a pu en attester un contrôle par les services de l'État en juin 2017<sup>78</sup>.

Plusieurs associations d'élus locaux ont mis en œuvre depuis un certain nombre d'années une « charte des services publics locaux » de manière en particulier à pouvoir assurer le suivi des services en délégation. La publication en septembre 2010 par l'Association des maires de France d'un livret thématique sur les « indicateurs de performance pour le service public de la restauration scolaire », illustre une série d'instruments visant à s'assurer de la performance du service pour l'utilisateur et la collectivité. Ils sont directement transposables à une gestion en régie.

Dans une période de fusion d'intercommunalités, où les pratiques, les coûts et les résultats peuvent être différents, il serait pertinent de déployer un système d'indicateurs objectifs, afin, d'une part, de pouvoir affiner le coût des prestations<sup>79</sup> et, d'autre part, de mesurer et de dialoguer autour de la qualité du service rendu ou perçu sur le territoire.

### **5.2.3. La prévention des accidents du travail**

Conformément aux articles L. 4121-1 et suivants du code du travail, un document unique d'évaluation des risques professionnels (DU ou DUERP) a été mis en place en 2006. Un assistant de prévention suit ce domaine spécifique au sein du service restauration.

Un règlement intérieur relatif à l'hygiène et à la sécurité, couvrant l'ensemble des services de l'agglomération, est entré en vigueur en 2015 après présentation aux comités technique et d'hygiène et de sécurité au travail. Il définit par exemple les équipements de protection individuelle (EPI) affectés à chaque agent selon son poste.

Des études de poste sont réalisées sur la cuisine centrale d'Eaunes, en collaboration avec le médecin du travail, afin d'améliorer l'ergonomie et la sécurité. Une étude, menée en septembre 2012, a porté sur les conditions de travail des agents (bonnes pratiques, hygiène des personnes et des locaux, contraintes physiques...).

Au final, la fréquence d'accidents du travail dans le service est réduite, de l'ordre de 7 %, contre 6 % en moyenne nationale pour les collectivités en 2015 selon SOFAXIS.

---

<sup>78</sup> Rapport n° 17-031903 de la DDPP du 11 juillet 2017.

<sup>79</sup> Cf. suite de cette partie sur le cadre financier.

**tableau 27 : Accidents du travail au sein du service restauration**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre d'accidents du travail	N.D	3	3	2	2	2
Durée (en jours)	N.D	11	43	266	34	28
Nombre d'arrêts par agent	N.D	4 %	7 %	7 %	7 %	2 %

Source : CRC, d'après données de l'EPCI

La direction a mis en avant le caractère modulaire de la cuisine centrale, qui favorise la diversité des tâches et limite l'usure professionnelle.

L'absentéisme n'est pas suivi au sein du service. Même s'il est considéré par la direction comme limité, la chambre ne dispose pas de documents permettant d'étayer cette assertion.

#### 5.2.4. Capacité de distribution et d'accueil

La capacité maximale d'accueil des restaurants scolaires n'étant pas atteinte, il n'a pas été nécessaire pour la communauté d'agglomération de mettre en place quelque pratique visant à réguler l'accès à la restauration collective, d'autant que la capacité de production peut elle aussi progresser.

Les 47 sites de restauration scolaire (hors crèches) offrent un total de 10 110 places quotidiennes pour une capacité maximale affichée de 13 000 places selon la communauté d'agglomération.

**tableau 28 : Capacité d'accueil / vente théorique par jour**

	2013	2014	2015	2016	2017 (post-fusion)
Agents territoriaux	500	500	500	500	500
Scolaires	10 000	10 000	10 000	10 000	13 000
Crèches	400	400	400	400	500
Personnes âgées	-	-	-	-	-
<i>Dont nombre de repas portés à domicile</i>	-	-	-	-	-
Repas vendus à des structures extérieures	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Autres	Etat néant				

Source : EPCI

Selon l'EPCI, la capacité de production maximale de ses deux unités n'est pas atteinte. La cuisine de Roques, qui produit environ 3 000 repas/jour ne disposerait plus de marge. En revanche, la cuisine d'Eaunes, produisant actuellement jusqu'à 9 000 repas/jour serait en mesure de doubler cette capacité en passant sur un mode de production à deux équipes (organisation en deux-huit).

L'agglomération accueille 13 327 élèves scolarisés en 2017-2018 et revendique une capacité actuelle de production de 13 000 repas quotidiens pour cette population, soit un taux de couverture de 97,4 % qui pourrait au besoin augmenter. Or, un volume journalier d'environ 8 200 repas est produit à destination des élèves de primaire en 2017<sup>80</sup>. Le dispositif actuel est donc en capacité de répondre à l'enjeu démographique du territoire.

<sup>80</sup> 1 472 104 repas pour 180 jours d'ouverture.

### 5.2.5. Un service opérationnel toute l'année en semaine

Les cuisines centrales sont opérationnelles sur l'intégralité des jours ouvrés de l'année, adaptant leur activité au volume d'usagers et en particulier aux périodes scolaires.

**tableau 29 : Nombre de jours d'ouverture / de prestations de service (cuisine centrale d'Éaunes)**

	2013	2014	2015	2016	2017
Agents territoriaux	251	251	253	253	251
Scolaires	175	176	174	176	180
Crèches	251	251	253	253	251
Personnes âgées	0	0	0	0	0
Repas vendus à des structures extérieures	251	251	253	253	251
Jours ouvrés	251	251	252	253	251

Source : agglomération

En complément, un fonctionnement en mode dégradé est organisé en cas de problème de production / livraison / service. Les cuisines centrales disposent ainsi d'un « stock tampon » pour un service entier, à base de produits appertisés en cas de défaillance des approvisionnements (approvisionnements en flux tendus). Sur chaque site satellite, il existe un menu entier conditionné correspondant à l'effectif théorique maximal du restaurant (problème de production ou de livraison par exemple), ainsi qu'un menu froid pouvant être distribué en l'absence de personnel de restauration (grève ou maladie).

**tableau 30 : Occurrence du mode de fonctionnement dégradé**

Année	Motif	
	Grève	Autres cas
2013	8	Néant
2014	8	Néant
2015	5	Néant
2016	13	Néant
2017	8	Néant
2018	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Panne électrique (incendie transformateur).</li> <li>• Panne réfrigérateur sur un site – risque de rupture de la chaîne du froid.</li> <li>• Incident de production sur un appareil.</li> </ul>
Chaque année en septembre	Durant les premiers jours de la rentrée scolaire, pour les familles qui n'ont pas encore inscrit leur enfant, les stocks tampons sont parfois utilisés et permettent d'accueillir et de proposer un repas chaud aux enfants.	

Source : collectivité

## 5.3. L'offre de service

### 5.3.1. Un règlement intérieur à harmoniser

La CAM disposait d'un règlement intérieur pour la restauration scolaire, inclus dans un règlement général sur les services destinés à l'enfance (ALSH, ALAE<sup>81</sup> et restauration). Il coexiste depuis le cycle 2017-2018 avec un autre règlement intérieur applicable sur le périmètre de la communauté de communes Axe Sud et spécifiquement dédié à la restauration.

<sup>81</sup> Accueil de loisirs sans hébergement et accueil de loisirs associé à l'école.

Ces deux règlements ne restreignent pas l'accès des enfants au service public, ce qui en garantit l'universalité. Les inscriptions doivent être effectuées en début d'année scolaire et sont ensuite modifiables avec un préavis de 15 jours, sous réserve de facturation des absences ou de surfacturation des repas non réservés. Le choix du menu alternatif « sans viande »<sup>82</sup> est effectif pour l'ensemble de l'année scolaire.

Ces deux documents, mis en œuvre par la communauté d'agglomération, étaient toujours en vigueur à l'automne 2018 pour le cycle 2018-2019 et méritaient d'être unifiés : les dispositions applicables, y compris la tarification, étaient en effet identiques, l'accès au service se faisant par le biais du portail en ligne de l'agglomération. La situation a depuis été partiellement harmonisée par délibération n° 2019-052 du conseil communautaire du 21 mai 2019.

### **5.3.2. L'existence d'un menu alternatif « sans viande »**

À l'origine, la CAM proposait quotidiennement, outre le menu du jour, un repas « sans porc » pour répondre aux exigences d'adaptation de l'offre de restauration collective aux interdits alimentaires.

Depuis septembre 2017, la collectivité propose désormais un unique menu alternatif « sans viande », qui permet de répondre aux évolutions des habitudes alimentaires au-delà du seul aspect confessionnel.

Selon la collectivité, ce repas « sans viande » n'entraîne aucune conséquence financière, le prix étant identique par rapport à celui du repas dit « normal ». Afin de répondre aux standards nutritionnels, la viande est remplacée par des produits à base d'œufs ou de végétaux ou du poisson.

En outre, le règlement précise qu'en dehors de ce choix réalisé en début d'année, toute inscription d'un enfant auprès du service de restauration collective implique que l'ensemble des plats composant le menu lui sera servi. La demande des parents d'exclure une composante du repas n'est pas acceptée.

### **5.3.3. L'accueil d'enfants atteints de troubles de la santé**

Les enfants atteints de troubles de la santé (allergies...) peuvent être accueillis par les services de restauration scolaire selon certaines modalités.

Ainsi, pour les communes issues de la communauté de communes Axe Sud, le règlement de service pour l'année scolaire 2017/2018 impose aux parents d'un enfant présentant une allergie alimentaire de procéder à une demande de PAI auprès de la direction de l'école qui saisira les services concernés.

Dans ce cas de figure, les parents fournissent un plateau repas, conformément à la circulaire du 8 septembre 2003<sup>83</sup>. Une contribution aux frais de fonctionnement est également appliquée conformément à une délibération du conseil communautaire du 23 mai 2017. *A contrario*, à défaut de plateau repas fourni par les parents de l'enfant, ce dernier est exclu du bénéfice du service de restauration collective.

<sup>82</sup> Voir paragraphe suivant.

<sup>83</sup> Circulaire n° 2003-135 du 8 septembre 2003 relative à l'accueil en collectivité des enfants atteints de troubles de la santé.

Pour les enfants issus des autres communes du Muretain Agglo<sup>84</sup>, le règlement de service pour la même année scolaire prévoit une solution identique pour « toute pathologie nécessitant une prise en charge particulière » dans son article 2 « Santé et hygiène ».

Plus concrètement, l'accueil dans les restaurants scolaires d'un enfant présentant une allergie alimentaire n'est possible qu'avec la signature au préalable du PAI effectué auprès du directeur d'établissement qui saisira les services concernés. Ce PAI est valable un an et doit être renouvelé chaque année.

En conclusion sur ce point, l'EPCI propose une diversité de menus quotidiens dans son offre de restauration collective, qui permet de répondre aux attentes des usagers présentant des restrictions religieuses ou médicales. Cette diversité de menus n'a pas eu d'incidence sur le prix du repas. Néanmoins, ces menus dits alternatifs n'ayant été mis en place que récemment, les conséquences financières ne peuvent dès lors être totalement appréhendées.

#### **5.3.4. La qualité du service et la satisfaction des usagers**

La collectivité assure des démarches visant à assurer des standards de qualité relatifs à l'offre de restauration collective, et ce sous formes diverses.

Des fiches de liaison entre les restaurants scolaires et les crèches sont mises en place, permettant ainsi un suivi de la qualité de l'offre de restauration et de pointer les failles et de relever les correctifs nécessaires.

