



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

**COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU
HAUT-BUGEY**
(Département de l'Ain)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 7 juillet 2022.

AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du Haut-Bugey, dite Haut-Bugey Agglomération, pour les exercices 2015 et suivants, en veillant à intégrer les éléments les plus récents.

Le contrôle a été engagé par lettre du 21 juin 2021, adressée à M. Jean DEGUERRY, président de l'EPCI depuis sa création en 2014.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- la gestion de l'établissement : composition et fonctionnement des instances, qualité des comptes et solvabilité financière, gestion des ressources humaines principalement au regard de la construction intercommunale ;
- la construction intercommunale, dans le cadre de l'enquête de la FIJ Finances publiques locales relative à l'intercommunalité, selon les axes du guide d'enquête.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 10 février 2022 avec M. Jean DEGUERRY, ordonnateur de l'établissement depuis sa création. Lors de sa séance du 4 mars 2022, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 1^{er} avril 2022 à M. Jean DEGUERRY, ainsi que, pour celles les concernant, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 7 juillet 2022, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	7
1 PRÉSENTATION DE L'ORGANISME ET DU TERRITOIRE.....	8
2 STATUTS, COMPÉTENCES ET GOUVERNANCE	9
2.1 Statuts et périmètre	9
2.2 Les instances de gouvernance	10
2.2.1 La composition des instances et la représentation des communes.....	10
2.2.2 Le fonctionnement des instances	11
2.3 L'évolution des compétences et de l'intérêt communautaire	13
2.3.1 Les compétences initiales	13
2.3.2 Les évolutions ultérieures.....	15
2.4 Les participations et adhésions à des organismes externes.....	17
3 LES ÉQUILIBRES FINANCIERS ET FISCAUX INTERCOMMUNAUX	19
3.1 L'impact fiscal de la création du nouvel EPCI	19
3.2 La compensation financière des transferts de compétence	21
3.2.1 Le cadre général de l'attribution de compensation	21
3.2.2 Les modalités de fixation des attributions de compensation	21
3.2.3 Les autres modalités financières des transferts de compétences	23
3.2.4 La cohérence entre les retenues sur attribution de compensation et le coût effectif des compétences transférées	23
3.3 La solidarité financière intercommunale	26
3.3.1 Les fonds de concours aux communes	26
3.3.2 Le pacte financier et fiscal	27
3.4 L'intégration budgétaire et fiscale	29
4 L'EXERCICE DES COMPÉTENCES	31
4.1 La planification stratégique.....	31
4.2 Les mutualisations de services.....	33
4.3 L'impact pour les usagers	36
4.3.1 Les compétences optionnelles et facultatives	36
4.3.2 Les compétences obligatoires	37
5 L'ORGANISATION INTERNE	42
5.1 L'évolution de l'organisation des services	42
5.2 La gestion des ressources humaines	43
5.2.1 L'évolution de la masse salariale.....	43
5.2.2 L'évolution des effectifs	44
5.2.3 Le recours aux contractuels	45
5.2.4 Le régime indemnitaire	46
5.2.5 La direction générale des services	48
5.2.6 Le temps de travail et son organisation	49
5.2.7 L'action sociale et les avantages en nature	51

