

3

« Carcassonne Agglo » : l'exemple d'une intercommunalité inaboutie

PRÉSENTATION

À plusieurs reprises, la Cour des comptes a appelé à un effort de rationalisation de l'intercommunalité et porté une appréciation critique sur la carte, le contenu et le coût de cette ambitieuse réforme¹⁴⁶.

L'exemple de la communauté d'agglomération « Carcassonne Agglo » (73 communes, 105 000 habitants) permet de mettre en évidence et d'illustrer des défaillances persistantes de l'intercommunalité, dix ans après la publication du premier rapport de la Cour sur le sujet. En effet, dans ce cas, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), créé le 14 décembre 2001, peine à assurer une cohérence à un territoire progressivement élargi (I). Depuis 2001, la communauté d'agglomération n'est pas parvenue à assumer totalement ses missions (II), tout en supportant des coûts de gestion administrative de plus en plus élevés (III).

¹⁴⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'intercommunalité en France*. La Documentation française, novembre 2005, 370 p., disponible sur www.ccomptes.fr
Cour des comptes, *Rapport public annuel 2009*, Tome I. Bilan d'étape de l'intercommunalité en France, p. 213-251. La Documentation française, février 2009, 326 p., disponible sur www.ccomptes.fr

I - Une communauté d'agglomération à la recherche de sa stabilité

A - Une notion d'intérêt communautaire inaboutie

La création de la communauté d'agglomération de Carcassonne en décembre 2001 résulte de la mise en œuvre de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite « loi Chevènement »).

La communauté d'agglomération a initialement rassemblé 16 communes géographiquement proches, Carcassonne, la ville-centre, et les communes de la première et de la deuxième couronnes.

Par l'arrêté de création du 14 décembre 2001, la communauté a été dotée des quatre compétences obligatoires : développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat et politique de la ville. En plus des compétences obligatoires, la communauté d'agglomération a choisi parmi les compétences optionnelles¹⁴⁷ la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, dont la collecte et le traitement des déchets, la voirie d'intérêt communautaire, les équipements culturels et sportifs, une partie de l'eau et de l'assainissement (études essentiellement), et l'action sociale d'intérêt communautaire.

Depuis 2001, de nombreux arrêtés ont modifié, étendu ou précisé les compétences qui ont été successivement transférées à l'EPCI, preuve que la définition de l'intérêt communautaire résulte davantage d'une construction empirique que d'une réflexion encore totalement aboutie.

¹⁴⁷ L'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales dispose que les communautés d'agglomération doivent choisir au minimum trois compétences optionnelles parmi six possibles.

L'intérêt communautaire

Consacrée par la loi du 12 juillet 1999, cette notion doit être comprise, pour les domaines de compétence concernés, comme un élément complémentaire de la rédaction statutaire des compétences de la communauté. Définir l'intérêt communautaire suppose qu'au préalable le projet de développement que la communauté d'agglomération doit conduire a été arrêté. Il permet de tracer dans un souci de lisibilité les axes d'intervention de la communauté d'agglomération. C'est par conséquent une ligne de partage, au sein d'une même compétence, entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau des communes.

La principale compétence obligatoire, relative au développement économique, a été marginalement renforcée, essentiellement en matière touristique. Un arrêté préfectoral d'août 2010 a prévu « l'étude, la création d'un office de tourisme », mais, dès novembre 2010, un nouvel arrêté revenait sur cette rédaction en renonçant à la création de cet office pour se limiter à l'étude de sa création. Les compétences en faveur de la politique de la ville et de l'équilibre social de l'habitat ont été précisées en 2008 et 2009, avec notamment la participation à des opérations de rénovation urbaine.

Parallèlement, la communauté d'agglomération a fortement étendu ses compétences en matière sociale et médico-sociale en créant en mai 2003 un centre intercommunal d'action sociale (CIAS), sans que, dans le même temps, tous les centres communaux d'action sociale (CCAS) des communes membres n'aient été dissous¹⁴⁸.

Les compétences culturelles ont également été renforcées. L'arrêté d'août 2010 a déclaré d'intérêt communautaire des manifestations et des équipements dont le rayonnement est intercommunal. À ce titre, la bibliothèque de Carcassonne a été transférée à la communauté d'agglomération, un conservatoire à rayonnement intercommunal a été réalisé et une réflexion s'est amorcée sur l'opportunité de construire une médiathèque « tête de réseau ».

¹⁴⁸ La loi n'impose pas la dissolution des CCAS lorsqu'un EPCI crée un CIAS. La rationalisation des moyens implique cependant de déterminer s'il est pertinent de maintenir un CCAS lorsque l'acception très large de l'action sociale d'intérêt communautaire aboutit à la création d'un CIAS aux prérogatives très étendues. À ce jour, 45 des 73 communes de la communauté d'agglomération ont maintenu un CCAS.

Enfin, la compétence sur l'assainissement, d'abord réduite en juillet 2002 à l'élaboration de schémas directeurs et à l'attribution de fonds de concours, a été étendue en décembre 2008 à sa totalité, y compris l'assainissement non collectif.

La communauté d'agglomération a été davantage entreprenante pour développer les compétences choisies en option que pour exercer celles rendues obligatoires par la loi. Ainsi, le renforcement de l'action de la communauté d'agglomération en matière culturelle s'est effectué sans que l'organisme ne s'assure que l'exercice de cette compétence réponde aux besoins d'un territoire progressivement élargi, notamment à la suite des adhésions de 2013.

L'imprécision dans la définition des compétences est à l'origine de lacunes dans l'évaluation des charges transférées entre la commune de Carcassonne et la communauté d'agglomération, ce qui a conduit assez récemment les ordonnateurs¹⁴⁹ de ces deux organismes à chercher à normaliser cette situation.