Outre les standards de qualité, la qualité du service de restauration collective peut être contrôlée par le biais de son appréciation par les usagers. Le degré d'implication des usagers semble en l'occurrence faible, au moins pour ce qui est de sa formalisation. Leur participation se limite, selon l'EPCI, à des consultations régulières de représentants des parents d'élèves, qui ne sont pas documentées.

La chambre a relevé qu'une réunion élus-parents d'élèves a pointé des difficultés dans l'organisation d'un « troisième service » sur certains sites<sup>85</sup>. Ce mode de distribution, qui raccourcit nécessairement le temps de repas des enfants ou décale leur déjeuner, dénote l'atteinte d'une réelle limite dans les capacités d'accueil.

La communauté de communes Axe Sud organisait régulièrement<sup>86</sup> des réunions d'une commission restauration scolaire, présidées par l'ordonnateur et en présence des représentants de parents d'élèves. Ces rencontres faisaient l'objet d'un procès-verbal accessible en ligne sur le site de l'intercommunalité.

La chambre invite l'agglomération à remettre en œuvre cette pratique qui favorise le dialogue entre usagers, élus et administration.

En conclusion, les démarches visant à assurer des standards de qualité sont plurielles mais mériteraient d'être renforcées, afin de garantir une meilleure qualité de l'offre de service de restauration, à travers notamment des objectifs chiffrés relativement aux produits issus de circuits

---

<sup>84</sup> Comprenant : Eaunes, Fonsorbes, Labarthe-sur-Lèze, Labastidette, Lavernose-Laccase, Le Fauga, Muret, Pinsaguel, Pins-Justaret, Portet-sur-Garonne, Roquettes, Saint Clar de Rivière, Saint Hilaire, Saint Lys, Saubens et Villate.

<sup>85</sup> Restaurant Paul Langevin à Seysses, commission restauration scolaire du 11 décembre 2014.

<sup>86</sup> Annuellement ou semestriellement entre 2014 et 2016.

courts, locaux, biologiques. Par ailleurs, la collectivité devrait développer les enquêtes de satisfaction des usagers en tant qu'outil de pilotage du service de restauration collective.

### 5.3.5. La politique tarifaire

5.3.5.1. Une politique tarifaire basée sur les revenus dont le cadre juridique a été normalisé en 2018

Depuis 2010, la CAM a mis en place une grille tarifaire en fonction du quotient familial des usagers. Le conseil communautaire révisé, annuellement, les tarifs en considération de l'indice des prix de l'année. Pour l'année scolaire 2017, les tarifs ont augmenté du niveau de l'inflation, soit 1,40 %<sup>87</sup>.

Les tarifs ont une amplitude qui va du simple à plus du double en fonction des revenus des familles. De ce point de vue, il pourra être relevé que les tarifs facturés aux convives issus des communes de la communauté de communes Axe Sud sont plus élevés que ceux de l'ancienne CAM, cette situation ayant perduré pendant 18 mois après la création du nouvel EPCI.

En outre, au regard de l'évolution des tarifs pratiqués par la CAM entre 2013 et 2017, l'augmentation du prix du repas a été plus importante en moyenne annuelle pour le repas des usagers scolaires que celle du repas destiné au personnel administratif : l'augmentation allant de 1,15 % à 3,56 % pour les scolaires contre 1,12 % pour tous les administratifs.

Par délibération n° 2017-087 du 27 juin 2018, le conseil a défini l'intérêt communautaire pour la compétence « action sociale », dans laquelle était incluse la préparation, la livraison et le service à table pour les scolaires, mais pas pour le personnel administratif.

Cette situation était source de difficultés. En effet, un restaurant administratif n'entrant pas dans le champ de la politique sociale ne peut pratiquer de tarifs différenciés au sens de l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983<sup>88</sup>. Ce faisant, la qualification juridique d'une telle structure aurait été celle d'un service public industriel et commercial et non d'un service public administratif, avec des conséquences en terme de régime juridique (TVA, régime contractuel des agents) et financières (équilibre budgétaire).

L'adoption de délibérations en septembre 2018 précisant l'intérêt communautaire sur la compétence action sociale, incluant la restauration<sup>89</sup> a permis de régulariser cette situation.

5.3.5.2. Le cas spécifique de la restauration scolaire : une harmonisation des tarifs à la rentrée 2018

Pour les familles résidant dans les communes de la CAM, les tarifs pour l'année scolaire 2017/2018, dans la continuité des années précédentes, ont été arrêtés selon une grille retenant huit quotients familiaux, étant précisé que le repas consommé par un enfant non inscrit préalablement est facturé au tarif forfaitaire de 4,20 €.

<sup>87</sup> Délibération du conseil communautaire n° 2017.104 du 27 juin 2017 concernant l'actualisation des tarifs à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2017.

<sup>88</sup> Rép. min. à QE n° 45164, JOAN du 25 novembre 2014, p. 9865.

<sup>89</sup> Délibération n° 2018-096 du 25 septembre 2018.

**tableau 31 : Les tarifs de restauration scolaire 2017-2018 (territoire de la CAM)**

Tarif restauration selon quotient familial	Repas par jour	Coût matières facturé par repas en cas d'absences	Contribution aux frais de fonctionnement pour PAI
Tarif 1 QF < 199	1,57 €	0,69 €	0,25 €
Tarif 2 200 < QF < 399	1,99 €	0,87 €	0,25 €
Tarif 3 400 < QF < 599	2,43 €	1,07 €	0,50 €
Tarif 4 600 < QF < 899	2,62 €	1,16 €	0,50 €
Tarif 5 900 < QF < 1299	2,82 €	1,24 €	0,50 €
Tarif 6 1300 < QF < 1599	3,14 €	1,38 €	0,75 €
Tarif 7 1600 < QF < 1999	3,25 €	1,43 €	0,75 €
Tarif 8 QF > 2000	3,45 €	1,52 €	1,00 €

Source : EPCI

Le mode de calcul diffère pour les familles issues des communes de la communauté de communes Axe Sud<sup>90</sup> puisque le tarif dépend des revenus déclarés auprès de la caisse d'allocations familiales. Le prix unitaire d'un repas réservé est compris entre 1,96 € et 3,49 €, le mode de calcul du tarif unitaire correspondant aux revenus divisés par 12 mois et multipliés par un taux dit « d'effort » qui dépend du nombre d'enfants à charge. Ils avaient été fixés à un tarif encore différent pour la CCRCSA.

Suite à la mise en place d'une grille tarifaire différente sur les trois anciennes communautés de communes en 2017, plusieurs communes avaient saisi le représentant de l'État<sup>91</sup> en février 2018 afin que cette politique tarifaire soit harmonisée.

Cette politique tarifaire non unifiée sur l'exercice 2017-2018 pouvait en effet être lue comme une rupture du principe d'égalité. Une harmonisation des tarifs est effective depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2018, sur la base de la grille pratiquée par la CAM, permettant d'unifier le tarif pratiqué pour tout usager de l'agglomération. Dans tous les cas, l'agglomération facture un tarif maximal inférieur au coût de revient qui peut être tiré de sa comptabilité.

## 5.4. Sécurité alimentaire et qualité nutritionnelle

### 5.4.1. Des processus d'hygiène maîtrisés

La collectivité veille au respect des normes d'hygiène et de sécurité alimentaires, son service de restauration collective étant pourvu d'un agrément sanitaire, dans le cadre d'un plan de maîtrise sanitaire (PMS) réactualisé annuellement, par application de la méthode HACCP.

C'est ainsi que la collectivité met en œuvre une démarche de prévention des risques sanitaires performant. Le respect des normes d'hygiène et de sécurité alimentaires a récemment fait l'objet d'un contrôle<sup>92</sup>, en 2017 sur la cuisine d'Eaunes, par la direction départementale de protection des populations (DDPP), lequel n'a pas relevé de défaillances, le niveau de maîtrise des risques sanitaires étant considéré comme satisfaisant et le niveau d'hygiène très satisfaisant en la matière et a considéré que la situation sanitaire était bonne.

<sup>90</sup> Frouzins, Lamasquère, Roques sur Garonne et Seysses.

<sup>91</sup> Courrier du 2 février 2018 d'un cabinet d'avocats au sous-préfet de Muret.

<sup>92</sup> Rapport d'inspection n° 17-031903 du 11 juillet 2017.

La collectivité exerce, de surcroît, des procédures de contrôle de l'effectivité de sa démarche de prévention des risques sanitaires, via un plan de prévention et échantillonnage prévoyant notamment des analyses bactériologiques et des audits externes à fréquences régulières.

En conclusion, une démarche de prévention des risques sanitaires est mise en œuvre effectivement par la collectivité, qui en assure un contrôle rigoureux. Les actions menées assurent suffisamment le respect des règles d'hygiène et de sécurité alimentaires par le service de restauration collective.

#### **5.4.2. L'équilibre nutritionnel et la protection de la santé**

La collectivité veille à proposer une offre de service de restauration collective conforme aux obligations réglementaires tenant à la qualité nutritionnelle. Ainsi, sa démarche en la matière a consisté notamment à la mise en place d'un service diététique-nutrition.

La collectivité respecte des exigences relatives au dosage ou grammage et, par ailleurs, accorde une attention à la qualité nutritionnelle en faisant siennes des préconisations du Groupe d'étude des marchés de restauration collective et nutrition (GEM-RCN).

En outre, elle conduit également des démarches en matière d'éducation alimentaire, à l'attention des jeunes usagers, ces démarches se traduisant notamment par des opérations d'éducation alimentaire organisées par les accueils périscolaires – ALAE – de l'intercommunalité, sous forme de projets pédagogiques, d'ateliers de cuisine, d'actions de sensibilisation sur les déchets alimentaires. C'est dans le prolongement des dernières mesures que la collectivité prévoit, à partir de la rentrée 2018, de mettre à la disposition des usagers de la restauration scolaire des balances afin de quantifier les déchets alimentaires.

Relativement à la qualité des conditions d'accueil des usagers, les restaurants scolaires sont pour l'essentiel pourvus de *self-service* pour les élèves de primaire, et de service à table pour les élèves de maternelle. La collectivité tend continuellement à améliorer ses conditions d'accueil, par le biais de réhabilitation, d'agrandissement et d'amélioration acoustique de ses espaces de restauration collective, et ce à l'attention des usagers mais également du personnel.

Dès lors, la collectivité répond de manière satisfaisante aux exigences sur la qualité nutritionnelle, et met en œuvre une politique d'éducation alimentaire diversifiée à l'attention des usagers de la restauration scolaire.

#### **5.4.3. Des approvisionnements qui privilégient le local, mais doivent faire une place à la filière bio**

##### 5.4.3.1. Un fonctionnement adossé à des contrats-cadres

L'approvisionnement est essentiellement assuré par le biais de contrats-cadres, qui ont été renouvelés suite à la création du nouvel EPCI.

Une consultation a ainsi été initiée au 1<sup>er</sup> trimestre 2018, sous la forme d'un appel d'offres ouvert pour la fourniture de denrées alimentaires et consommables, les prestations étant réparties

en différents lots. Cet accord a été conclu le 1<sup>er</sup> mai 2018<sup>93</sup> pour une durée d'un an pouvant être reconduit trois fois. Les critères de sélection pour un des marchés subséquents ont été :

- le prix pour 40 % ;
- les délais de livraison pour 10 % ;
- la démarche qualité du fournisseur pour 40 % ;
- la valeur technique pour 10 %.