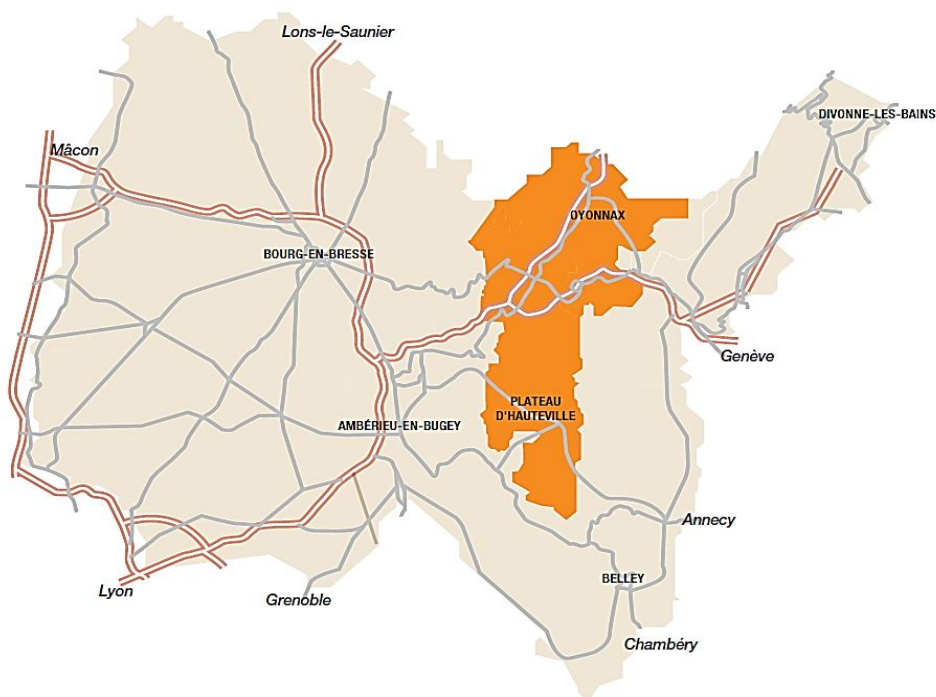
5.3	La commande publique.....	52
5.3.1	Organisation générale et politique d'achat	52
5.3.2	Contrôle d'un échantillon de marchés	53
6	LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	54
6.1	Le cadre budgétaire et comptable et les relations entre le budget principal et les budgets annexes.....	54
6.2	L'information budgétaire et financière	56
6.2.1	Le vote du budget	56
6.2.2	La présentation du budget.....	59
6.2.3	L'exécution budgétaire	60
6.3	La qualité de la gestion comptable.....	60
6.3.1	La comptabilité d'engagement et les opérations de fin d'exercice.....	60
6.3.2	Le suivi du patrimoine	62
6.3.3	Les provisions.....	63
7	LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES	64
7.1	L'analyse financière du budget principal.....	64
7.1.1	La formation de l'épargne brute	64
7.1.2	L'évolution des produits de gestion.....	66
7.1.3	L'évolution des charges de gestion.....	69
7.1.4	L'investissement et son financement.....	71
7.1.5	La situation bilancielle du budget principal.....	72
7.2	La situation financière consolidée	73
7.3	La situation financière du bloc communal.....	74
7.4	Les perspectives financières	75
	ANNEXES	78

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 territorial 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.

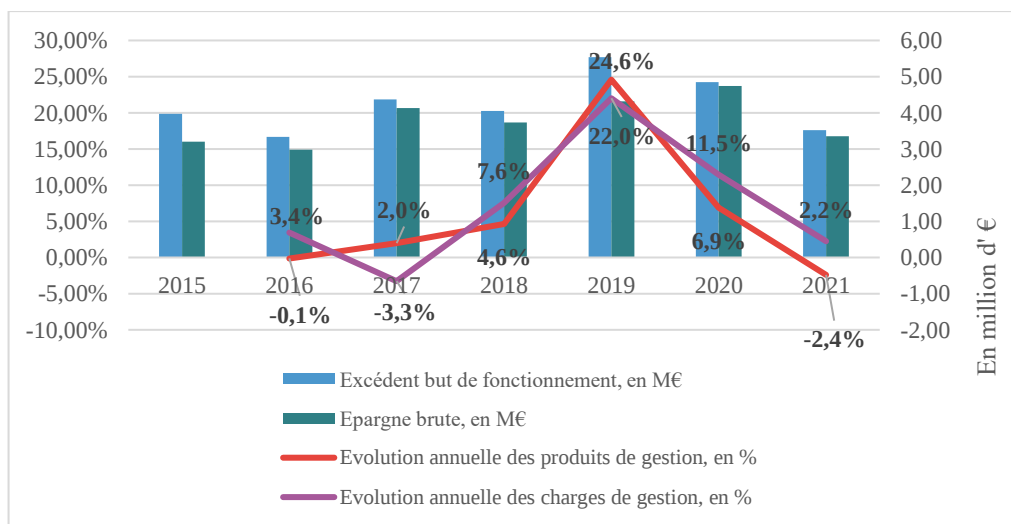
Malgré la croissance de ses charges de personnel et la baisse des dotations de l'État, la communauté a maintenu la capacité d'autofinancement de son budget principal à un niveau satisfaisant. L'effort d'investissement du budget principal, de 52,86 M€ entre 2015 et 2021, a été financé principalement par 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.