B - Un territoire en extension rapide

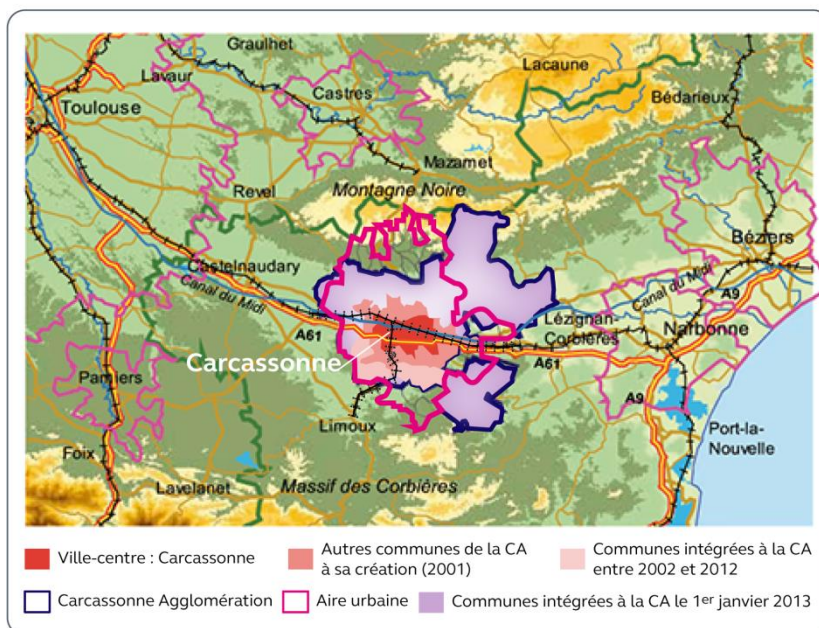
Parallèlement au renforcement de ses compétences, la communauté d'agglomération a considérablement étendu son périmètre géographique, sans forcément parvenir à en assurer la cohérence.

À sa création en décembre 2001, la communauté d'agglomération comptait 16 communes. Des élargissements successifs ont eu lieu en mai 2002 (quatre nouvelles communes), juin 2004 (une nouvelle commune), avril 2009 (une nouvelle commune), janvier 2010 (une nouvelle commune) et janvier 2013 (50 nouvelles communes, dont certaines appartenaient à trois communautés de communes qui ont été fusionnées en 2013 avec la communauté d'agglomération).

L'agglomération s'étend désormais sur près de 1 000 km² et mêle des territoires variés, pas toujours bien reliés : un territoire urbain, centré sur Carcassonne et sa sphère d'influence, et un territoire rural en périphérie. Plus de 90 % des communes qui constituent la communauté d'agglomération comptent moins de 2 000 habitants.

¹⁴⁹ Pour la définition du terme « ordonnateur », cf. tome II, deuxième partie, chapitre 1.

**Carte n° 1 : l'extension de la communauté d'agglomération
depuis 2001**



Source : Cour des comptes d'après Insee – IGN 2014

Le dernier élargissement, réalisé au 1^{er} janvier 2013, a considérablement étendu le périmètre de l'agglomération et permis à la communauté de dépasser 100 000 habitants. Si les nouvelles communes sont de petites collectivités, le choc structurel provoqué par ce vaste élargissement a fortement marqué l'administration et la gouvernance de la communauté. Cet élargissement suppose en effet de trouver une cohérence au nouvel ensemble, certaines communes, très éloignées de la ville-centre, ayant des problématiques concrètes qui n'apparaissent pas forcément au cœur des préoccupations de la communauté d'agglomération, davantage centrée sur son territoire d'origine.

Le territoire de la communauté d'agglomération ne recoupe pas le périmètre de l'aire urbaine¹⁵⁰ de Carcassonne. L'extension de 2013 s'est effectuée sans que les données physiques et économiques relatives à la délimitation des aires urbaines ne soient totalement intégrées. Les communes les plus excentrées, au nord-est et au sud-est du territoire, apparaissent très périphériques et mal connectées au cœur de la communauté d'agglomération¹⁵¹.

Dans ce contexte, le développement d'un projet de territoire intégrant l'ensemble des collectivités membres de la communauté d'agglomération apparaît prioritaire.

Le mandat 2014-2020 doit donner lieu à la mise en œuvre d'un projet de territoire, dans lequel des actions de mutualisation sont envisagées. Ce projet, intitulé « Mon 2020 » et lancé en novembre 2014, a pour ambition de définir les actions prioritaires de la communauté d'agglomération d'ici à 2020. L'objectif affiché est d'améliorer l'attractivité et le dynamisme du territoire.

II - Des compétences incomplètement assumées

A - Un budget principalement de transfert

La structure des dépenses courantes de la collectivité permet de mettre en évidence les domaines d'intervention de la communauté d'agglomération.

¹⁵⁰ Une aire urbaine, au sens de l'INSEE, est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou périurbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

¹⁵¹ Il faut compter environ une heure en voiture pour rallier la ville-centre à partir des communes les plus éloignées, au nord-est et au sud-est du territoire de la communauté d'agglomération.

**Tableau n° 1 : les charges courantes de la communauté
d'agglomération**

<i>En milliers d'euros</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2010-2014
<i>Charges à caractère général</i>	2 668	2 987	3 106	4 253	5 744	+ 115,29 %
<i>Charges de personnel</i>	7 346	8 388	9 915	12 130	103 ⁹ ₁₅₂	+ 23,92 %
<i>Subventions de fonctionnement</i>	16 372	17 256	18 398	29 584	31 444	+ 92,06 %
<i>Autres charges de gestion</i>	707	667	683	1 321	1 259	+ 78,08 %
<i>Charges d'intérêt et pertes de change</i>	239	265	421	1 137	1 079	+ 351,46 %
<i>Total des charges courantes</i>	27 333	29 556	32 524	48 427	48 629	+ 77,91 %

Source : Cour des comptes d'après les comptes de gestion – Budget principal

La structure des dépenses est marquée par une hypertrophie des subventions versées par la communauté qui ont progressé de 92 % entre 2010 et 2014, alors que, dans le même temps, les charges courantes ont augmenté de 78 %¹⁵³. Le montant des subventions atteint plus de 31 M€ en 2014, soit près de 64 % des charges courantes de la communauté d'agglomération, ce qui contribue à rigidifier fortement son budget.