L'agglomération a cherché à tenir compte de la souplesse offerte lors des procédures d'achat afin de pouvoir retenir une offre certes compétitive en termes de coûts, mais aussi en termes de modalités d'approvisionnement.

5.4.3.2. Une volonté de favoriser les circuits courts et la proximité qui doit faire une place au « bio »

L'EPCI indique s'attacher à proposer une offre de restauration collective de qualité, sans exhausteur de goût, de colorant et d'adjuvant. Elle revendique une politique d'achat de denrées alimentaires de qualité, en privilégiant, au travers de ses marchés publics, des produits de saison, des viandes d'origine française, et des produits régionaux (la volaille du Gers, les laitages de l'Ariège, les carottes de la Haute-Garonne...).

Le service restauration attribue sa préférence aux produits d'origine régionale, au détriment des produits issus de l'agriculture biologique, provenant parfois de pays non européens. La collectivité s'attache ainsi à soutenir la filière de l'agriculture française et *a fortiori* à s'inscrire dans la tendance des produits « made in France ».

L'article 24 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, issue des états généraux de l'alimentation (EGA), prévoit des objectifs imposés à la restauration collective à l'horizon 2022, de 50 % de produits sous signes officiels de qualité, dont 20 % de produits biologiques. Or, en 2017, les produits bio ne représentaient que 144 565 €, soit 5 % des achats alimentaires.

L'EPCI est donc invité à revoir sa politique de constitution des menus et d'approvisionnement, de manière à pouvoir progressivement atteindre les objectifs mentionnés, qui sont pour l'heure non quantifiés. En réponse, l'ordonnateur a indiqué s'engager dans cette voie, portée par le projet alimentaire de territoire initié en janvier 2019.

Cette démarche devra s'adosser à un état des lieux et un diagnostic de l'offre, notamment de produits biologiques locaux. La présence de différents acteurs coopératifs dans le secteur devrait lui permettre de trouver des interlocuteurs en ce sens.

---

<sup>93</sup> Délibérations du bureau communautaire n° 2018-033, 034 et 035 du 27 mars 2018.

## 5.5. Le cadre économique et financier

### 5.5.1. L'équilibre financier de la restauration collective

#### 5.5.1.1. Les coûts retracés au budget principal

L'agglomération présente ses comptes de façon fonctionnelle, comme le prévoient les articles L. 2312-3 et L. 2313-2 du CGCT.

Les charges et produits liés à la restauration collective ne peuvent être directement retracés par ce mode de présentation, dont le format règlementaire n'est pas destiné à cet effet.

En revanche, ils peuvent être identifiés en partie au sein de la deuxième fonction, « Enseignement-formation » et plus spécifiquement au sein de la sous-fonction 251 « Hébergement et restauration scolaire ». Considérant que le scolaire représente 90 % de l'activité de restauration, cette approche peut permettre d'appréhender la structure financière de ce service.

**tableau 32 : Coûts retracés au budget**

		2013	2014	2015	2016	2017 (post fusion)
FONCT.	011 - Charges à caractère général	2 172 673	2 333 404	2 469 607	2 351 587	3 616 980
	012 - charges de personnel	2 516 910	2 798 983	3 375 890	3 493 827	5 142 460
	66 - Charges financières	0	0	0	0	20 402
	Autres charges	0	0	0	0	0
	Total Charges	4 689 583	5 132 387	5 845 497	5 845 414	8 779 842
	Recettes	2 492 000	2 649 000	2 731 000	2 835 000	4 040 100
	<b>SOLDE</b>	<b>-2 197 583</b>	<b>-2 483 387</b>	<b>-3 114 497</b>	<b>-3 010 414</b>	<b>-4 739 742</b>
INVEST. (hors RAR)	21 - Immo	198 089	149 940	164 675	124 770	521 645
	13 - Subventions	56 790	0	0	0	0
	<b>Solde</b>	<b>-141 299</b>	<b>-149 940</b>	<b>-164 675</b>	<b>-124 770</b>	<b>-521 645</b>
<b>SOLDE TOTAL</b>		<b>-2 338 882</b>	<b>-2 633 327</b>	<b>-3 279 172</b>	<b>-3 135 184</b>	<b>-5 261 387</b>
<b>Prise en charge moyenne par repas pour la collectivité*</b>		2,23 €	2,45 €	2,93 €	2,76 €	3,57 €

Source : CRC, d'après budgets prévisionnels

\* solde de la sous-fonction 251 / nombre de repas scolaires facturés à l'année

Il en ressort, sur la base des données budgétaires, que le déficit généré par cette activité est devenu supérieur à ses recettes. L'agglomération prévoit de prendre directement à sa charge plus de la moitié du coût de chaque repas. Ce résultat est cohérent avec le calcul du tarif médian facturé aux familles, qui évolue de 2,50 à 2,72 € selon les années.

Bien que les dépenses de la communauté de communes Axe Sud ne soient pas retracées avant la fusion, il pourra être précisé pour exemple qu'en 2015, le budget restauration accusait un déficit de 1 501 080 €, les recettes étant de 985 527 € contre 2 486 607 € en dépenses. Le solde total consolidé en 2015 serait donc de 4 780 252 €. Le différentiel par rapport à 2017 est donc de 500 000 €, imputables en partie à une hausse du nombre de repas, qui génère arithmétiquement du déficit.

Également, le déficit induit par cette activité progresse plus rapidement que le nombre d'enfants servis, avec une nette inflexion suite à la création du nouvel EPCI en 2017, l'adjonction

de la cuisine centrale d'Axe Sud, dont les coûts étaient plus élevés, ayant accru le montant moyen de prise en charge de chaque repas par l'agglomération.

Aucune disposition réglementaire ne rend obligatoire le suivi de cette activité, considérée comme un service public administratif, dans un budget annexe. Pour autant, d'autres collectivités se sont engagées en ce sens afin de pouvoir avoir une connaissance affinée des coûts, dont le déficit à titre de comparaison est équivalent à l'excédent de fonctionnement global de l'exercice 2017 et représente 6 % des dépenses de fonctionnement.

Il serait utile que l'EPCI étudie la possibilité de mettre en place un budget annexe, sur la base de la nomenclature comptable M14.

#### 5.5.1.2. Des dépenses maîtrisées

Les dépenses étaient globalement maîtrisées avant la fusion des intercommunalités en 2017, mais ont ensuite connu une forte hausse, nettement supérieure à celle des repas servis. Le volume de ces derniers a progressé pour exemple de 41 %, contre 61 % pour les dépenses de personnel. Cette situation indique une performance moins élevée du service restauration collective de la communauté de communes Axe Sud par rapport à celui de la CAM, qui peut trouver sa cause en partie dans une question d'échelle.

L'augmentation des dépenses en 2014, lesquelles se stabilisent ensuite, est à mettre à l'actif d'une modification de périmètre, avec l'intégration des communes de Fonsorbes et du Fauga.

**tableau 33 : Dépenses rattachées au service de restauration collective**

€	2013	2014*	2015	2016	2017**
Dépenses de personnel (cuisine et entretien) (comptes 641 et 645)	724 106	985 565	949 992	958 108	1 662 917
Dépenses de surveillance (compte 641 et 645)	1 746 210	2 347 695	2 412 179	2 404 063	2 612 649
Dépenses de fournitures et petits équipements (compte 606)	170 643	224 644	176 207	163 595	223 266
Dépenses de fluides et d'entretien (compte 606)	249 572	268 824	271 544	229 197	322 247
Achats alimentaires (ou de repas) (comptes 602, 606 et 611)	1 611 633	1 657 757	1 710 696	1 746 588	2 636 313
Contrôles (compte 611)		2 730		27 375	9 788
Autres dépenses (Comptes 603, 604, 613, 615, 616, 618, 623, 625, 626)	262 000	278 557	618 146	646 153	1 208 503
<b>Dépenses totales</b>	<b>4 764 163</b>	<b>5 765 773</b>	<b>6 138 765</b>	<b>6 175 081</b>	<b>8 675 683</b>
<b>Dépenses par repas</b>	4,11 €	4,86 €	4,94 €	4,86 €	4,86 €

Source : Comptabilité analytique du service restauration de la collectivité.

\* Changement de périmètre avec l'inclusion de nouvelles communes

\*\* Nouvel EPCI

En 2015 et hors investissements, la communauté de communes d'Axe Sud présentait un coût du repas de 4,70 €, répartis à 44 % en coûts-dénrées (2,05 €), 37 % en charges de personnel (1,74 %) et le reliquat en charges diverses (0,91 €). Le coût d'un repas servi était de 6,49 €, incluant 1,79 € de charges de service.

## 5.5.1.3. Des recettes en faible évolution

Les recettes par repas ne peuvent être directement corrélées à l'évolution de la population ou des recettes brutes, puisqu'elles sont liées à la politique tarifaire. Il peut ainsi être relevé que les recettes sont très variables, mais elles semblent indiquer une certaine stabilité sur la période, soit environ 2,30 €/repas.

tableau 34 : Recettes rattachées au service de restauration collective

€	2013	2014	2015	2016	2017
Participation des usagers	2 492 873	2 332 078	2 699 939	2 913 399	3 957 880
Autres recettes	105 506	114 504	126 441	143 457	206 614
<b>Recettes totales</b>	<b>2 598 379</b>	<b>2 446 582</b>	<b>2 826 380</b>	<b>3 056 856</b>	<b>4 164 495</b>
<i>Recettes par repas</i>	<i>2,24 €</i>	<i>2,06 €</i>	<i>2,27 €</i>	<i>2,41 €</i>	<i>2,33 €</i>

Source : CRC

La collectivité perçoit les recettes des usagers *a posteriori*, la facturation étant effectuée en fin de mois et le paiement devant intervenir dans un délai de 15 jours (cas de la restauration scolaire)<sup>94</sup>. Les présences réelles sont comptabilisées quotidiennement par le biais d'un badge nominatif, chaque enfant ayant droit à un forfait annuel d'absence, sans conséquence financière – 10 jours pour les élèves de maternelle et 5 jours pour les élèves du primaire. Les moyens de paiement majoritairement sont la carte bleue par internet (46 %), le prélèvement bancaire (29 %) et le chèque (20 %).

Le taux de recouvrement de la régie multiservice (ALAE, ALSH, restauration) avant émission d'un titre de paiement par le comptable public a progressé sur la période. Il pourra ainsi être relevé qu'en 2013, 9 % des recettes n'étaient pas perçues, soit un taux de recouvrement de 91 %. Des démarches de relance automatique ont permis d'améliorer le taux de recouvrement, porté à 95 %, mais il ne progresse plus, ce qui doit conduire la collectivité à rechercher de nouvelles pistes d'amélioration.

## 5.5.1.4. Le coût du repas

Le coût de fabrication du repas (hors encadrement sur site) se maintient depuis 2014 et a même légèrement diminué, confirmant les efforts de maîtrise mis en exergue par la direction dans sa politique de conception des menus et d'achat. La progression en 2017 est due à l'absorption de la cuisine de Roques (Axe Sud) qui avait une politique plus qualitative et onéreuse (coût de fabrication à 3,21 € contre 2,43 € en moyenne pour la CAM).