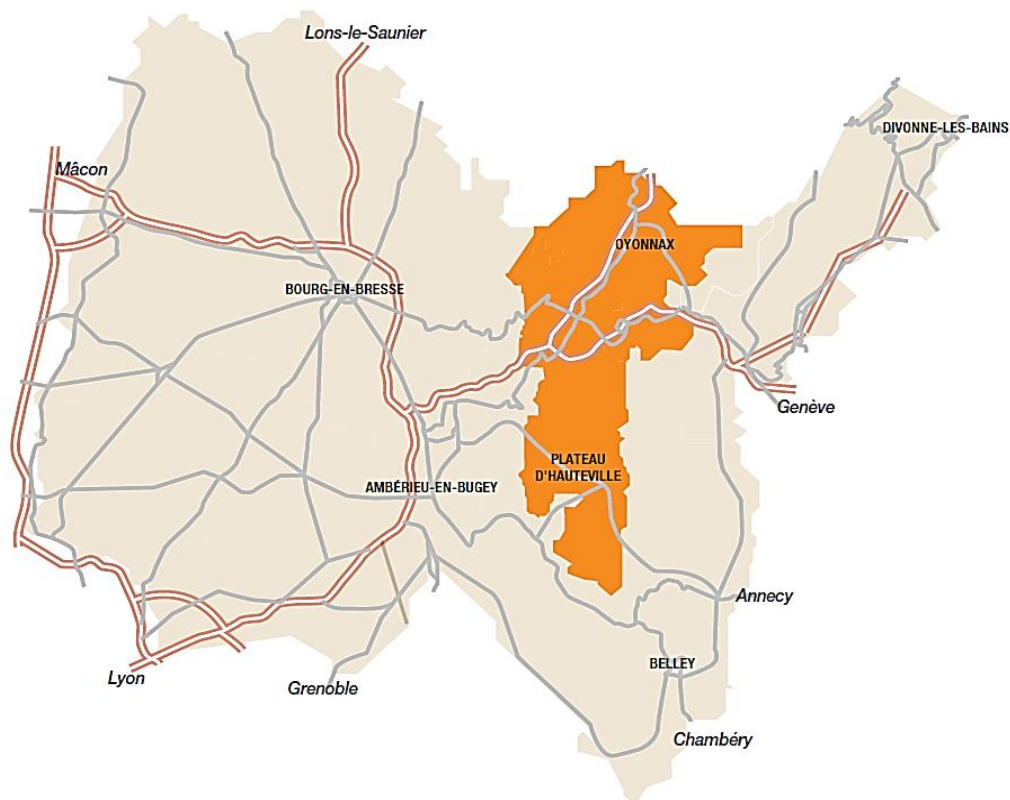
Recommandation n° 6 : Améliorer l'information du conseil communautaire sur les orientations pluriannuelles d'investissement par l'enrichissement du rapport d'orientations budgétaires.

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.

1 PRÉSENTATION DE L'ORGANISME ET DU TERRITOIRE

La communauté d'agglomération du Haut-Bugey, dite Haut-Bugey Agglomération, se situe dans le département de l'Ain. Elle regroupe aujourd'hui quarante-deux communes et compte 64 922 habitants. En termes de population, il s'agit du quatrième établissement public de coopération intercommunale (EPCI) du département, après les communautés d'agglomération de Bourg-en-Bresse et du Pays de Gex et la communauté de communes de la Plaine de l'Ain.

Figure 1 : Situation de Haut Bugey Agglomération



Situé à l'extrémité nord de la région Auvergne-Rhône-Alpes et au nord-est du département de l'Ain, le territoire de Haut-Bugey agglomération se caractérise en premier lieu par sa diversité. Un centre urbain est constitué autour de deux pôles, celui d'Oyonnax, ville centre concentrant population et services, et celui de Nantua, entourés de communes périurbaines. Une frange « rurale » y est adjacente, autour du pôle d'attractivité d'Izernore, composée de communes ayant connu ces dernières années un fort développement démographique et économique, avec la présence de grandes zones d'activité. Le reste du territoire est un espace rural, avec plusieurs communes de moyenne montagne.

Depuis 2008, le territoire connaît un déclin démographique régulier, de l'ordre de - 0,3 % par an, du fait d'un solde migratoire négatif, qui n'est plus compensé par le solde naturel. Cette perte d'habitants touche plus fortement les communes urbaines du territoire.