Dans ces conditions, le budget principal de la communauté d'agglomération, qui reverse une partie importante de ses ressources à des organismes assumant certaines compétences à sa place, s'apparente à un budget de transfert.

La communauté d'agglomération a confié au centre intercommunal d'action sociale (CIAS) créé le 7 mai 2003 l'ensemble des compétences exercées dans le champ social : le secteur de la petite enfance, la jeunesse, l'aide à la personne, les centres sociaux et de loisirs, etc. Le 7 janvier 2013, la communauté d'agglomération a ajouté à ces compétences le champ périscolaire et extrascolaire. Les compétences du CIAS de Carcassonne Agglo apparaissent donc extrêmement larges. Le CIAS est aujourd'hui une structure employant plus de 1 000 agents, et exerçant l'ensemble des compétences sociales de la communauté d'agglomération,

¹⁵² En 2014, une partie des charges de personnel a été reportée sur les budgets annexes (par exemple sur le budget « Eau et assainissement » pour le personnel affecté à l'exercice de cette compétence). La réduction du montant des charges de personnel portées par le budget principal en 2014 est donc uniquement liée à cette évolution budgétaire et comptable.

¹⁵³ Selon la communauté d'agglomération, en tenant compte de la consolidation, dans le tableau n° 1, des charges courantes des communautés de communes qui ont été fusionnées en 2013 au sein de la communauté d'agglomération, le total des charges courantes augmenterait, sur la période 2010-2014, de 41,58 %.

qui lui octroie une subvention de 16,4 M€ (soit plus de 50 % de l'ensemble des subventions versées).

À la suite de l'acquisition du centre social de la communauté d'agglomération, son encours de dette est passé de 4,9 M€ en 2013 à 6,49 M€ en 2014. Compte tenu des opérations portées dans les comptes de liaison du budget principal avec les budgets annexes (plus de 6 M€ en 2014), la capacité de désendettement¹⁵⁴ du CIAS excède 10 ans.

La délégation d'un vaste champ de compétence ne s'est pas accompagnée de la mise en place d'objectifs, d'évaluations, de bilans. La communauté d'agglomération n'exerçait pas, jusqu'en 2014, un réel contrôle de l'emploi de la subvention versée¹⁵⁵.

La compétence sur la collecte et le traitement des ordures ménagères n'est également pas exercée directement par la communauté d'agglomération, mais confiée à un syndicat mixte. Depuis le 1^{er} janvier 2013, le traitement des ordures ménagères est assuré par le COVALDEM 11 (« collecte et valorisation des déchets ménagers de l'Aude »), syndicat mixte au sens de l'article L. 5711-1 du code général des collectivités territoriales, qui couvre la quasi-totalité du territoire de l'Aude.

Si la rationalisation de la gestion des ordures ménagères au niveau départemental ne saurait être remise en cause, l'utilisation de la subvention que verse la communauté d'agglomération, d'un montant de près de 13 M€ en 2014, pourrait donner lieu à des restitutions plus détaillées au conseil d'agglomération.

B - Des interventions limitées dans le domaine économique

Le développement économique était déjà au cœur des objectifs de la communauté d'agglomération au moment de sa création, et le demeure aujourd'hui. Un tel choix apparaît pertinent au regard des fragilités du territoire, dans la mesure où l'économie du Carcassonnais est encore

¹⁵⁴ La capacité de désendettement permet de déterminer le nombre d'années (théorique) nécessaire pour rembourser intégralement le capital de la dette, en supposant que la collectivité y consacre la totalité de son épargne brute. Le seuil de vigilance s'établit généralement à 10 ans.

¹⁵⁵ La communauté d'agglomération a récemment prévu de mettre en place une cellule de contrôle de gestion dont l'une des missions consistera à davantage contrôler l'utilisation des moyens confiés au CIAS.

principalement orientée vers le tourisme¹⁵⁶ et sur les fonctions administratives de la ville-centre.

Les caractéristiques socio-économiques de l'agglomération de Carcassonne sont peu favorables. Le taux de chômage élevé (17,1 % en 2014), mais aussi la nature des emplois, sont à l'origine de revenus en moyenne très bas. Dans cette agglomération, 52 % des foyers fiscaux ne sont pas imposables contre 48 % dans les agglomérations de taille comparable. En 2014, le revenu fiscal net moyen par foyer est inférieur de 10 % à celui des agglomérations comparables et de 4 % à celui de la région Languedoc-Roussillon¹⁵⁷.

Or la typologie des organismes destinataires des subventions illustre le fait que les choix réalisés par la collectivité dans l'exercice de ses compétences ne sont pas centrés sur le développement économique.

**Tableau n° 2 : répartition des subventions versées
par la communauté d'agglomération (en milliers d'euros)**

<i>Organisme</i>	2010	2011	2012	2013	2014
<i>CIAS</i>	6 472	7 572	8 907	13 005	16 400
<i>COVALDEM 11</i> ¹⁵⁸	8 096	8 125	8 039	12 600	12 900
<i>Mission locale d'insertion</i>	201	216	196	225	180
<i>PLIE</i> ¹⁵⁹	59	62	101	151	91
<i>USC XV (rugby)</i>	148	150	150	150	140
<i>Autres</i>	1 396	1 131	1 005	3 453	1 733
Total des subventions versées	16 372	17 256	18 398	29 584	31 444

Source : Cour des comptes d'après les comptes administratifs 2010 à 2014

En 2014, le CIAS et le COVALDEM 11 (traitement des ordures ménagères) ont bénéficié de plus de 29 M€ de subventions, soit 93 % de l'ensemble des subventions versées, représentant 60 % des charges courantes de la collectivité.