Le coût-denrées est en particulier bien contrôlé, restant inférieur à 1,50 € par menu, la politique de menu alternatif n'ayant à ce niveau pas d'incidence<sup>95</sup>.

Le coût moyen estimé supporté par l'agglomération varie de 1,87 à 2,80 €/repas servi sur la période, soit plus de 4 M€ en 2017 selon les données de la comptabilité générale.

<sup>94</sup> Article 7 du règlement restauration scolaire 2017/2018.

<sup>95</sup> Coût d'un repas scolaire avec / sans viande : 1,5 € - 2 € pour un adulte.

**tableau 35 : Coût de prise en charge d'un repas par l'EPCI**

€	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses par repas	4,11 €	4,86 €	4,94 €	4,86 €	4,86 €
Recettes moyennes par repas	2,24 €	2,06 €	2,27 €	2,41 €	2,33 €
<b>Coût d'un repas pour l'agglomération</b>	<b>1,87 €</b>	<b>2,80 €</b>	<b>2,67 €</b>	<b>2,45 €</b>	<b>2,53 €</b>

### 5.5.2. Un plan de lutte contre le gaspillage dont les gains ne sont pas chiffrés

L'intercommunalité développe depuis 2004 un plan de lutte contre le gaspillage, conformément à l'article L. 541-15-3 du code de l'environnement, lequel impose aux collectivités locales, avant le 1<sup>er</sup> septembre 2016, la mise en œuvre d'« une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire au sein des services de restauration collective dont ils en assurent la gestion ».

Partant des objectifs du programme national nutrition santé (PNNS), le groupe d'étude des marchés de restauration collective et nutrition (GEM-RCN) formule des recommandations, faisant office de curseur dans l'élaboration des cahiers des charges des restaurations collectives, pour entre autres réduire le gaspillage alimentaire.

Les portions d'aliments servis doivent être adaptées à chaque classe d'âge en fonction de ses besoins nutritionnels. C'est ainsi qu'il apparaît que l'intercommunalité applique depuis 2004, dans sa restauration collective, les grammages préconisés par le GEM-RCN, les repas étant élaborés à partir de fiches techniques et adaptés à chaque classe d'âge des usagers de la restauration collective.

L'intercommunalité a renforcé, depuis septembre 2014, sa lutte contre le gaspillage alimentaire, en mettant en place un système informatisé d'inscription et désinscription pour la restauration scolaire, par le biais duquel les services peuvent connaître le juste nombre de repas scolaires à préparer, évitant ainsi la sur-fabrication et *a fortiori* le gaspillage alimentaire. Son bureau a délibéré le 21 mars 2017<sup>96</sup> la mise en œuvre d'une stratégie de soutien à l'économie sociale et circulaire et à la croissance verte qui inclut un volet dédié à la restauration.

Récemment, la collectivité a procédé à des rectifications, porteuses de limitation du gaspillage alimentaire. En effet, après de nombreux retours provenant de restaurants satellites quant aux portions de fromage souvent non consommées par les usagers – donc gaspillées –, les services de restauration ont supprimé cette composante du menu et ont intégré autrement l'apport en calcium.

Conformément aux dispositions de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, un plan de lutte contre le gaspillage alimentaire est mis en œuvre effectivement, mais ses conséquences économiques sont peu évaluées.

\*\*\*

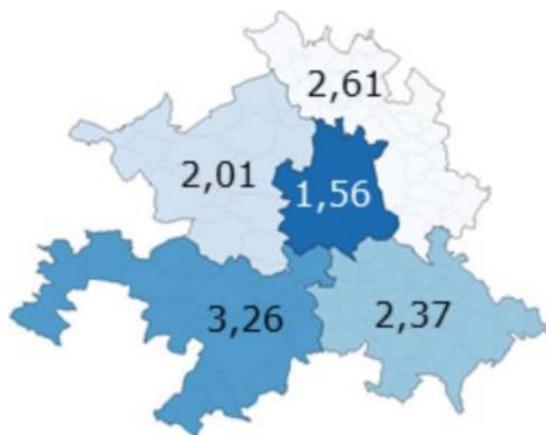
<sup>96</sup> Délibération du bureau communautaire n° 2017-015.

## ANNEXES

annexe 1 : Éléments de cadrage et de cartographie sur Lannemezan et son territoire .....	75
annexe 2 : Données RH.....	79
annexe 3 : Éléments financiers.....	83
annexe 4 : Compétences exercées par Le Muretain Agglo au 22 mai 2019 .....	89

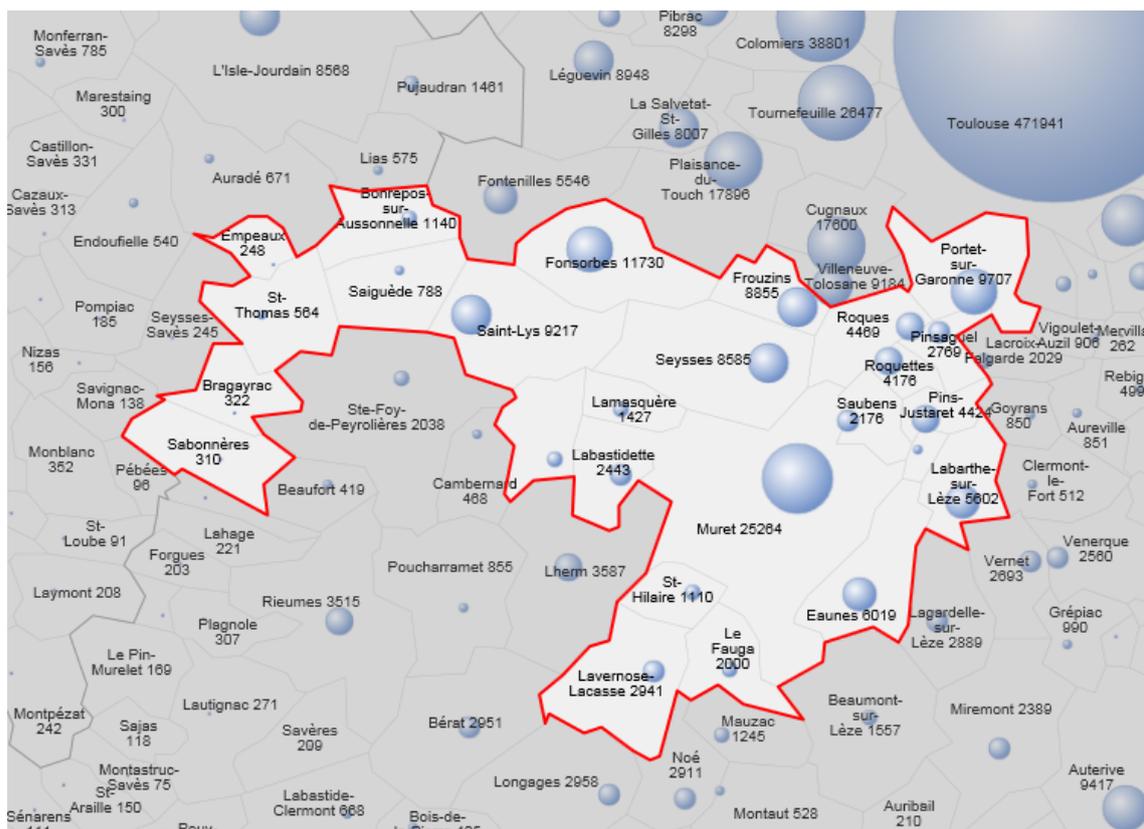
**annexe 1 : Éléments de cadrage et de cartographie sur Lannemezan et son territoire**

