



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU
HAUT-BUGEY
(Département de l'Ain)

Exercices 2015 et suivants

Synthèse

Octobre 2022

AVERTISSEMENT

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes, délibérées le 7 juillet 2022.

Seul le rapport engage la chambre.

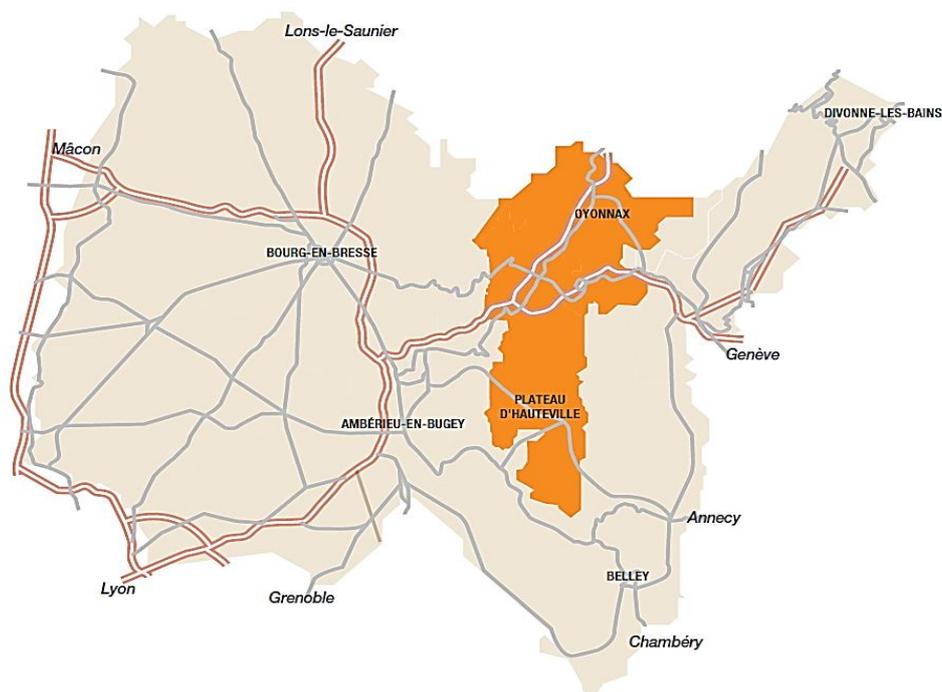
La réponse au rapport est publiée à la suite du rapport, dans l'espace réservé.

SYNTHÈSE

Située dans l'Ain, la communauté d'agglomération du Haut-Bugey, dite Haut-Bugey Agglomération, constitue aujourd'hui la quatrième intercommunalité du département, regroupant quarante-deux communes et 64 922 habitants.

Une extension rapide et effective des compétences communautaires

Situation de Haut Bugey Agglomération



La création de cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) remonte à 2014 et résulte de la fusion de quatre communautés de communes. En 2019 il s'est étendu en incorporant les communes de la communauté de communes du Plateau d'Hauteville. Les choix opérés depuis 2015 témoignent du dynamisme de la construction communautaire : transformation volontaire en communauté d'agglomération en 2018, anticipation des délais prescrits par le schéma départemental de coopération intercommunale et par la loi pour les extensions de périmètre et de compétences, dont le nombre est allé croissant.

Haut-Bugey Agglomération a recherché la constitution de blocs de compétences structurants et cohérents. Ils comprennent notamment l'élaboration du schéma de cohérence territoriale et du plan local d'urbanisme intercommunal, la collecte et le traitement des déchets, l'organisation des transports urbains, le développement économique, l'eau et l'assainissement dès 2018, ainsi que de nombreux équipements sportifs, touristiques et de loisirs. Cependant, certains équipements de rayonnement communautaire demeurent gérés par les communes, notamment le parc des expositions Valexpo.

La communauté explique avoir effectué le choix de ses compétences optionnelles et facultatives afin d'apporter de manière rapide et concrète une amélioration du service rendu

aux usagers, par exemple par la mise en œuvre sur tout le territoire d'un service de portage de repas à domicile, la création de deux maisons de service au public, ou encore la baisse, pour la majorité des habitants, des tarifs d'accès au conservatoire.