¹⁵⁶ La communauté d'agglomération concentre 7 % des nuitées d'hôtels de l'ensemble de l'ancienne région Languedoc-Roussillon.

¹⁵⁷ Source INSEE.

¹⁵⁸ Les sommes versées au COVALDEM 11 sont, dans les comptes de la communauté d'agglomération, improprement qualifiées de « subventions », alors qu'il s'agit de « contributions » au sens du 1° de l'article L. 5212-19 du code général des collectivités territoriales.

¹⁵⁹ Plan local pour l'insertion et l'emploi.

Les compétences en matière économique n'apparaissent que marginalement, à travers le soutien apporté aux missions locales d'insertion et aux actions en faveur de l'emploi (0,86 % du total des subventions en 2014).

L'action de la collectivité en matière touristique est également limitée. L'office intercommunal du tourisme n'a pas été créé. Si des actions ponctuelles ont pu être menées, notamment à travers l'adhésion au syndicat mixte « Grand Site de la cité de Carcassonne »¹⁶⁰, aucun projet global et structurant à l'échelle de l'ensemble du territoire intercommunal n'a encore été engagé.

Dans ces conditions, le coefficient d'intégration fiscale (CIF) de l'EPCI est très inférieur à la moyenne de sa strate démographique, soit 0,28 contre 0,34 en 2014. Il est la conséquence de la faible importance des compétences transférées par les communes membres à la communauté d'agglomération.

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF)

Le CIF constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement. Il permet de mesurer l'intégration d'un EPCI au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité recouvrée sur son territoire par les communes et le groupement : plus les communes ont transféré du pouvoir fiscal au groupement, plus on suppose qu'elles lui ont également transféré des compétences. Pour mieux mesurer l'intégration fiscale effective du groupement, le CIF est minoré des dépenses de transfert versées par les EPCI à ses communes membres.

C - Une politique d'investissement sous contrainte

Le programme pluriannuel d'investissement (PPI) 2009-2014 était structuré autour de la réalisation de trois équipements majeurs : le conservatoire, un nouveau siège social et une médiathèque « tête de réseau ». Il incluait de façon plus marginale des opérations engagées antérieurement (programmes de rénovation urbaine, notamment).

¹⁶⁰ Le syndicat mixte « Grand Site de la cité de Carcassonne » a été créé en 2003 (les statuts ont été modifiés en 2012). Il assure « l'animation, l'administration, la gestion et la réalisation de l'opération Grand Site ». Il est constitué de quatre collectivités qui le financent à parts égales : la commune de Carcassonne, la communauté d'agglomération, le département de l'Aude et la région Languedoc-Roussillon.

Les actions d'investissement prévues par la communauté d'agglomération concernaient une compétence optionnelle (la culture) et sa propre organisation (un nouveau siège social, l'ancien ayant été vendu en 2013 au CIAS pour 2 M€ avec un financement par emprunt), et non des actions dans le domaine du développement économique.

Le principal investissement effectué pendant la période 2009-2014 a été le conservatoire, pour un montant total de près de 12 M€.

Dans un contexte financier contraint, l'EPCI ne dégageant qu'un faible autofinancement (capacité d'autofinancement – CAF – nette d'environ 617 000 € en 2014), le projet envisagé pour la période 2014-2020, une « médiathèque tête de réseau », d'un coût estimé à 25 M€, semble difficile à envisager.

La situation financière de la collectivité apparaît en effet fragile. L'excédent brut de fonctionnement (EBF) a chuté de 2013 à 2014, passant de 4,66 M€ à 3,66 M€, soit désormais environ 7 % des produits de gestion contre 9 % en 2013, ce qui est peu. La faiblesse de l'EBF explique celle de la CAF nette, également en recul de 2013 à 2014, passant de 1,7 M€ à 617 000 €. Cette dégradation de l'autofinancement a vraisemblablement contribué à la chute des dépenses d'équipement qui sont passées de 13,75 M€ à 7,18 M€ entre 2013 et 2014 en dépit des emprunts mobilisés.

D'ores et déjà la capacité de désendettement de la communauté d'agglomération excède 13 ans, rendant délicate toute nouvelle progression d'un financement par l'emprunt.

La situation financière de la communauté d'agglomération ne lui permet pas d'envisager rapidement une politique d'investissements et d'interventions d'envergure, alors même qu'il conviendrait de mettre en œuvre le nouveau projet de territoire lancé en novembre 2014.

III - Une gestion administrative coûteuse

La gestion administrative de « Carcassonne Agglo » s'avère coûteuse, en raison principalement de dépenses de personnel élevées, d'une forte progression des subventions versées et, dans une moindre mesure, de l'importance des autres charges de gestion.

A - L'augmentation des dépenses de personnel

1 - Une forte croissance des effectifs

Les effectifs de la communauté d'agglomération ont doublé de 2007 à 2014, pour atteindre 310 agents. La croissance des effectifs résulte à la fois de l'intégration des EPCI dans la communauté d'agglomération et de recrutements extérieurs. La filière administrative et la filière culturelle se sont proportionnellement davantage étoffées. En 2014, les charges de personnel se sont élevées à plus de 12 M€.