**carte 6 : Le ratio habitants / emploi (Toulouse et sa proche couronne)**

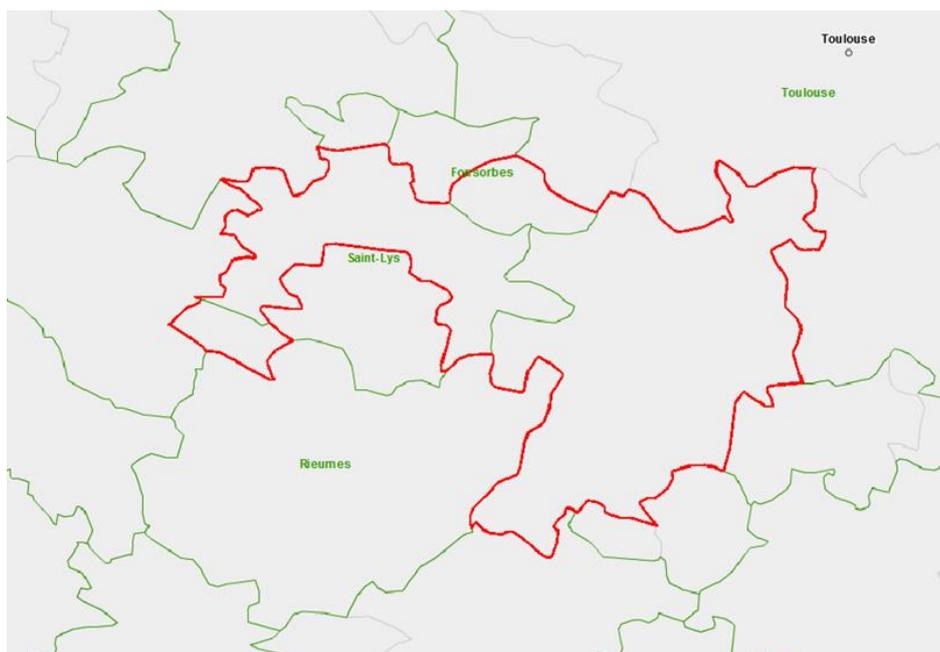


Source : aua/T, outil de veille active, édition 2017, d'après données Insee 2014

**carte 7 : Périmètre du Muretain Agglo et population de ses communes membres**

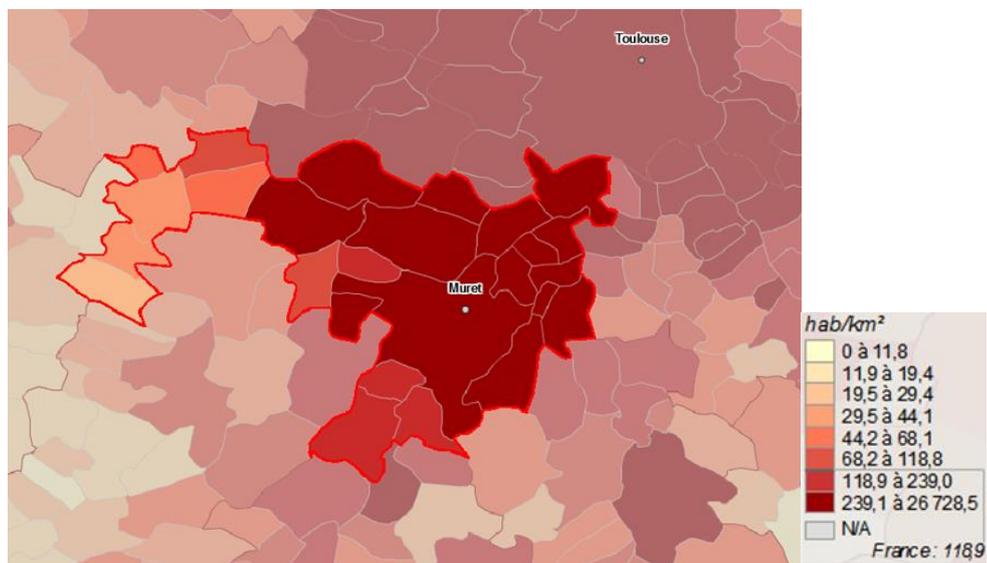


**carte 8 : Le Muretain Agglo et les bassins de vie du secteur**



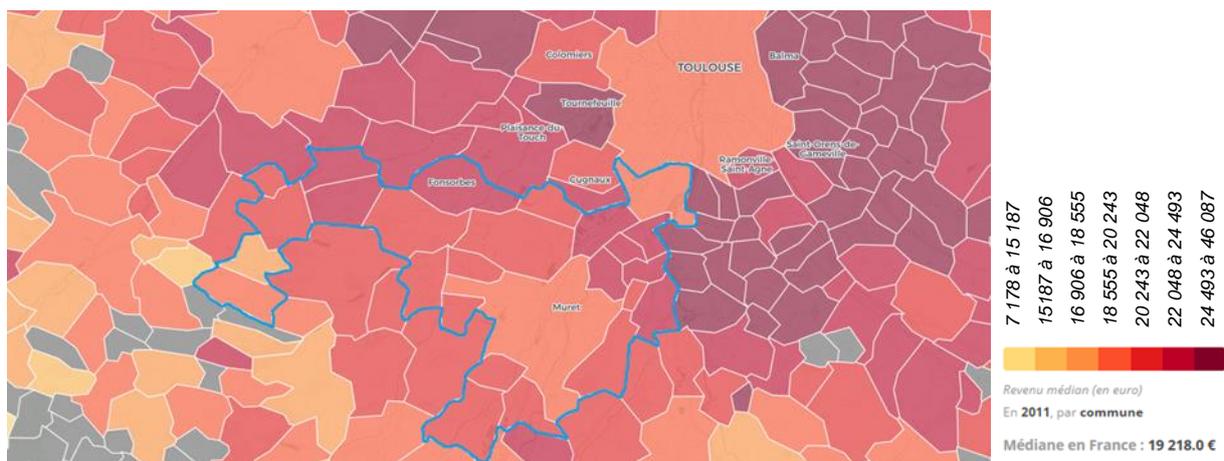
Source : CRC, d'après Géoclip – Espace cartographique de l'observatoire des territoires, 2018

**carte 9 : Densité de population des communes du Muretain et des environs**



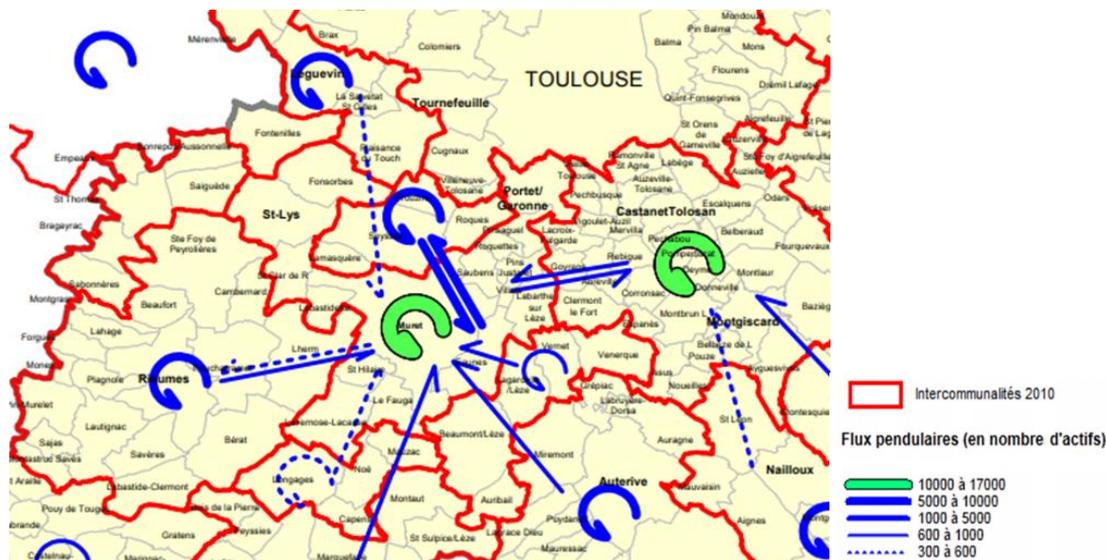
Source : CRC, d'après Géoclip – Espace cartographique de l'observatoire des territoires

carte 10 : Revenu médian par unité de consommation sur le Muretain et alentours



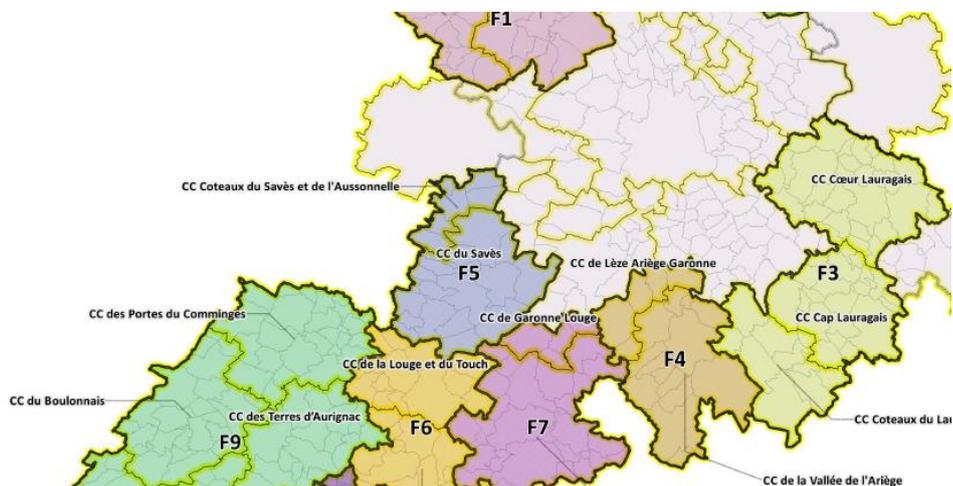
Source : DataFrance 2018, données Insee 2011

carte 11 : Flux d'actifs entre EPCI au sud de la métropole toulousaine en 2014



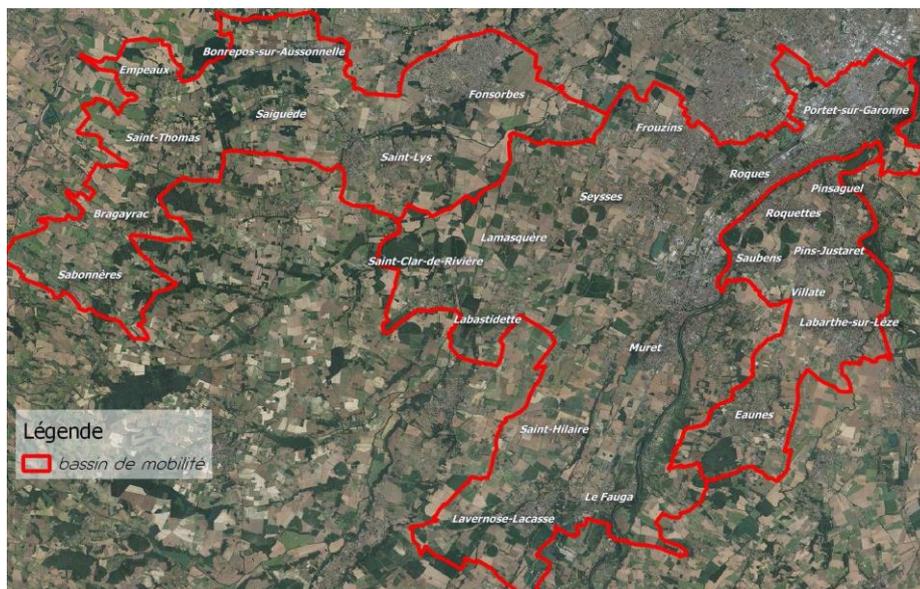
Source : Atlas DDT 31, 2014 - Transports et déplacements - fonds de carte IGN

carte 12 : Extrait du projet de SDCI en octobre 2015



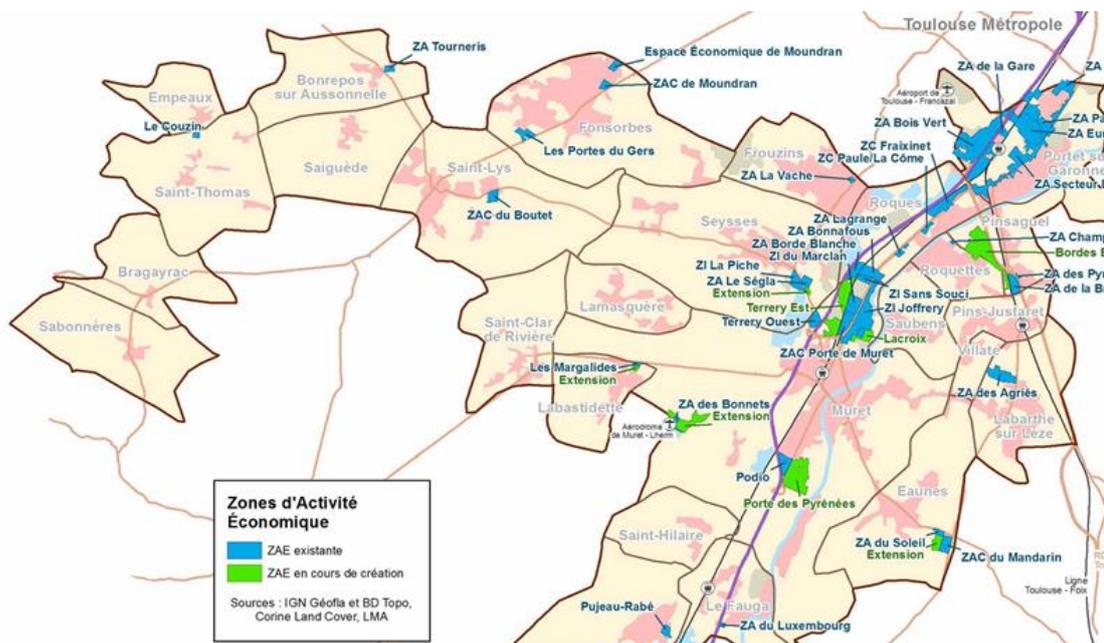
Source : DDT 31, sur fonds IGN

carte 13 : Bassins de mobilité du Muretain Agglo



Source : Le Muretain Agglo, séminaire sur le projet de territoire, juin 2018.