Pour les compétences obligatoires, l'action communautaire en vue de l'optimisation de l'organisation et l'amélioration du niveau de service se heurte encore à la grande diversité des modes de gestion antérieurs. Concernant les transports urbains, la nouvelle délégation de service public entrée en vigueur en 2021 permet un meilleur maillage du territoire à tarifs inchangés, moyennant un effort financier supplémentaire important de la communauté. En revanche pour la gestion des déchets, les démarches engagées d'harmonisation des modes de gestion et d'amélioration de la valorisation sont encore confrontées à l'intervention de plusieurs syndicats de traitement différents sur le territoire. Concernant l'eau et l'assainissement, les modes de gestion et les équipements sont très morcelés et les besoins d'investissement très importants pour la mise en conformité des installations.

Une progression réelle de l'intégration intercommunale qui doit désormais s'orienter vers la mise en œuvre de dispositifs de solidarité avec les communes

La création de la communauté en 2014 s'est traduite par une convergence progressive des taux d'imposition intercommunaux. Si la neutralité fiscale globale a alors été assurée, l'impact du processus de convergence a été plus important en 2019 pour les communes du Plateau d'Hauteville, les taux communautaires étant supérieurs pour l'ensemble des taxes concernées, à ceux en vigueur jusqu'alors dans ces communes.

L'évolution financière globale du bloc communal a été sensiblement maîtrisée, avec une baisse des produits et des charges de gestion des communes et une quasi-stabilité de leur endettement parallèlement à la croissance du budget de la communauté.

Haut-Bugey Agglomération n'a pas instauré de mécanisme de solidarité financière avec ses membres, à l'exception du versement de fonds de concours aux projets d'investissement communaux. Ce dispositif répond prioritairement à un objectif de soutien aux communes rurales, et non de péréquation financière entre les communes disposant de ressources importantes et les autres. La chambre invite dès lors la communauté d'agglomération à faire évoluer son pacte financier et fiscal pour y introduire des dispositifs permettant de réduire les disparités de ressources et de charges entre les communes membres.

Il n'a pas été mis en œuvre de démarche structurée de mutualisation de services avec les communes membres et la chambre recommande à la communauté d'agglomération d'adopter un schéma de mutualisation des services, permettant de faire le bilan des coopérations existantes et d'évaluer les choix d'organisation possibles avec les communes.

Une situation financière saine, mais une dégradation récente de l'épargne qui appelle de nouvelles décisions

De 2015 à 2021, la communauté d'agglomération a bénéficié de l'augmentation de ses ressources fiscales, nettes des versements aux communes, passées de 6,1 à 9,28 M€, sous l'effet de la croissance des bases et d'une augmentation des taux d'imposition de 5 % en 2017. Ces taux demeurent fin 2021 en-deçà des moyennes nationales.

Une sous-évaluation des charges transférées par les communes et la surévaluation qui en a résulté des attributions de compensation qui leur sont versées est cependant relevée. Elle a fortement pesé sur les équilibres financiers de la communauté, créant un manque à gagner pour cette dernière de près de 2 M€ par an.

La communauté a mis en œuvre depuis 2016 une démarche de maîtrise de ses dépenses d'administration générale et des subventions versées.

La masse salariale a constitué le principal facteur de progression des charges, avec une hausse de 14,5 % par an en moyenne, sous l'effet de la croissance des effectifs passés, de fin 2015 à fin 2021, de 110 à 240 agents. Cette croissance est en majeure partie consécutive à l'intégration des agents municipaux chargés des compétences transférées par les communes. Ces transferts n'expliquant toutefois pas l'intégralité de l'augmentation du nombre des agents de la communauté, la chambre appelle à la vigilance quant à la maîtrise des effectifs à l'avenir.