Dans le même temps, et en dépit de la création de la communauté d'agglomération, les effectifs de la commune centre, Carcassonne, ont régulièrement progressé (les dépenses de personnel sont passées de 25,4 M€ en 2005 à 33,8 M€ en 2014, soit une augmentation annuelle moyenne de près de 4 %).

La Cour avait pourtant recommandé en 2009 d'examiner de façon critique l'évolution et l'emploi des moyens en personnel des EPCI et des communes membres afin d'en limiter la croissance.

2 - Une gestion du personnel défaillante

La gestion du personnel s'écarte sur plusieurs points de la réglementation en vigueur.

La durée légale du temps de travail n'est pas respectée : les agents bénéficient de jours de congés accordés sans fondement réglementaire, et ont ainsi travaillé en moyenne 1 530 heures en 2013, à comparer à la durée annuelle légale de 1 607 heures.

Le recours aux heures supplémentaires, dans un tel contexte, apparaît excessif. Au total, plus de 3 000 heures supplémentaires ont été effectuées en 2013, sans que cela puisse être totalement justifié. Plusieurs agents dépassent le plafond réglementaire de 25 heures supplémentaires mensuelles.

La gestion des avancements d'échelon n'est pas satisfaisante, la plupart s'effectuant au rythme le plus favorable.

L'absentéisme des agents reste important, sans que la communauté d'agglomération n'ait mis en œuvre tous les outils permettant de le limiter. En moyenne, les agents ont été absents 22 jours pour raisons de

santé en 2013, dont 11 jours pour maladie ordinaire, ce qui reste nettement supérieur à la moyenne nationale des organismes comparables.

Tous ces dysfonctionnements ont un coût important pour la communauté d'agglomération, qui peut être évalué à 837 000 € en 2013. Ils mettent en évidence les difficultés de l'EPCI à assurer une gestion rigoureuse des personnels, alors même que les fonctions administratives absorbent une partie non négligeable de son budget.

B - Le coût de la gouvernance

La croissance de la communauté d'agglomération a conduit à un renforcement de sa gouvernance, qui s'est rapidement étoffée. Le nombre de conseillers communautaires est passé de 60 en 2001 à 123 en 2014. « Carcassonne Agglo » dispose aujourd'hui, aux côtés de son président, de 15 vice-présidents, d'un bureau communautaire de 40 membres (le président, ses vice-présidents et 24 conseillers communautaires), d'un conseil de développement, de huit conseils de territoire et de 11 commissions permanentes de travail et d'étude.

Tableau n° 3 : l'évolution du montant des indemnités versées aux élus

	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Indemnités versées aux élus</i>	487 440 €	496 168 €	495 084 €	1 007 111 €	913 742 €
<i>Assujettissement aux cotisations de sécurité sociale</i>				142 000 €	119 000 €
<i>Nombre de conseillers communautaires</i>	68	68	68	122	123

Source : Cour des comptes d'après comptes de gestion, compte non tenu des indemnités versées en 2010, 2011 et 2012 aux conseillers communautaires des communautés de communes fusionnées au sein de la communauté d'agglomération en 2013.

Les indemnités versées aux conseillers communautaires ont progressé de plus de 87 % entre 2010 et 2014 (+ 106,6 % entre 2010 et 2013), conséquence de l'augmentation du nombre de conseillers communautaires et de l'évolution de la réglementation, autorisant depuis le 1^{er} janvier 2013 l'indemnisation des conseillers communautaires sans

délégation pour les communautés d'agglomération dont la population excède 100 000 habitants¹⁶¹.

C - L'évolution des charges à caractère général

Les charges à caractère général (achats, services extérieurs) ont fortement progressé entre 2013 et 2014. Elles sont passées, hors remboursements, de 4,25 M€ à 5,74 M€, soit une augmentation de 35 %, alors que la taille de la communauté d'agglomération est inchangée depuis 2013.

L'évolution des modalités de gestion de l'EPCI permet toutefois de nuancer cette forte progression. En effet, depuis l'année scolaire 2012-2013, il a repris en gestion directe sa compétence jusque-là déléguée au département en matière de transport scolaire, et l'a élargie en septembre 2013 à l'ensemble des nouvelles communes. Sur l'exercice 2014, première année pleine pour l'EPCI, la charge brute s'élève à 2,68 M€, pour un coût net de 0,22 M€, une fois obtenu le remboursement opéré par le département. D'autre part, les dépenses des personnels affectés aux services d'eau et d'assainissement et de transport étaient supportées par le budget principal jusqu'en 2013 et faisaient l'objet d'un remboursement effectué par les budgets annexes correspondants. Depuis 2014, cette charge a été transférée directement sur les budgets annexes, ce qui s'est traduit, sur le budget principal, par une diminution des charges de personnel, parallèlement à la diminution des recettes liées aux remboursements de frais.

Enfin, l'analyse des charges à caractère général met en évidence une plus grande dépendance de la communauté d'agglomération vis-à-vis des tiers. En effet, les dépenses liées aux contrats de prestations de services conclus avec les entreprises ont connu une très forte progression, passant de 1,47 M€ en 2013 à 3,09 M€ en 2014, soit une augmentation de 110 %.

¹⁶¹ La baisse du montant des indemnités constatée entre 2013 et 2014 résulte de la baisse des taux d'indemnisation des membres du conseil d'agglomération à la suite de la décision du conseil communautaire du 7 janvier 2013.

D - Des efforts de mutualisation encore très limités

La loi du 16 décembre 2010 a précisé le cadre de référence de la mutualisation au sein des collectivités territoriales. La communauté d'agglomération a engagé début 2012 un recensement des besoins des communes membres dans l'optique d'une mutualisation renforcée entre les 23 communes composant alors l'agglomération. Ce recensement a donné lieu à la rédaction d'un rapport, finalisé en juin 2013, qui présente des pistes de mutualisation. Ne concernant que les 23 communes historiques de l'agglomération, ce rapport pourrait être actualisé en tenant compte des besoins des 50 communes ayant intégré l'agglomération au 1^{er} janvier 2013.