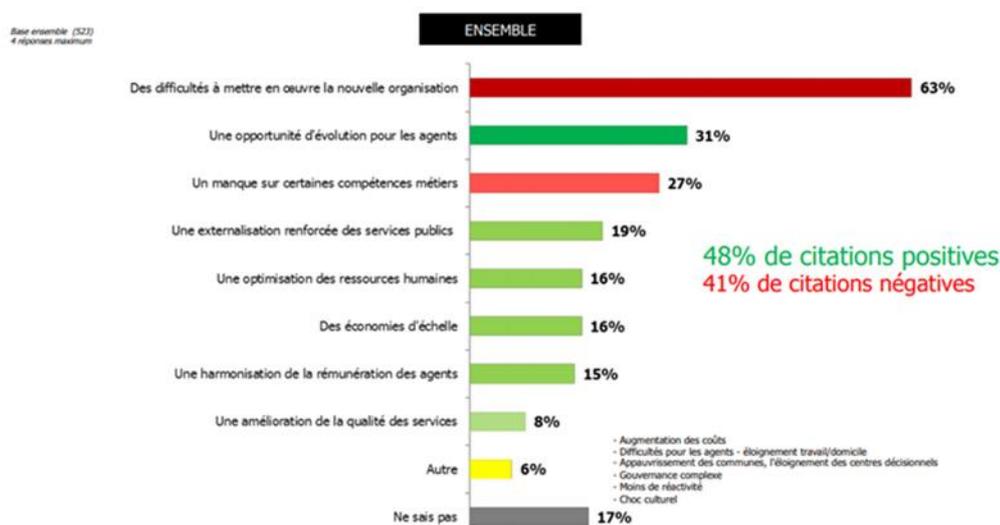
carte 14 : Zones d'activité économique actuelles et en projet sur Le Muretain Agglo



Source : Le Muretain Agglo, 2018

annexe 2 : Données RH

graphique 5 : Constats effectués en matière de ressources humaines suite aux fusions de collectivités



Source : 8ème baromètre RH des collectivités, 2017, Randstad – La Gazette des communes

tableau 36 : Structure des charges et poids des charges de personnel

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Structure moyenne	2017	Structure moyenne
Charges à caractère général	14 356 924	13 499 086	14 460 405	15 104 550	13 996 906	29,2 %	18 846 421	27,8 %
+ Charges de personnel	27 596 883	28 848 224	33 991 305	36 113 524	37 497 745	67,1 %	46 264 175	68,2 %
+ Subventions de fonctionnement	111 749	131 151	131 222	138 605	364 930	0,4 %	148 548	0,2 %
+ Autres charges de gestion	737 127	1 156 881	1 939 159	1 774 487	1 211 710	2,8 %	1 979 504	2,9 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	94 013	88 712	312 091	332 975	382 814	0,5 %	559 070	0,8 %
= Charges courantes	<b>42 896 696</b>	<b>43 724 054</b>	<b>50 834 181</b>	<b>53 464 141</b>	<b>53 454 104</b>		<b>67 797 718</b>	
Charges de personnel / charges courantes	64,3 %	66,0 %	66,9 %	67,5 %	70,1 %		68,2 %	

Source : CRC, d'après logiciel Anafi basé sur les comptes de gestion

tableau 37 : Effectifs de la collectivité

Nombre d'agents	2013	2015	2017	Variation moyenne
Fonctionnaires	683	821	986	20,15 %
Non-titulaires	26	21	50	38,68 %
Agents n'occupant pas un emploi permanent	309	427	528	30,72 %
<b>Total</b>	<b>1 018</b>	<b>1 269</b>	<b>1 564</b>	<b>23,95 %</b>

Source : CRC, d'après bilans sociaux et DGCL pour les moyennes (2017 : année de fusion)

**tableau 38 : Répartition des agents permanents par catégorie**

Catégorie hiérarchique des permanents	2013	2015	2017*	Structure type pour les collectivités comparables*	Structure pour les organismes communaux*
A	5 %	4 %	5 %	13 %	6 %
B	9 %	9 %	12 %	17 %	11 %
C	85 %	87 %	83 %	69 %	82 %

Source : CRC, d'après bilans sociaux et [www.collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr) pour les moyennes

\* d'après la répartition au sein organismes intercommunaux et communaux en 2016

**tableau 39 : Évolution des effectifs par filière (hors agents non permanents)**

	2013	2015	Variation 2013-2015	2017	Variation 2015-2017
Administrative	79	86	8,86 %	114	32,56 %
Technique	305	365	19,67 %	425	16,44 %
Culturelle	-	-	-	21	-
Sportive	11	17	54,55 %	11	-35,29 %
Sociale	117	153	30,77 %	280	106,54 %
Médico-sociale	34	36	5,88 %		
Médico-technique	1	1	0,00 %	-	-
Animation	136	186	36,76 %	197	20,35 %

Source : CRC, d'après bilans sociaux (2017, année de fusion)

**tableau 40 : Répartition des agents par filière**

	2013	2015	2017	Organismes intercommunaux en 2016*
Administrative	11,57 %	10,19 %	11 %	25,0 %
Technique	44,66 %	43,25 %	41 %	49,0 %
Culturelle		-	2 %	7,0 %
Sportive	1,61 %	2,01 %	1 %	2,0 %
Sociale	17,13 %	18,13 %	27 %	6,3 %
Médico-sociale	4,98 %	4,27 %		3,1 %
Médico-technique	0,15 %	0,12 %	-	-
Police municipale	-	-	-	0,3 %
Incendie et secours	-	-	-	-
Animation	19,91 %	22,04 %	19 %	6,1 %
Autres cas		-	-	1,2 %

Source : CRC, d'après bilans sociaux et [www.collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr) pour les moyennes

\* d'après la répartition au sein organismes intercommunaux et communaux en 2016

**tableau 41 : Évolution du coût d'un ETP de titulaire avant et après la fusion**

	2015	2017
Nombre d'ETP de fonctionnaires	775,8	929,5
Masse salariale des fonctionnaires*	25 667 731	32 969 455
Coût d'un ETP de fonctionnaire	33 087	35 470

Source : CRC, d'après bilans sociaux

\* Données Anafi : rémunérations du personnel titulaire (dont régime indemnitaire) auxquelles a été ajoutée une quote part de charge sociale calculée sur la base de l'ensemble des charges sociales de la collectivité (soit 41,66 % de CS en 2015 et 42,78 % de CS en 2017).

**tableau 42 : Agents recrutés sur des emplois non permanents classés par besoin durant l'exercice 2017**

Environnement	46	19,83 %
Réfectoires	5	2,16 %
Piscine	34	14,66 %
Action éducative/Restauration	69	29,74 %
Petite enfance	29	12,50 %
Ecole de Musique Roques	3	1,29 %
ALAE	11	4,74 %
CLAE	5	2,16 %
Cuisine centrale Roques	1	0,43 %
Administration générale	1	0,43 %
Aqualudia	3	1,29 %
ATSEM	13	5,60 %
Crèche	3	1,29 %
Finances	1	0,43 %
Collecte des déchets	1	0,43 %
LAEP	1	0,43 %
Voirie	1	0,43 %
Entretien	1	0,43 %
Restauration UCPA Magasin	1	0,43 %
Non précisé	3	1,29 %

Source : CRC, d'après le tableau des effectifs au 31 décembre 2017 fourni par la collectivité

**tableau 43 : Évaluation du coût du régime du temps de travail appliqué par la collectivité en 2017**

	<b>Base : régime des agents de l'ex CAM</b>
Durée légale du travail	1 607
Durée de travail théorique de la collectivité*	1 583
différence avec la durée légale	24
Effectifs exprimés en ETP**	1 213
volume d'heures perdues	29 100
<b>Sureffectif théorique</b>	<b>18</b>
Charges de personnel en 2017	46 264 175 €
Coût moyen d'un agent	38 156 €
<b>Surcoût budgétaire</b>	<b>690 940 €</b>

Source : CRC, les données fournies par la collectivité

\* temps de travail évalué par la collectivité pour les agents issus de l'ex CAM

\*\* d'après la synthèse du bilan social 2017 du Muretain Agglo

tableau 44 : Détail de la rémunération du personnel communautaire

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	2017	Variation 2016-2017
Rémunération principale	11 847 478	12 211 997	14 761 247	15 486 302	16 256 791	8,2 %	19 909 034	22,47 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	1 762 778	1 802 839	2 124 415	2 303 887	2 400 682	8,0 %	2 932 776	22,16 %
+ Autres indemnités	300 232	305 786	328 470	329 062	331 988	2,5 %	249 278	-24,91 %
<b>= Rémunérations du personnel titulaire (a)</b>	<b>13 910 487</b>	<b>14 320 623</b>	<b>17 214 132</b>	<b>18 119 251</b>	<b>18 989 462</b>	<b>8,1 %</b>	<b>23 091 088</b>	<b>21,60 %</b>
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	75,4 %	75,4 %	76,9 %	76,5 %	76,7 %		76,7 %	0,01 %
Rémunération principale	4 533 116	4 610 575	5 055 837	5 446 017	5 629 863	5,6 %	6 827 755	21,28 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	0	0	0	0	0	N.C.	0	
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0	N.C.	0	
<b>= Rémunérations du personnel non titulaire (b)</b>	<b>4 533 116</b>	<b>4 610 575</b>	<b>5 055 837</b>	<b>5 446 017</b>	<b>5 629 863</b>	<b>5,6 %</b>	<b>6 827 755</b>	<b>21,28 %</b>
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	24,6 %	24,3 %	22,6 %	23,0 %	22,7 %		22,7 %	-0,25 %
<b>Autres rémunérations (c)</b>	<b>16 229</b>	<b>54 050</b>	<b>109 304</b>	<b>118 787</b>	<b>134 314</b>	<b>69,6 %</b>	<b>178 234</b>	<b>32,70 %</b>
<b>= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+ b+ c)</b>	<b>18 459 833</b>	<b>18 985 247</b>	<b>22 379 272</b>	<b>23 684 055</b>	<b>24 753 638</b>	<b>7,6 %</b>	<b>30 097 077</b>	<b>21,59 %</b>
Atténuations de charges	232 130	140 112	79 798	124 361	195 031	-4,3 %	408 584	109,50 %
<b>= Rémunérations du personnel</b>	<b>18 227 703</b>	<b>18 845 136</b>	<b>22 299 474</b>	<b>23 559 694</b>	<b>24 558 607</b>	<b>7,7 %</b>	<b>29 688 492</b>	<b>20,89 %</b>

Source : CRC, d'après logiciel Anafi basé sur les comptes de gestion

## annexe 3 : Éléments financiers

tableau 45 : Évolution de l'attribution de compensation nette versé par la CAM 2012-2016

Communes	2012	2013	2014	2015	2016	Total période
EAUNES	-325 481	-325 481	-325 481	-325 481	-284 193	<b>-1 586 117</b>
FAUGA (LE )*	-	-	-93 126	-95 330	-67 101	<b>-255 557</b>
FONSORBES*	-	-	-1 681 032	-1 143 816	-1 235 167	<b>-4 060 015</b>
LABARTHE-SUR-LEZE	-157 598	-167 685	-219 828	-226 132	-198 665	<b>-969 908</b>
LABASTIDETTE	-118 163	-121 181	-129 791	-132 306	-149 659	<b>-651 100</b>
LAVERNOSE-LACASSE	-181 557	-191 499	-219 863	-198 303	-182 111	<b>-973 333</b>
<b>MURET</b>	<b>772 098</b>	<b>757 197</b>	<b>742 297</b>	<b>742 297</b>	<b>1 402 117</b>	<b>4 416 006</b>
PINSAGUEL	184 160	173 207	120 543	107 052	104 369	<b>689 331</b>
PINS-JUSTARET	-254 335	-268 394	-197 718	-156 712	-126 558	<b>-1 003 717</b>
<b>PORTET-SUR-GARONNE</b>	<b>5 042 827</b>	<b>5 042 827</b>	<b>4 869 034</b>	<b>4 833 058</b>	<b>5 235 659</b>	<b>25 023 405</b>
ROQUETTES	-49 898	-49 898	102	102	0	<b>-99 592</b>
SAINT-CLAR-DE-RIVIERE	-183 754	-187 477	-179 103	-159 638	-149 638	<b>-859 610</b>
SAINT-HILAIRE	-56 460	-58 596	-73 482	-74 741	-75 763	<b>-339 042</b>
SAINT-LYS	-645 432	-712 888	-641 508	-812 090	-765 597	<b>-3 577 515</b>
SAUBENS	-163 689	-174 932	-248 675	-241 796	-228 446	<b>-1 057 538</b>
VILLATE	-36 186	-36 186	-40 252	-40 252	-30 252	<b>-183 128</b>
	<b>3 826 532</b>	<b>3 679 014</b>	<b>1 682 117</b>	<b>2 075 912</b>	<b>3 248 996</b>	<b>14 512 570</b>