La population active se caractérise par la forte part des ouvriers, qui constituent 38 % des actifs en 2018, soit un niveau bien supérieur aux moyennes nationales et départementales¹. Ceci s'explique par la forte dominante industrielle de l'économie du territoire, avec une spécialisation dans la plasturgie, autour de la Plastic Vallée d'Oyonnax, pôle au rayonnement international. L'industrie regroupait ainsi fin 34,5 % des emplois et 21 % des établissements².

Le taux de pauvreté s'établissait en 2018 à 16,6 %, supérieur à la moyenne régionale de 12,7 %, et le taux de chômage à 12,9 % contre 11,5 % en Auvergne-Rhône-Alpes et 13,4 % en France métropolitaine. Le territoire de la communauté comprend deux quartiers prioritaires de la politique de la ville, La Plaine-La Forge à Oyonnax et le Pré des Saules à Bellignat.

Malgré une desserte de qualité de par son positionnement sur le réseau autoroutier et la proximité des aéroports de Genève et Lyon, le territoire connaît une certaine perte d'attractivité. Avec de nombreux atouts naturels et paysagers, notamment autour du lac de Nantua ou des domaines skiables du plateau d'Hauteville, le tourisme demeure cependant principalement local.

Les communes de Nantua, Plateau d'Hauteville et Montréal-la-Cluse sont bénéficiaires du programme Petites Villes de Demain, lancé en 2020 par l'État pour appuyer les projets de territoire des villes de moins de 20 000 habitants exerçant des fonctions de centralité. Ce programme est coordonné par Haut-Bugey Agglomération.

L'EPCI a connu plusieurs modifications de périmètre et de statuts sur la période examinée. Créée au 1^{er} janvier 2014 par la fusion de quatre communautés de communes, la communauté de communes du Haut Bugey s'est transformée le 1^{er} janvier 2018 en communauté d'agglomération. Au 1^{er} janvier 2019, son périmètre a été élargi aux neuf communes de la communauté de communes du Plateau d'Hauteville.

Haut-Bugey Agglomération est constitué très majoritairement de petites communes : Oyonnax est la commune membre la plus peuplée, avec 22 808 habitants, suivie de la commune nouvelle de Plateau d'Hauteville, avec 5 033 habitants. Seules deux autres communes comptent plus de 3500 habitants (Bellignat et Nantua, avec respectivement 3 865 et 3 544 habitants), et sept autres plus de 1 000 habitants.

2 STATUTS, COMPÉTENCES ET GOUVERNANCE

2.1 Statuts et périmètre

La communauté de communes créée au 1^{er} janvier 2014 après fusion de quatre communautés de communes préexistantes, a été transformée en communauté d'agglomération au 1^{er} janvier 2018 par arrêté préfectoral du 13 décembre 2017, à l'initiative du conseil de communauté et avec un large accord des communes membres, seuls deux conseils municipaux s'étant prononcés contre la transformation.

¹ Respectivement 22,5 % et 26 % en 2013.

² Contre 8,4 % dans la région Auvergne-Rhône-Alpes et 6,8 % au niveau national.

Au 1^{er} janvier 2019, son périmètre a été élargi, par arrêté préfectoral du 19 novembre 2018, aux neuf communes de la communauté de communes du Plateau d'Hauteville (soit six communes à la date de l'extension de périmètre avec la création au 1^{er} janvier 2019 de la commune nouvelle de Plateau d'Hauteville) à l'issue d'une démarche volontaire.

Les communes membres de la communauté d'agglomération se répartissent entre deux zones d'emploi, celle d'Oyonnax et celle de Belley. Toutes les communes de la zone d'emploi d'Oyonnax font partie de Haut-Bugey agglomération, et sept communes, dont six de l'ancienne communauté de communes du Plateau d'Hauteville appartiennent à la zone d'emploi de Belley.

Aucune nouvelle évolution du périmètre n'est aujourd'hui envisagée.

2.2 Les instances de gouvernance

2.2.1 La composition des instances et la représentation des communes

Depuis 2014, la composition du conseil communautaire, définie par arrêtés préfectoraux³, a été fixée selon les règles de droit commun édictées par le code général des collectivités territoriales⁴. Il n'a pas été fait usage de la possibilité d'adopter un accord local dérogatoire permettant de fixer un nombre de sièges et une répartition entre les communes différents.

