4.2. Une masse salariale insuffisamment maîtrisée

4.2.1. Les effectifs

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

tableau 25 : Les effectifs en ETP

Effectifs en ETP / Année	2009	2011	2013	2014	Variation 2009/2014
Titulaires, stagiaires	91	94	105	155	+ 70 %
dont temps complet	77	83	95	133	+ 73 %
Non titulaires	22	28	30	22	- 36 %
dont temps complet	9	7	6	3	- 33 %
Total	113	122	129	177	+ 57 %
dont temps complet	86	90	101	136	+ 58 %
Charges de personnel (données ANAFI)	3 325 874 €	3 636 877 €	4 101 166 €	4 771 902 €	+ 43.5 %

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

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

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

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

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

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

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

[12] Défini comme une quotité de travail moyenne sur la période d'activité. Un agent à mi-temps sur six mois compte pour 0,5 ETP.
[13] Somme des quotités de travail mensuelles divisée par douze. Un agent à mi-temps sur six-mois compte pour 0,25 ETPT.

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

4.2.2. Les facteurs de l'évolution des effectifs

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

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

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

4.2.3. L'évolution des dépenses de personnel

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

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

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

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

tableau 27 : Créations nettes[14] de postes entre 2009 et 2014 (emplois permanents)

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

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

tableau 28 : Charges de personnel / charges de gestion

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

Source : CRC d'après Anafi

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

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

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

tableau 29 : Décomposition de la rémunération du personnel

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

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

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

4.2.4. Le coût moyen par agent et la politique salariale

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

tableau 30 : Coût moyen par équivalent temps-plein

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

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

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

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

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

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

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

4.3. L'avancement

4.3.1. Le cadre légal

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

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

4.3.2. La pratique de l'avancement

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

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

tableau 31 : Avancements d'échelon

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

Source : CCPL

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

---

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

[16] Cf. Conseil d'État, 16 septembre 1998, *M. Hazout*, n° 190933.

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

4.3.3. La promotion de grade

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

tableau 32 : Promotions de grade

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

Source : CCPL

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

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

4.4. Le temps de travail

4.4.1. Durée et aménagement du temps de travail

4.4.1.1. Le droit applicable

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

Le décompte des 1 607 heures constitue à la fois une norme « plancher » et « plafond »[18].

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

---

[17] Conseil d'État, 13 décembre 2010, *Commune de St-Gely-du-Fesc*, n° 331658.
[18] CE, 9 oct. 2002, n° 238070, *Féd. personnels services dpts et régions CGT-FO, Synd. agents conseil général Saône-et-Loire* – CE, 9 oct. 2002, n° 238461, n° 238850, *Féd. nat. Interco CFDT Pyrénées Atlantiques.*
[19] Cour administrative d'appel de Paris, 31 déc. 2004, n° 03PA03671, n° 00PA03672, *Dpt des Hauts de Seine.*

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

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

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

- un cycle de 70 heures sur deux semaines avec une durée quotidienne moyenne de 7h46 et un jour de temps libéré ;

- un cycle de 37 heures hebdomadaires avec sept jours d'ARTT et cinq jours de congés exceptionnels par an ;

- un cycle annualisé dont la quotité horaire annuelle n'est pas définie, si ce n'est par référence à la durée moyenne de 35 heures par semaine « répartie en fonction des besoins du service ».

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

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

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

- pour les agents optant pour le cycle 1 le nombre de jours de congés annuels sera de 22,5 (4,5 x 5, 4,5 étant la moyenne hebdomadaire pour 9 jours de travail par quinzaine) ;

- pour les agents optant pour le cycle 2 le nombre de jours de congés annuels sera de 25 (5 x 5) ;

- conformément à la réglementation le calendrier des congés sera fixé par l'autorité territoriale après consultation des agents avant le 1er février de chaque année.

Auxquels il faut ajouter :

- 2 jours du président + 2 jours de fractionnement ;

- 1 jour supplémentaire par 5 ans d'ancienneté en qualité de fonctionnaire dans la fonction publique territoriale.

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

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

[20] La pièce transmise à la chambre n'est ni datée ni signée mais paraît avoir été adjointe à la délibération précitée.

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

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

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

tableau 33 : Temps de travail annuel

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

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

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

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

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

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

4.4.2. Les heures supplémentaires

4.4.2.1. Le suivi des heures supplémentaires

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

tableau 34 : Heures supplémentaires payées

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

Source : Bilans sociaux

4.4.2.2. Les dépassements du contingent maximal de 25 h

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

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

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

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

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

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

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

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

[22] Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.
[23] Ces régularisations peuvent arithmétiquement dépasser le contingent mensuel de 25h mais correspondent souvent à des cumuls d'heures supplémentaires effectuées sur plusieurs mois.