Source : CRC, d'après Anafi

\* Communes intégrées au périmètre de l'EPCI en 2014

tableau 46 : Attribution de compensation Muretain Agglo en 2017

Communes	2017	2018*	Total période	% du total versé par le groupement
EAUNES	-276 141		-276 141	-8,65 %
FAUGA (LE )	-64 785		-64 785	-2,03 %
FONSORBES	-1 342 144		-1 342 144	-42,05 %
LABARTHE-SUR-LEZE	-195 865		-195 865	-6,14 %
LABASTIDETTE	-146 591		-146 591	-4,59 %
LAVERNOSE-LACASSE	-182 385		-182 385	-5,71 %
MURET	1 394 872		1 394 872	43,70 %
PINSAGUEL	108 269		108 269	3,39 %
PINS-JUSTARET	-123 985		-123 985	-3,88 %
PORTET-SUR-GARONNE	5 249 362		5 249 362	164,46 %
ROQUETTES	5 466		5 466	0,17 %
SAINT-CLAR-DE-RIVIERE	-147 825		-147 825	-4,63 %
SAINT-HILAIRE	-75 341		-75 341	-2,36 %
SAINT-LYS	-756 793		-756 793	-23,71 %
SAUBENS	-225 198		-225 198	-7,06 %
VILLATE	-29 078		-29 078	-0,91 %
<b>TOTAL EX CAM</b>	<b>3 191 838</b>		<b>3 191 838</b>	<b>100,00 %</b>
FROUZINS	158 891		158 891	7,63 %
LAMASQUERE	67 706		67 706	3,25 %
ROQUES	1 539 259		1 539 259	73,90 %
SEYSSES	316 957		316 957	15,22 %
<b>EX CC AXE-SUD</b>	<b>2 082 813</b>		<b>2 082 813</b>	<b>100,00 %</b>
<b>EX CCRCSA</b>	<b>124 959</b>		<b>124 959</b>	<b>100,00 %</b>
<b>TOTAL MURETAIN AGGLO</b>	<b>5 399 610</b>		<b>5 399 610</b>	

Source : CRC, d'après Anafi

Nota : les montants négatifs traduisent un reversement de la commune à l'agglomération

\* les données 2018 seront actualisées ultérieurement

**tableau 47 : Situation comparée de la fiscalité des communes et du groupement entre 2016 et 2017**

	en €	2016	2017
<b>Communes membres</b>			
Contributions directes - 731		35 988 779	46 621 556
Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)- 7323 -73221 à/c 2017		90 806	112 802
Reversement et restitution sur impôts locaux -comptes 739113-739115-739117 -739118 -73918- exercice <2012 - compte 7391 à/c 2012		-378 882	-287 443
Prélèvement pour reversement de fiscalité (FNGIR) - 739116 en 2011 - 73923 à/c 2012 - 739221 à/c 2017		-638255	-738675
Autres reversements de fiscalité - 73928		-14 255	0
<b>Solde des reversements</b>		<b>-926 331</b>	<b>-913 316</b>
<b>Sous-total (A)</b>		<b>35 048 194</b>	<b>45 708 240</b>
<b>Groupement</b>			
Contributions directes - 731		28 665 044	38 194 953
Dotation de soutien à l'investissement territorial - 73215 à/c 2017		0	0
Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) - 7323 - 73221 à/c 2107		137 449	0
Autres reversements de fiscalité - 7328		127 599	165 411
Reversement et restitution sur impôts locaux -comptes 739113-739115-739117 -739118 -73918- exercice <2012 - compte 7391 à/c 2012		0	-1 971
Prélèvement pour reversement de fiscalité (FNGIR) - 73923 puis 739221 à/c 2017		0	-723 349
<b>Solde des reversements</b>		<b>265 048</b>	<b>-559 909</b>
<b>Sous-total (B)</b>		<b>28 930 092</b>	<b>37 635 044</b>
<b>Total communes et groupement (C=A+ B)</b>		<b>63 978 286</b>	<b>83 343 284</b>

Source : CRC, d'après Anafi

**tableau 48 : Évolution de la recette des impôts locaux de la CAM (2012-2016) et du Muretain Agglo (2017)**

En €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	2017	Variation 2016-2017
Taxe foncière, taxe d'habitation et CFE	15 919 915	17 019 587	19 372 498	20 020 195	21 237 132	7,5 %	27 698 526	30,42 %
+ Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	3 749 634	4 133 162	4 146 619	4 648 235	4 663 345	5,6 %	5 751 546	23,34 %
+ Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	1 506 066	1 676 852	1 575 420	1 849 362	1 834 177	5,1 %	3 877 620	111,41 %
+ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	316 254	322 634	356 316	371 871	409 269	6,7 %	526 402	28,62 %
+ Autres impôts locaux ou assimilés	516 711	152 221	398 860	294 056	521 121	0,2 %	340 859	-34,59 %
<b>Impôts locaux bruts avant restitution</b>	<b>22 008 580</b>	<b>23 304 456</b>	<b>25 849 713</b>	<b>27 183 719</b>	<b>28 665 044</b>	<b>6,8 %</b>	<b>38 194 953</b>	<b>33,25 %</b>
- Restitution et reversements sur impôts locaux (hors péréquation)	6 020 819	6 002 011	5 842 635	5 682 509	11 076 265	16,5 %	8 912 930	-19,53 %
dont prélèvement pour reversement d'attribution de compensation	5 999 085	5 973 231	5 731 976	5 682 509	6 742 145	3,0 %	8 910 959	32,17 %
dont prélèvement pour reversement de dotation de solidarité communautaire	0	0	0	0	4 334 120	N.C.	0	-
<b>= Impôts locaux nets des restitutions</b>	<b>15 987 761</b>	<b>17 302 445</b>	<b>20 007 078</b>	<b>21 501 210</b>	<b>17 588 779</b>	<b>6,9 %</b>	<b>29 282 023</b>	<b>66,48 %</b>
+ Taxes sur activités de service et domaine	8 512 014	9 036 371	10 598 212	10 750 982	11 040 902	6,7 %	13 736 312	24,41 %
<b>= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</b>	<b>24 499 775</b>	<b>26 338 816</b>	<b>30 605 290</b>	<b>32 252 192</b>	<b>28 629 681</b>	<b>4,0 %</b>	<b>43 018 335</b>	<b>50,26 %</b>

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

tableau 49 : Les charges à caractère général 2012-2017

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	2017	Variation 2016-2017
<b>Charges à caractère général</b>	<b>14 356 924</b>	<b>13 499 086</b>	<b>14 460 405</b>	<b>15 104 550</b>	<b>13 996 906</b>	-0,6 %	<b>18 846 421</b>	34,65 %
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	4 678 055	4 883 076	5 433 378	5 559 063	5 429 381	3,8 %	7 170 012	32,06 %
<i>Dont crédit-bail</i>	0	0	0	0	0	N.C.	0	#DIV/0!
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	494 018	423 068	210 228	176 822	179 543	-22,4 %	293 255	63,33 %
<i>Dont entretien et réparations</i>	1 639 891	1 850 666	1 764 489	1 966 450	1 964 289	4,6 %	2 051 386	4,43 %
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	308 796	341 149	377 140	364 351	324 477	1,2 %	238 399	-26,53 %
<i>Dont autres services extérieurs</i>	510 562	543 826	607 315	654 872	335 975	-9,9 %	620 221	84,60 %
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	324 572	474 054	325 601	367 396	379 577	4,0 %	757 145	99,47 %
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	5 676 010	4 398 177	5 205 900	5 490 103	4 847 841	-3,9 %	7 053 558	45,50 %
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	98 670	83 923	34 502	42 490	62 735	-10,7 %	84 860	35,27 %
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	101 495	109 127	78 197	57 922	86 677	-3,9 %	103 566	19,49 %
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	148 306	120 771	119 708	124 913	119 841	-5,2 %	113 234	-5,51 %
<i>Dont déplacements et missions</i>	49 146	41 927	41 388	35 769	52 138	1,5 %	38 291	-26,56 %
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	306 902	217 877	246 010	250 177	201 214	-10,0 %	256 641	27,55 %
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	20 500	11 444	16 547	14 222	13 216	-10,4 %	65 853	398,29 %
- Remboursement de frais	189 707	382 746	149 121	165 856	112 829	-12,2 %	118 134	4,70 %
<b>= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais</b>	<b>14 167 217</b>	<b>13 116 340</b>	<b>14 311 284</b>	<b>14 938 695</b>	<b>13 884 077</b>	-0,5 %	<b>18 728 287</b>	34,89 %
<i>en % des produits de gestion</i>	26,5 %	25,4 %	24,3 %	24,5 %	24,3 %		24,6 %	

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

**tableau 50 : L'investissement consolidé du bloc communal en 2017**

Budget	Dépenses d'équipement
BONREPOS-SUR-AUSSONNELLE	18 402
BRAGAYRAC	15 411
EAUNES	559 842
EMPEAUX	322 895
FAUGA (LE )	95 931
FONSORBES	2 274 269
FROUZINS	2 009 985
LABARTHE-SUR-LEZE	1 133 794
LABASTIDETTE	377 631
LAMASQUERE	225 437
LAVERNOSE-LACASSE	489 955
MURET	3 133 512
PINSAGUEL	1 051 731
PINS-JUSTARET	371 202
PORTET-SUR-GARONNE	3 396 258
ROQUES	770 608
ROQUETTES	590 457
SABONNERES	268 141
SAIGUEDE	103 296
SAINT-CLAR-DE-RIVIERE	118 234
SAINT-HILAIRE	32 501
SAINT-LYS	199 183
SAINT-THOMAS	2 862
SAUBENS	183 403
SEYSSES	482 622
VILLATE	6 643
<b>DEPENSES CONSOLIDEES DES COMMUNES MEMBRES</b>	<b>18 234 206</b>
<b>LE MURETAIN AGGLO</b>	<b>11 508 271</b>
<b>ENSEMBLE DES DEPENSES DU BLOC COMMUNAL</b>	<b>29 742 476</b>
<b>PART DES DEPENSES COMMUNALES</b>	<b>61,31 %</b>
<b>DEPENSES D'INVESTISSEMENT COMPETENCE VOIRIE*</b>	<b>8 744 450</b>
<b>PART DES DEPENSES COMMUNALES EN INTEGRANT LA VOIRIE</b>	<b>90,71 %</b>
<b>FONDS DE CONCOURS STRUCTURANTS (Compte 2041412)</b>	<b>1 788 774</b>
<b>PART DES DEPENSES COMMUNALES EN VOIRIE ET FONDS DE CONCOURS</b>	<b>96,72 %</b>