Le nombre de conseillers communautaires s'est ainsi établi à 72 de 2014 à 2018, puis à 84 au 1^{er} janvier 2019, sous l'effet de l'extension du périmètre. Au renouvellement du conseil communautaire suite aux élections municipales de 2020, le nombre de sièges s'établit à 79, contre une base fixée par le CGCT à 40 sièges pour les EPCI de 50 000 à 74 999 habitants, afin d'assurer la représentation de toutes les communes membres, conformément à la loi.

Sous l'effet des règles légales, en vertu desquelles toute commune, quelle que soit sa taille, doit disposer d'au moins un siège au conseil, le rapport entre la part dans la population et la représentation au conseil communautaire est légèrement défavorable aux communes les plus peuplées. Ainsi, la commune d'Oyonnax, qui regroupe 35 % des habitants, dispose de 30 % des sièges au conseil communautaire.

Le bureau est, quant à lui, composé du président et des vice-présidents. Il n'y a pas de conseillers délégués. Le nombre de vice-présidents est de 14 depuis le renouvellement du conseil communautaire en 2020. Le plafond du nombre de vice-présidents défini par le CGCT⁵ est ainsi respecté sur l'ensemble de la période contrôlée.

La représentation au bureau des communautés de communes préexistantes (Lac de Nantua, Monts Berthiand et Combe du Val Brénod) est, relativement à leur population, plus forte que celle de la plus peuplée (Oyonnax) et de la plus récemment entrée dans le périmètre intercommunal (Plateau d'Hauteville).

³ Arrêtés préfectoraux du 19 décembre 2013, 19 février 2019 et 27 septembre 2019.

⁴ Article L. 5211-6-1.

⁵ Article L.5211-10 : « Le nombre de vice-présidents est déterminé par l'organe délibérant, sans que ce nombre puisse être supérieur à 20 %, arrondi à l'entier supérieur, de l'effectif total de l'organe délibérant ni qu'il puisse excéder quinze vice-présidents ».

Tableau n° 1 : Représentation des anciennes communautés de communes au sein du bureau

Ancienne Communauté de communes	Nombre habitants (01/01/2021)	Nombre de représentants au bureau 2020	Part habitants 2020	Part représentants Bureau 2020
CC Oyonnax	40 497	7	62,4%	46,7%
CC Lac de Nantua	9 844	3	15,1%	20,0%
CC Plateau d'Hauteville	6 332	1	9,7%	6,7%
CC Monts Berthiand	5 681	3	8,7%	20,0%
CC Combe du Val Brénod	2 568	1	3,9%	6,7%
Total général	64 922	15	100%	100%

Source : délibérations Haut-Bugey Agglomération (élection des vice-présidents)

Sur l'ensemble de la période examinée, trois élus de la commune d'Oyonnax siègent au bureau, cette commune étant la seule à disposer de plus d'un représentant au sein de l'exécutif de la communauté.

Dès sa création, cette dernière a mis en place une conférence des maires, bien avant la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique qui rend obligatoire cette instance dans les EPCI à fiscalité propre⁶. D'abord informelle, l'existence de la conférence des maires a été formalisée par le règlement intérieur du conseil d'agglomération adopté le 19 novembre 2020.

Enfin, des commissions permanentes, au nombre de 12 sur le mandat 2014-2020, et de 14 depuis le renouvellement du conseil de 2020, ont été créées, avec une répartition des thématiques correspondant aux domaines de compétence des vice-présidents, et une évolution correspondant à l'élargissement des compétences de la communauté sur la période.

2.2.2 Le fonctionnement des instances

2.2.2.1 Réunions et attributions

Le conseil communautaire s'est réuni sur l'ensemble de la période examinée à une fréquence supérieure au minimum exigé par le code général des collectivités territoriales⁷. Le constat est le même concernant les réunions du bureau, dont le nombre été plus important que le minimum prévu par le règlement intérieur de la communauté, soit une réunion par trimestre.

Le président a reçu du conseil communautaire de larges délégations notamment dans les domaines des finances (emprunts, lignes de trésorerie, sollicitation de subventions, régies), des marchés publics, ou des aides individuelles dans le cadre de la politique du logement. Ces délégations respectent le cadre défini par l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales, et le compte-rendu de leur exercice est présenté à chaque séance du conseil communautaire.

Les délégations du président aux vice-présidents sont en revanche insuffisamment précises : l'arrêté qui les fixe se limite à une liste nominative des vice-présidents et de leur

⁶ Obligation posée par la loi du 27 décembre 2019 codifiée à l'article L. 5211-11-3 du CGCT.