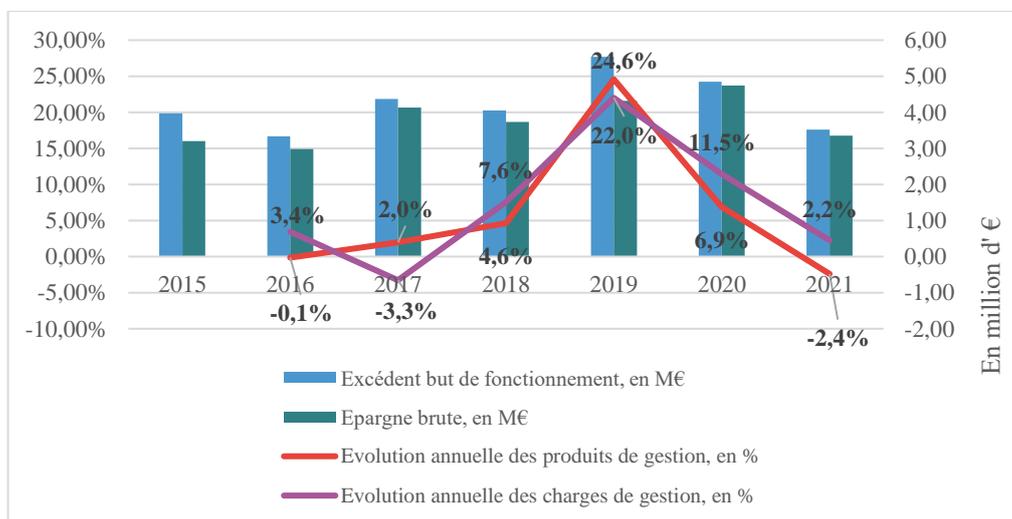
Malgré la croissance de ses charges de personnel et la baisse des dotations de l'État, la communauté a maintenu la capacité d'autofinancement de son budget principal à un niveau satisfaisant. L'effort d'investissement du budget principal, de 52,86 M€ entre 2015 et 2021, a été financé principalement par des ressources propres, et seulement à hauteur de 12,7 % par emprunt. La dette globale de l'agglomération fin 2021 est relativement faible.

Cependant, la capacité d'autofinancement a engagé une dégradation rapide depuis 2019, confirmée par les comptes 2021, avec une réduction de 2 M€ en deux ans de l'excédent brut de fonctionnement du budget principal.

Face à cet effet de ciseaux entre les produits et les charges d'exploitation, Haut-Bugey Agglomération a acté, dans son nouveau pacte financier, un recours important au levier fiscal en 2022 et 2023 afin de dégager près de 4 M€ de ressources supplémentaires.

Au regard des besoins de financement identifiés dans la prospective financière, ce recours exclusif à l'augmentation de la pression fiscale interroge, les effets qui pourraient être attendus d'une rationalisation des dépenses du bloc communal n'étant pas explorés.

Évolution des produits et des charges de gestion, de l'excédent brut de fonctionnement et de l'épargne brute



Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Des axes d'amélioration de la gestion

Haut-Bugey Agglomération est appelée à mieux formaliser ses procédures de recrutement, à intégrer la prime annuelle irrégulièrement versée à l'ensemble des agents dans le nouveau régime indemnitaire et à renforcer le contrôle des heures supplémentaires.

Le respect des règles de la commande publique est assuré, et la communauté a engagé plusieurs démarches afin de disposer d'une politique d'achat, sans toutefois mettre en place de groupement de commandes ou de mutualisation avec les communes.

Plusieurs points d'amélioration de la fiabilité des comptes sont relevés. Les principaux d'entre eux concernent le suivi comptable du patrimoine qui est défaillant et le respect des attributions du conseil communautaire en matière de modifications des crédits budgétaires. Enfin la chambre invite la communauté à améliorer l'information du conseil communautaire sur les orientations pluriannuelles d'investissement.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Formaliser les procédures de recrutement et établir des comptes rendus d'entretien.

Recommandation n° 2 : Mettre fin à la prime annuelle irrégulière, et délibérer sur le complément indemnitaire annuel.

Recommandation n° 3 : Rationaliser les modalités d'organisation du temps de travail pour l'ensemble des personnels.

Recommandation n° 4 : Adopter annuellement des délibérations motivant les subventions versées par le budget principal aux budgets annexes et détaillant le calcul des subventions aux budgets annexes industriels et commerciaux.

Recommandation n° 5 : Soumettre au vote du conseil communautaire toute modification des chapitres budgétaires, et l'informer de l'utilisation des crédits ouverts pour dépenses imprévues, conformément à la loi.

Recommandation n° 6 : Améliorer l'information du conseil communautaire sur les orientations pluriannuelles d'investissement par l'enrichissement du rapport d'orientations budgétaires.

Recommandation n° 7 : Engager sans délai la mise à jour de l'inventaire en lien avec le comptable public, et fiabiliser les procédures d'enregistrement à l'inventaire des nouvelles immobilisations et d'apurement des comptes d'immobilisations en cours.



Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes>

Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 LYON Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

 [@crc_ara](https://twitter.com/crc_ara)