Les mutualisations menées entre la communauté d'agglomération et les communes restent très limitées et concernent principalement quelques postes mutualisés avec le CIAS. La recommandation formulée en 2009 par la Cour, incitant les EPCI à sécuriser et à développer les pratiques de mutualisation, reste donc encore largement à mettre en œuvre dans le cas présent.

Sur le fondement de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, un schéma de mutualisation de services entre les communes membres de Carcassonne a été adopté le 18 décembre 2015.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'analyse de l'action menée jusqu'en 2014 par « Carcassonne Agglo » met en évidence la difficulté de cette communauté d'agglomération à construire un projet lisible, faute d'avoir défini précisément l'intérêt communautaire lors de sa création et d'avoir exercé une action structurelle sur l'ensemble du territoire.

À défaut d'une vraie intégration des communes dans l'EPCI, la communauté d'agglomération apparaît comme un organisme assurant prioritairement une redistribution de ressources. De façon emblématique, des compétences importantes ont été entièrement déléguées à des organismes tiers, sans contrôle affirmé et suffisant.

Les recommandations formulées par la Cour en 2005 et en 2009 continuent à s'appliquer à cette communauté d'agglomération. Les compétences, davantage développées dans des champs retenus par l'EPCI et non obligatoires en application de la loi, ne sont que

partiellement exercées, et l'intégration fiscale reste faible. Les charges de personnel ont fortement progressé. Les efforts de mutualisation sont restés très limités.

L'analyse de cet exemple permet de rappeler que l'intercommunalité doit être orientée vers la simplicité, l'efficacité et l'économie des moyens.

La Cour formule les recommandations suivantes à l'attention de « Carcassonne Agglo » :

- 1. redéfinir les actions prioritaires de la communauté d'agglomération, en lien avec ses compétences principales ;*
 - 2. renforcer le contrôle opéré sur les subventions accordées à des organismes tiers ;*
 - 3. renforcer les actions de mutualisation entre la communauté d'agglomération, le CIAS et les communes membres ;*
 - 4. contenir les charges de personnel et revenir sur les avantages accordés sans fondement légal ou réglementaire.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	274
Réponse de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique ..	274
Réponse du président de la communauté d'agglomération Carcassonne Agglo et président du conseil d'administration du centre intercommunal d'action sociale (CIAS-Carcassonne Agglo Solidarité).....	277
Réponse du président du COVALDEM	281

Destinataires ne souhaitant pas apporter de réponse

Ministre de l'intérieur
Maire de Carcassonne

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT
CHARGÉ DU BUDGET**

Cette insertion n'appelle pas d'observations de notre part.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Dans sa présentation, la Cour souligne que « l'exemple de la communauté d'agglomération « Carcassonne Agglo » (...) permet de mettre en évidence et d'illustrer les défaillances persistantes de l'intercommunalité ».

S'il ne m'appartient pas de me prononcer sur ce cas particulier, je tiens à rappeler les importantes évolutions déjà intervenues ou programmées depuis 2014 pour permettre de développer l'intercommunalité et d'en optimiser l'efficacité. Elles me semblent en effet de nature à faire évoluer les organisations ou les pratiques existantes dans le sens attendu par la Cour.

Dans le domaine du développement économique tout d'abord : la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) renforce l'intercommunalité en supprimant les références à l'intérêt communautaire pour l'ensemble de cette compétence à l'exception du soutien aux activités commerciales. De même, elle prévoit que les régions associent les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à l'élaboration du nouveau schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation qui s'imposera (compatibilité des actes) aux autres collectivités. Ces évolutions permettront de clarifier l'exercice de cette compétence en donnant un rôle clé aux régions et aux intercommunalités.

S'agissant des compétences exercées par les EPCI à fiscalité propre ensuite : la loi programme le transfert obligatoire aux communautés de commune et aux communautés d'agglomération de plusieurs compétences très structurantes déjà exercées par les communautés urbaines et les métropoles :

- au 1^{er} janvier 2017 : la promotion du tourisme, la collecte et le traitement des déchets et l'accueil des gens du voyage ;*

- au 1^{er} janvier 2020 : l'eau et l'assainissement.

Cette intégration accrue des intercommunalités ira de pair avec un élargissement de leurs périmètres pour mieux les faire coïncider avec des bassins de vie cohérents et accroître les moyens d'action du bloc communal. Ces nouveaux périmètres, respectant obligatoirement les seuils minimaux de population prévus par la loi NOTRe, seront effectifs au 1er janvier 2017. Les travaux au sein des commissions départementales de coopération intercommunale ont débuté dès la mi-2015 et permettent d'ores-et-déjà d'anticiper une importante évolution de la carte intercommunale. Dans le cas de « Carcassonne agglo », le projet de SDCI présenté par le représentant de l'État le 30 septembre 2015 renforce la cohérence spatiale de l'EPCI en proposant l'intégration de neuf communes supplémentaires relevant de l'aire urbaine.

Le renforcement des EPCI, tant dans leurs compétences que dans leurs périmètres, crée les conditions pour une optimisation de la dépense publique locale (économies d'échelle et gains sur les fonctions supports). De même, plusieurs dispositions de la loi convergent par la réduction du nombre de syndicats intercommunaux. Les missions aujourd'hui exercées par ces structures seront ainsi demain davantage assurées directement par les EPCI.