⁷ Article L. 5211-1 du CGCT qui renvoie à l'article L.2121-7 qui prévoit que « le conseil municipal se réunit au moins une fois par trimestre ».

domaine de compétence, sans autre précision. Cela est insuffisant au regard des conditions fixées par la législation et la jurisprudence pour que les délégations soient valides⁸, et qu'elles puissent justifier l'octroi d'indemnités de fonction aux vice-présidents⁹. La chambre invite donc Haut-Bugey Agglomération à compléter et préciser, par de nouveaux arrêtés, les fonctions déléguées par le président aux vice-présidents.

Le bureau n'a reçu aucune délégation du conseil communautaire, et n'a donc pas de rôle délibératif. Le règlement intérieur indique qu'il se réunit « *pour examiner les affaires relatives à la politique générale et aux missions de la communauté d'agglomération et de préparer les décisions et orientations qui en découlent* ». Il examine les différents sujets préalablement au conseil communautaire, que ses réunions précèdent de quelques semaines.

La conférence des maires qui examine les sujets particulièrement stratégiques pour la communauté a été réunie à 19 reprises de 2015 à 2021. Ses séances ont ainsi porté sur les arbitrages relatifs au schéma de cohérence territoriale et au plan local de l'urbanisme intercommunal, sur les transferts de nouvelles compétences et, récemment, sur le plan d'investissement et la prospective financière du mandat.

Les rôles de ces différentes instances apparaissent ainsi complémentaires, avec pour objectif majeur d'organiser la concertation avec les élus municipaux et communautaires afin de dégager un consensus au sein du conseil de communauté sur les différents sujets qui lui sont soumis.

2.2.2.2 L'association des communes et la mise en œuvre de la loi dite « engagement et proximité »

Les dirigeants de Haut-Bugey Agglomération ont exprimé leur souci d'associer et d'informer les communes sur la marche de la communauté, ainsi que la difficulté à y parvenir, l'EPCI étant constitué d'une majorité de petites communes, disposant de peu de moyens administratifs.

Plusieurs initiatives ont été prises en ce sens, avec notamment la diffusion de lettres d'informations ou encore l'organisation régulière de réunions entre le directeur général des services de la communauté et les directeurs généraux et secrétaires de mairie des communes.

Haut-Bugey Agglomération a en outre mis en œuvre depuis 2020 plusieurs dispositions de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 visant à associer davantage les communes à la gouvernance des établissements publics de coopération intercommunale.

Le règlement intérieur, modifié en novembre, 2020 prévoit que les maires peuvent se faire représenter à la conférence des maires par leur premier adjoint. Un dispositif de suppléance dans les commissions permanentes a en outre été prévu, permettant aux communes disposant

⁸ Une délégation doit porter sur des attributions effectives, identifiées de façon suffisamment précise pour permettre d'en apprécier la consistance (CE 21 juillet 2006, Commune de Boulogne sur Mer, n° 279504). Elle doit indiquer la nature des décisions que l'intéressé est en droit de signer (TA Lille 3 octobre 2013, Préfet du Nord, n° 1201964) et doit permettre au maire d'exercer utilement sa surveillance sur les fonctions déléguées (CAA Marseille 11 février 2008, Ville de Marseille, requête n° 06MA01348 : un arrêté de délégation visant l'éducation, les écoles, la petite enfance et les crèches ne précise pas l'étendue et les limites des fonctions déléguées et n'est pas de nature à permettre au maire d'exercer utilement sa surveillance, en violation de l'article L. 2122-18 du CGCT).

⁹ Conseil d'État, commune de Boulogne-sur-Mer, 21 juillet 2006, n° 279504.

d'un seul conseiller communautaire de participer de manière plus effective aux séances en s'y faisant représenter par un élu municipal.

Cependant, il n'a pas été tenu de débat en conseil communautaire sur l'adoption d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'EPCI, contrairement à la loi du 27 décembre 2019, qui en prescrit l'organisation, après chaque renouvellement des conseils municipaux¹⁰.