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

\* d'après montant du compte administratif 2017

tableau 51 : Le fonds de roulement 2012-2016 et comparaison avec 2017

au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	2017	Variation 2016-2017
Dotations, réserves et affectations	39 826 812	51 559 626	60 926 355	68 139 000	87 038 547	21,6 %	110 077 626	26,47 %
+ Droit de l'affectant	0	0	0	0	0	N.C.	0	N.C.
- Neutralisations des amortissements, provisions et dépréciations et régularisation en situation nette des provisions pour R&C sur emprunts à risques	0	0	0	0	0	N.C.	17545,68	N.C.
+/- Différences sur réalisations	153 173	164 533	165 841	165 348	164 839	1,9 %	-388 220	-335,51 %
+/- Résultat (fonctionnement)	9 275 467	9 403 537	6 188 910	5 524 958	1 617 585	-35,4 %	4 950 262	206,03 %
+ Subventions	18 572 877	22 354 730	30 229 098	34 312 189	40 071 680	21,2 %	49 737 651	24,12 %
<i>dont subventions transférables</i>	16 437	16 437	16 437	16 437	24 959	11,0 %	837 253	3254,53 %
<i>dont subventions non transférables</i>	18 556 441	22 338 293	30 212 662	34 295 753	40 046 721	21,2 %	48 900 398	22,11 %
+ Provisions pour risques et charges	3 195 000	0	0	0	0	-100,0 %	0	N.C.
<i>dont provisions pour R&amp;C sur emprunts</i>	0	0	0	0	0	N.C.	0	N.C.
<b>= Ressources propres élargies</b>	<b>71 023 330</b>	<b>83 482 426</b>	<b>97 510 205</b>	<b>108 141 495</b>	<b>128 892 651</b>	<b>16,1 %</b>	<b>164 359 774</b>	<b>27,52 %</b>
+ Dettes financières (hors obligations)	5 563 062	7 043 403	13 607 712	16 199 269	19 169 868	36,2 %	22 520 873	17,48 %
+ Emprunts obligataires	0	0	0	0	0	N.C.	0	N.C.
<b>= Ressources stables (E)</b>	<b>76 586 391</b>	<b>90 525 829</b>	<b>111 117 916</b>	<b>124 340 765</b>	<b>148 062 519</b>	<b>17,9 %</b>	<b>186 880 647</b>	<b>26,22 %</b>
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	26 185 267	41 829 732	44 813 534	47 043 542	48 923 584	16,9 %	56 833 929	16,17 %
<i>dont subventions d'équipement versées</i>	1 926 845	5 715 491	8 686 256	11 542 855	12 269 725	58,9 %	13 427 270	9,43 %
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	1 395 993	2 379 969	1 680 824	1 637 268	1 584 862	3,2 %	2 613 642	64,91 %
<i>dont immobilisations corporelles</i>	22 859 843	33 731 688	34 443 869	33 855 834	35 061 412	11,3 %	40 785 431	16,33 %
<i>dont immobilisations financières</i>	2 585	2 585	2 585	7 585	7 585	30,9 %	7 585	0,00 %
+ Immobilisations en cours	20 865 309	14 918 517	17 176 338	17 782 902	18 710 672	-2,7 %	33 144 081	77,14 %
+ Encours de production et travaux stockés	0	0	0	0	0	N.C.	0	N.C.
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	0	0	0	0	0	N.C.	0	N.C.
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	24 140 666	37 284 626	45 489 045	52 522 788	74 377 461	32,3 %	91 630 671	23,20 %
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA, CCAS et caisse des écoles)	0	0	0	0	0	N.C.	-3 185	N.C.
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	0	0	0	0	0	N.C.	0	N.C.
<b>= Emplois immobilisés (F)</b>	<b>71 191 241</b>	<b>94 032 875</b>	<b>107 478 918</b>	<b>117 349 233</b>	<b>142 011 717</b>	<b>18,8 %</b>	<b>181 605 496</b>	<b>27,88 %</b>
<b>= Fonds de roulement net global (E-F)</b>	<b>5 395 150</b>	<b>-3 507 046</b>	<b>3 638 998</b>	<b>6 991 532</b>	<b>6 050 803</b>	<b>2,9 %</b>	<b>5 275 151</b>	<b>-12,82 %</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	45,9	-29,3	26,1	47,7	41,3		28,4	

Source : CRC, d'après le logiciel Anafi

tableau 52 : Écarts constatés entre l'inventaire de la collectivité et les comptes de gestion au 31/12/2016

En €	Inventaire de l'ordonnateur	Comptes de gestion	Discordance
2031 - Frais d'études	1 894 906	1 888 587	6 319
2087 - Immobilisations incorporelles reçues au titre d'une mise à disposition	29 411	26 292	3 119
<b>Total immobilisations incorporelles</b>	<b>16 905 670</b>	<b>16 896 231</b>	<b>9 439</b>
2158 - Autres installations, matériel et outillage techniques	371 660	416 780	-45 120
21738 - Autres constructions	1 737 073	1 578 698	158 375
21752 - Installations de voirie	58 321 023	58 397 742	-76 719
2182 - Matériel de transport	5 678 629	5 671 112	7 517
2183 - Matériel de bureau et matériel informatique	1 656 708	1 661 883	-5 175
2188 - Autres immobilisations corporelles	5 624 500	5 627 077	-2 577
<b>Total immobilisations corporelles</b>	<b>123 008 997</b>	<b>122 972 694</b>	<b>36 302</b>
2313 - Constructions	18 255 131	18 182 000	73 131
2315 - Installations, matériel et outillage techniques	520 934	528 672	-7 738
2317 - Immobilisations corporelles reçues au titre d'une mise à disposition	999 698	946 547	53 151
<b>Total immobilisations corporelles en cours</b>	<b>19 775 763</b>	<b>19 657 219</b>	<b>118 544</b>
<b>Total des écarts constatés au 31/12/2016</b>	<b>159 690 429</b>	<b>159 526 144</b>	<b>164 285</b>
<b>Écart en % de l'actif immobilisé ressortant des comptes de gestion</b>		<b>0,10 %</b>	

Source : CRC, d'après comptes de gestion et inventaire de la collectivité

**annexe 4 : Compétences exercées par Le Muretain Agglo au 22 mai 2019**

**Compétences obligatoires :**

- En matière de développement économique :
  - action de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 du CGCT ;
  - création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
  - politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ;
  - promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme.
  
- En matière d'aménagement de l'espace communautaire :
  - schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ;
  - création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ;
  - organisation de la mobilité au sens du III du Livre II de la première partie du code des transports, sous réserve de l'article L. 3421-2 du même code.
  
- En matière d'équilibre social de l'habitat :
  - programme local de l'habitat ;
  - politique du logement d'intérêt communautaire ;
  - action et aide financière en faveur du logement social d'intérêt communautaire ;
  - réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ;
  - action, par opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ;
  - amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.
  
- En matière de politique de la ville :
  - élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ;
  - animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;
  - programmes d'actions définis dans le contrat de ville.
  
- Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement.
  
- En matière d'accueil des gens du voyage :
  - création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil.
  
- Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.

**Compétences optionnelles et supplémentaires :**

- Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire.
- Création, aménagement et gestion des parcs de stationnement d'intérêt communautaire.
- En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie :
  - lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.
- Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.
- Action sociale d'intérêt communautaire
  - dont production et livraison de repas à partir des cuisines centrales de Eaunes et de Roques aux services communaux et intercommunaux, aux écoles publiques et privées présentes sur le territoire, aux crèches du territoire et aux adultes de foyers-restaurant.
- Communication électroniques au titre de l'article L. 1425-1 du CGCT :
  - établissement et exploitation d'infrastructures de communications électroniques ;
  - établissement et exploitation de réseaux de communications électroniques ;
  - fourniture de services de communications électroniques aux utilisateurs finaux en cas de carence de l'initiative privée.
- Développement d'un système d'information géographique répondant aux besoins communautaires sur l'ensemble de ses champs de compétences mais aussi aux besoins communaux en matière de droits de sols, de politiques d'urbanisme, d'aménagement de l'espace et d'environnement.
- Organisation et financement du ramassage des animaux morts ou des animaux errants sur la voie publique et l'hébergement des animaux vivants dans une fourrière privée.
- Promotion de boucles de randonnées pédestres et/ou cyclables présentant un intérêt patrimonial, paysager ou environnemental pour le territoire, en lien avec les itinéraires structurants de notre territoire.

## GLOSSAIRE

ALAE	accueil de loisirs associé à l'école
AP	autorisation de programme
ATSEM	agent territorial spécialisé des écoles maternelles
aua/T	Agence d'urbanisme et d'aménagement Toulouse aire métropolitaine
BA	budget annexe
BP	budget principal
CA	communauté d'agglomération
CAF	capacité d'autofinancement
CAM	communauté d'agglomération du Muretain
CCAS	centre communal d'action sociale
CCRCSA	communauté de communes rurale des Coteaux du Savès et de l'Aussonnelle
CE	Conseil d'État
CFE	cotisation foncière des entreprises
CGCT	code général des collectivités territoriales
CGI	code général des impôts
CLAE	centre de loisirs associé à l'école
CLD	congé longue durée
CLECT	commission locale d'évaluation des charges transférées
CLM	congé longue maladie
CLSH	centre de loisirs sans hébergement
CP	crédit de paiement
CRC	chambre régionale des comptes
CVAE	cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DDPP	direction départementale de la protection des populations
DDT	direction départementale des territoires
DGCL	direction générale des collectivités locales
DGF	dotation globale de fonctionnement
DGS	directeur général des services
DSC	dotation de solidarité communautaire
DSP	délégation de service public
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
ETP	équivalent temps plein
FNGIR	fonds national de garantie individuelle des ressources
GVT	glissement vieillesse-technicité
ha	hectare
HACCP	<i>hazard analysis critical control point</i> = étude des risques et maîtrise des points critiques
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
JOAN	Journal officiel de l'Assemblée Nationale
LAEP	lieu d'accueil enfant parent
LLS	logement locatif social
M€	million d'euros
NOTRÉ	loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
PAI	projet d'accueil individualisé
PTU	périmètre de transport urbain
QE	question écrite
QPV	quartier prioritaire de la politique de la ville
RAR	restes à réaliser

RER	réseau express régional d'Ile-de-France
RH	ressources humaines
SCoT	schéma de cohérence territoriale
SDCI	schéma départemental de coopération intercommunale
SIVOM	syndicat intercommunal à vocation multiple
SMTC	syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine
SRU	solidarité et renouvellement urbain
TASCOM	taxe sur les surfaces commerciales
TC	transports en commun
TLE	taxe locale d'équipement
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
UCPA	Union nationale des centres sportifs de plein air
ZAC	zone d'aménagement concerté

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 8 octobre 2019 de M. André Mandement, président du Muretain Agglo.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« 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 ».





Les publications de la chambre régionale des comptes  
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

**Chambre régionale des comptes Occitanie**  
**500, avenue des États du Languedoc**  
**CS 70755**  
**34064 MONTPELLIER CEDEX 2**

**occitanie@crtc.ccomptes.fr**

 **@crococcitanie**