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

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

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

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

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

4.4.3. Un absentéisme relativement faible et globalement en baisse

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

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

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

tableau 35 : Absences des titulaires en jours

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

Source : CCPL (bilans sociaux) et CRC pour le calcul du taux d'absentéisme
(1) Congé longue maladie et congé longue durée
(2) Congé maternité et maladie professionnelle

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

[24] Données du bilan social 2011 de la commune.
[25] Source : DGCL, bulletin statistique n° 93 de janvier 2013.

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

4.5. Le régime indemnitaire

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

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

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

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

4.6. Conclusion sur la gestion des ressources humaines

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

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

Recommandations

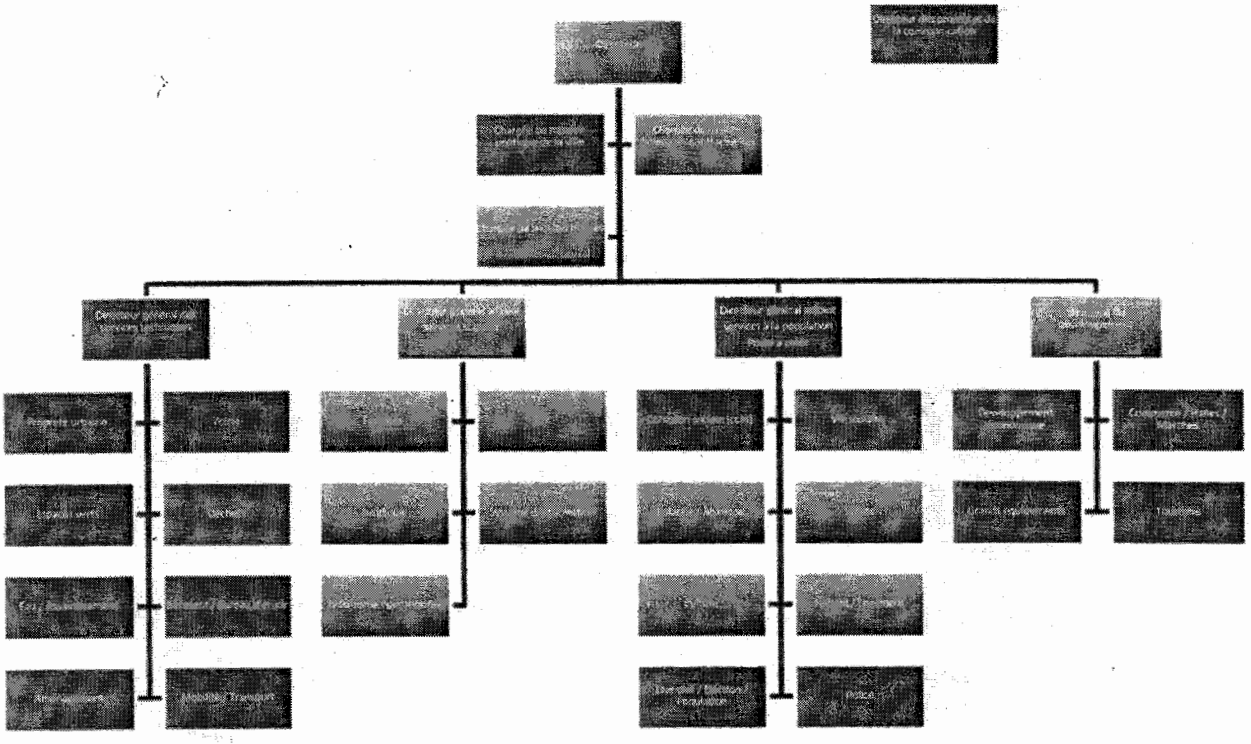
5. Mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et réviser le rythme des avancements d'échelon et des promotions de grade. *Non mise en œuvre.*

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

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

5. LES SERVICES MUTUALISÉS

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



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

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

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

- des doublons importants dans le pôle fonctionnel (RH, finances, communication, administration générale) à traiter en priorité ;

- des pistes possibles dans le domaine technique ;

- des domaines identifiables sur les services à la population (sport et culture notamment) (...) ».

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

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

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

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

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

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

---

[27] Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.