De même, et toujours dans le sens souhaité par la Cour, les mutualisations de services entre communes membres d'un EPCI seront encouragées : un schéma de mutualisation l'organisant doit ainsi être adopté avant le 31 décembre 2015. Par ailleurs, la loi NOTRe prévoit plusieurs dispositions pour faciliter les mutualisations dans un contexte financier propice à ce type d'évolutions :

- *la mise à disposition des agents municipaux qui exercent en partie leurs fonctions dans un service commun devient automatique ;*
- *la gestion des services communs par une commune membre de l'EPCI à fiscalité propre est possible dans tous les EPCI à fiscalité propre (et plus uniquement dans les métropoles), à condition que le conseil communautaire le souhaite ;*
- *la loi NOTRe prévoit un élargissement des services communs à l'ensemble des missions fonctionnelles et opérationnelles non transférées, en dehors des missions confiées aux centres de gestion ;*
- *il est possible de créer une CAP commune à un EPCI, ses communes membres et leurs établissements publics, lorsque la collectivité ou l'établissement public n'est pas obligatoirement affilié à un centre de gestion ;*

- *la création de services unifiés est également possible entre plusieurs EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres pour l'instruction des autorisations d'urbanisme.*

Ces évolutions découlent notamment des préconisations de l'évaluation de politique publique sur les mutualisations au sein du bloc communal que j'ai commandée en juin 2014 conjointement avec le président de l'AMF. Réalisée par l'inspection générale de l'administration (IGA) et l'inspection générale des finances (IGF), cette évaluation a reposé sur une large consultation des associations d'élus au niveau national et des responsables administratifs des collectivités territoriales (analyse approfondie de 35 EPCI, questionnaire en ligne complété par 576 collectivités ; ateliers thématiques avec la participation de fonctionnaires territoriaux). Outre les prolongements législatifs déjà cités, elle a conduit à l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques sur les mutualisations largement diffusé par le gouvernement et par l'AMF aux collectivités début 2015.

Par ailleurs, l'article 79 de la loi NOTRe permet aux groupements de collectivités ayant un projet de développement social d'aller plus loin, dans le sens souhaité par la Cour, dans l'intégration des compétences et la limitation des doublons. Par exemple, lorsqu'un CIAS est créé ou existe, il exerce l'ensemble des compétences relevant de l'action sociale d'intérêt communautaire. Si le choix est fait de transférer au CIAS l'ensemble des compétences exercées par les CCAS des communes membres, cela entraîne la dissolution des dits CCAS.

Cette évolution est cohérente avec les conclusions du rapport réalisé par l'AdCF à ma demande avec l'appui de l'IGA et de l'IGAS (Inspection générale des affaires sociales), qui m'a été remis le 22 juillet. Ce rapport souligne que la « territorialisation » accrue de l'action sociale trouve naturellement sa concrétisation au niveau intercommunal où l'on peut concilier expertise et adaptation aux besoins des populations.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION « CARCASSONNE AGGLO »
ET PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU CENTRE INTERCOMMUNAL D'ACTION SOCIALE
(CIAS-CARCASSONNE AGGLO SOLIDARITÉ)**

Suite à la réception de l'insertion au rapport annuel de la Cour des comptes, j'ai l'honneur de porter à votre connaissance quelques éléments d'informations complémentaires permettant de préciser et d'éclairer les travaux de la Cour quant au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la communauté d'agglomération « Carcassonne Agglo » réalisé lors de l'exercice 2014, par la chambre régionale des comptes, largement repris dans l'argumentaire de la Cour.

Afin de faciliter la lecture, il vous est proposé de reprendre l'articulation du rapport car il paraît essentiel que l'ensemble des acteurs de la politique publique veille, certes à la transparence et au contrôle de l'activité des collectivités publiques, mais aussi au contrôle des effets néfastes de la surmédiation d'éléments exploités parfois hors contexte :

- Sur le budget principalement de transfert (II-A) : le tableau présenté des charges courantes de la collectivité retrace les dépenses enregistrées entre 2010 et 2014. Il convient d'atténuer les variations constatées par la Cour au regard de la prise en compte des données comptables des territoires entrants.

En effet, sur la période concernée, la collectivité est passée de 23 à 73 communes. Ces 50 communes intégrées étaient membres, jusqu'en 2012, de communautés de communes. Afin de comparer des éléments comparables, il semble donc que l'analyse de la Cour doive être consolidée des comptes de ces CDC, qui chacune pour l'exercice de leurs compétences, supportaient des dépenses. Il convient alors de tenir compte des particularités comptables de chaque CDC. Sans remettre en cause le poids de chaque poste de dépenses dans le budget 2014, les données ainsi retraitées laissent apparaître des variations beaucoup plus mesurées que celles présentées par la Cour.

Les charges courantes de la collectivité sur le territoire élargi

En milliers d'€	2010	2011	2012	2013	2014	2010-2014
Charges à caractère général	5 657	5 938	5 781	4 254	5 745	1,55 %
Charges de personnel	9 011	10 169	11 832	12 131	9 103	1,01 %
Subventions de fonctionnement	17 892	18 721	20 605	29 585	31 444	75,74 %
Autres charges de gestion	1 439	1 366	1 538	1 321	1 259	- 12,55 %
Charges intérêts	347	382	551	1 137	1 079	211,02 %
Total	34 347	36 577	40 307	48 427	48 629	41,58 %

- *Sur les frais généraux en augmentation (III-A-1) : de la même façon, le tableau présenté sous l'intitulé : « tableau 3 : l'évolution du montant des indemnités versées aux élus » ne prend pas en compte, sur la période antérieure à l'élargissement, le montant des indemnités versées aux élus des CDC entrantes.*

La consolidation de ces données retrace les évolutions suivantes :

Le montant des indemnités versées aux élus sur le territoire élargi avec l'impact de la réforme de l'assujettissement aux cotisations de sécurité sociale

En milliers d'€	2010	2011	2012	2013	2014	projection 2015
Indemnités versées aux élus	660	673	676	1 007	914	861
Assujettissement aux cotisations de sécurité sociale				142	119	104
Indemnités versées aux élus retraitées des impacts de la réforme de 2013	660	673	676	865	794	757

Ainsi, l'évolution de la dépense est de 14,70 % sur la période et non de 87 % comme présenté.