En outre, si les conférences des maires sont effectivement convoquées sur un ordre du jour précis, aucun compte-rendu de ces réunions n'est établi. Aucune communication n'est faite quant aux décisions prises lors des séances, alors que le CGCT dispose désormais que les avis émis par la conférence des maires doivent être adressés à l'ensemble des conseillers municipaux des communes membres¹². Haut-Bugey agglomération est invité à modifier ses pratiques sur ces points.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur estime que les mesures de concertation soulignées par la chambre répondent à l'esprit de la loi du 27 décembre 2019 et affirme son intention de réaliser et diffuser le compte-rendu des réunions de la conférence des maires. La chambre en prend note, tout en soulignant qu'au-delà de l'esprit de la loi, la communauté d'agglomération n'a pas respecté pour autant l'obligation de délibérer sur le pacte de gouvernance précité.

2.3 L'évolution des compétences et de l'intérêt communautaire

Les compétences statutaires de Haut-Bugey Agglomération ont été accrues sur l'ensemble de la période examinée. Ces évolutions ont résulté des nouvelles règles légales relatives aux compétences des EPCI, notamment sous l'impact de la loi NOTRÉ, mais également de choix propres à la communauté, témoignant du dynamisme de la construction communautaire.

2.3.1 Les compétences initiales

L'arrêté préfectoral du 21 mai 2013 portant création de la communauté de communes prévoyait, conformément à l'article L. 5211-41- 3 du CGCT, la reprise par le nouvel EPCI de l'ensemble des compétences obligatoires, optionnelles et facultatives des quatre communautés de communes fusionnées. Cet article prévoit un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté décidant de la fusion pour que le conseil communautaire décide de la restitution de certaines compétences optionnelles et facultatives aux communes. À défaut de restitution, les compétences doivent, sous ce délai, être exercées sur l'ensemble du territoire communautaire.

Le conseil communautaire a ainsi délibéré courant 2014 afin de procéder à des restitutions de compétences aux communes et fixer l'intérêt communautaire, en tant que de besoin, sur les compétences conservées ou nouvellement prises. Plusieurs compétences ont ainsi été restituées aux communes, notamment la voirie et la petite enfance, la communauté privilégiant le maintien de blocs de compétences cohérents.

¹⁰ Article L. 5211-11-2 du CGCT.

L'arrêté préfectoral du 30 décembre 2014 définit ainsi un champ de compétence large, supérieur au nombre minimum prescrit alors par la loi¹¹ et fixant un niveau d'intégration élevé pour une communauté de communes.

La communauté dispose en effet des deux compétences obligatoires « aménagement de l'espace » et « actions de développement économique », conformément au CGCT, mais avec un périmètre étendu. La compétence économique inclut ainsi, outre la création et la gestion des zones d'activité, le développement touristique, dont la création et la gestion d'un office du tourisme intercommunal et la gestion de nombreux équipements et sites touristiques et la responsabilité du plan de gestion du site classé du Lac de Nantua.

Il peut ainsi également être souligné que la communauté a disposé, dès l'origine, de la responsabilité des documents de planification urbaine, la compétence « aménagement de l'espace » incluant, dès 2014, outre l'élaboration du SCOT, l'élaboration et la révision du plan local d'urbanisme intercommunal, compétence pour laquelle la loi prévoit un large droit d'opposition des conseils municipaux au transfert à l'intercommunalité¹².

Les compétences optionnelles de la communauté sont au nombre de six, contre un minimum légal de trois. Elles comprennent la collecte et le traitement des déchets ménagers et le soutien à l'élimination des déchets industriels, la politique du logement (programme local de l'habitat, mise en œuvre des OPAH et gestion d'une aire d'accueil des gens du voyage), et la construction et la gestion d'équipements culturels et sportifs. Ces équipements comprennent plusieurs complexes et terrains sportifs déjà gérés par les communautés de communes fusionnées, ainsi que le centre nautique Robert Sautin à Oyonnax, nouvellement transféré à l'intercommunalité.

Au titre de la compétence optionnelle « action sociale d'intérêt communautaire », le choix a alors été fait d'étendre à tout le territoire de la communauté de communes un service de portage de repas mis en œuvre auparavant par une des communautés de communes

¹¹ Article L. 5214-16 du CGCT alors en vigueur : « La communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, les compétences relevant de chacun des deux groupes suivants : 1° Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire ; schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ; 2° Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté. Quand la communauté de communes opte pour le régime fiscal défini à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, l'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt communautaire sont inclus dans cette compétence ; II.-La communauté de communes doit par ailleurs exercer dans les mêmes conditions des compétences relevant d'au moins trois des sept groupes suivants : 1° Protection et mise en valeur de l'environnement (...); 2° Politique du logement et du cadre de vie ; 2° bis 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 ; 3° Création, aménagement et entretien de la voirie (...); 4° Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ; 5° Action sociale d'intérêt communautaire (...); 6° Tout ou partie de l'assainissement.