De plus, la collectivité souligne que la délibération relative aux indemnités des élus, prise par le conseil communautaire nouvellement

installé en avril 2014, a permis de réaliser une économie sur les indemnités de 53 k€ entre 2014 et 2015, soit une diminution de la charge de -6 %.

Cette décision s'intègre dans le processus dans lequel s'est engagée la collectivité de maîtrise de ses dépenses.

La reprise de ces éléments purement financiers permettront d'éclairer sous un angle nouveau la présentation de « Carcassonne Agglo » faite par la Cour des comptes, dont la teneur valide les éléments d'analyses internes et les orientations stratégiques d'ores et déjà envisagées et démontre, malgré un bouleversement institutionnel majeur lié à l'intégration de 50 communes, une volonté de maîtrise tant financière qu'organisationnelle de la communauté d'agglomération.

Bien entendu, après seulement 14 années d'existence, des évolutions doivent être envisagées et seront engagées.

Ainsi, l'intégralité des composantes de la sphère intercommunale (élus, agents, citoyens, partenaires institutionnels) s'est engagée, à travers une démarche volontairement participative, à l'élaboration d'un projet de territoire, MON2020, qui permettra de donner un sens à l'action communautaire et un lien, fondamental, entre les attentes des citoyens, les compétences de l'EPCI et les moyens du territoire ; moyens qui, certes limités, ne doivent aucunement représenter une limite au projet politique défini avec l'ensemble des forces vives de « Carcassonne Agglo ».

Cet outil de développement, indispensable pour donner du sens à l'action publique, permettra une lecture critique des compétences aujourd'hui exercées par la communauté d'agglomération afin de les mettre en adéquation avec les attentes des citoyens que la composent.

Le redéploiement des politiques publiques à travers le projet de territoire et ses déclinaisons opérationnelles au sein des services nécessiteront, en parallèle, le développement des processus d'évaluation des actions menées par « Carcassonne Agglo ».

La mise en œuvre de ce projet de territoire s'appuiera, en deuxième lieu, sur une mobilisation et une implication sans faille des ressources humaines du territoire.

En effet, de manière plus globale, concernant la gestion des ressources humaines jugée « perfectible », la Cour note avec exactitude que l'évolution des effectifs de la communauté d'agglomération est liée à « un contexte de forte croissance de la taille de la communauté d'agglomération avec l'augmentation régulière de nombre de communes membres ».

Cette croissance, en application des dispositions de la loi dite de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, contraint la structure intercommunale à une extension du périmètre des services rendus à la population au nom du principe de l'égalité d'accès au service public nécessitant un accroissement des effectifs notamment pour les services à vocation sociale ou culturelle.

La communauté d'agglomération, ne saurait toutefois être tenue pour responsable de l'accroissement, en parallèle, des effectifs des communes membres qui bénéficient, encore à ce jour, du principe de libre administration.

La Cour ne doit également pas occulter l'importance des transferts de compétences intégrés dans les dispositions de la loi du 7 août 2015 dite de nouvelle organisation territoriale de la République ; transferts de compétences imposés aux collectivités locales sans pour autant avoir les moyens techniques et financiers pour y faire face.

C'est dans ce contexte que la communauté d'agglomération a engagé une démarche de concertation avec les communes pour la définition et la mise en œuvre du schéma de mutualisation qui sera adopté lors du conseil communautaire du 18 décembre 2015.

Enfin, comme elle s'y était engagée à travers les recommandations établies par la Chambre régionale des comptes, « Carcassonne Agglo » a réformé l'ensemble de ses dispositions internes liées au temps de travail et aux congés annuels, dans le respect de la réglementation en vigueur, qui seront applicables au 1er janvier 2016 ; à savoir :

- *durée annuelle du temps de travail : 228 jours travaillés (soit sur une base de 7h/jour – 1 600 h arrondies + une journée de solidarité = 1 607 h) ;*
- *congés annuels : 25 jours ;*
- *durée de travail hebdomadaire : 37 heures ;*
- *nombre de ARTT : 12 jours.*

[Délibération prévue le 20 novembre 2015].

Pour conclure, la gouvernance politique actuelle ne saurait être tenue pour responsable de la non application des recommandations antérieurement portées par la Cour en 2005 et 2009 ; manquements qui ne permettent pas de présenter « Carcassonne Agglo » sous un meilleur jour.

La communauté d'agglomération, « Carcassonne Agglo », consciente de l'important travail à accomplir, tend à s'engager dans un

lourd processus de transformation tant de manière structurelle qu'organisationnelle afin de s'adapter aux importants enjeux auxquels elle devra faire face.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU COVALDEM

La conclusion de cette insertion préconise de « renforcer le contrôle opéré sur les subventions accordées à des organismes tiers ».

Nous souhaitons apporter les précisions suivantes :

- *le COVALDEM produit chaque année un rapport sur la base du décret n° 2000-404 du 11 mai 2000 relatif au rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets. Ce rapport qui comporte de nombreux éléments financiers est transmis à l'ensemble de ses adhérents ;*
 - *le COVALDEM renseigne une matrice d'analyse des coûts construite par l'ADEME et nommée « Comptacoûts ». Le COVALDEM tient à disposition de l'ensemble des adhérents, les éléments financiers contenus dans ce document ;*
 - *le COVALDEM mettra en place pour l'exercice 2016 et les suivants, une comptabilité analytique permettant une analyse encore plus fine du coût du service. Ces éléments seront bien entendus mis à disposition de l'ensemble de ses adhérents.*
-