¹² Article 136-II de la loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové « *La communauté de communes ou la communauté d'agglomération existant à la date de publication de la présente loi, ou celle créée ou issue d'une fusion après la date de publication de cette même loi, et qui n'est pas compétente en matière de plan local d'urbanisme, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale le devient le lendemain de l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la publication de ladite loi. Si, dans les trois mois précédant le terme du délai de trois ans mentionné précédemment, au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent, ce transfert de compétences n'a pas lieu.* »

fusionnées. Cette compétence comprend également, entre autres, la réalisation de maisons de santé et d'une maison d'accès au droit à Nantua.

Les compétences optionnelles intègrent également l'exercice partiel des compétences « eau » et « assainissement », la communauté étant alors compétente pour la production et le stockage de l'eau potable, mais non pour sa distribution, ainsi que pour le traitement et le transport des eaux usées, mais limité à un ensemble d'ouvrages défini dans les statuts, et enfin pour le service public de l'assainissement non collectif. La compétence optionnelle « voirie » a, quant à elle, un périmètre limité aux carrefours d'entrée des zones industrielles et des ZAC d'intérêt communautaire.

La communauté dispose, en outre, de plusieurs compétences facultatives importantes, dont l'organisation et la gestion des transports publics urbains de voyageurs, le soutien aux associations et clubs sportifs d'envergure communautaire et l'instruction des autorisations d'occupation du sol.

2.3.2 Les évolutions ultérieures

Les évolutions ultérieures de compétences ont pour l'essentiel résulté du passage en communauté d'agglomération et de l'extension de périmètre. Du fait d'un champ de compétences large dès sa création, la communauté de communes du Haut-Bugey a été peu impactée par l'application de la loi NOTRe, puisqu'elle détenait déjà les compétences rendues obligatoires de la loi (collecte et traitement des déchets et aménagement et gestion des aires d'accueil des gens du voyage, promotion du tourisme). Les statuts modifiés fin 2016 actent ainsi la nouvelle définition légale de la compétence obligatoire « développement économique » en ajoutant aux missions de la communauté la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire. À cette occasion, la compétence optionnelle en matière de voirie a été supprimée et restituée aux communes.

La transformation en communauté d'agglomération, au 1^{er} janvier 2018, s'est traduite par le transfert de plusieurs nouvelles compétences, acté par arrêté préfectoral du 5 décembre 2017 : la politique de la ville, et surtout l'acquisition de l'intégralité de la compétence « eau et assainissement » (élargissement à la distribution d'eau potable et à la collecte et au traitement des eaux usées sur l'ensemble du territoire). Sur cette dernière compétence, pour laquelle la loi prescrivait alors un transfert au 1^{er} janvier 2020 au plus tard, échéance remise depuis lors au 1^{er} janvier 2026, le conseil communautaire qui avait arrêté dès 2015 le principe d'un transfert intégral, a décidé de sa mise en œuvre effective dès le 1^{er} janvier 2018.

Sous l'impact de la loi NOTRe, la communauté a également repris au 1^{er} janvier 2018, à l'instar des autres EPCI, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations,

Enfin, les attributions en matière de transports ont été élargies, la communauté devenant autorité organisatrice de la mobilité, et une nouvelle compétence optionnelle relative à la création et la gestion de maisons de service au public a été ajoutée.

Le conseil de communauté s'est prononcé régulièrement sur la définition de l'intérêt communautaire sur les différentes compétences, bien que cette définition ait été tardive, sans

toutefois excéder le délai légal de deux ans¹³, concernant les ZAC : en effet, le conseil communautaire ne s'est prononcé qu'en novembre 2015 sur la définition des ZAC d'intérêt communautaire, les limitant aux nouvelles ZAC à vocation mixte de plus de 10 hectares et aux ZAC à vocation économique de plus de deux hectares. Le périmètre de gestion de la communauté est également demeuré incertain concernant les zones d'activités économiques jusqu'à la mise en œuvre, au 1^{er} janvier 2016, de la loi NOTRe qui prescrit le transfert aux intercommunalités de l'ensemble des zones économiques. La communauté n'avait en effet préalablement défini aucun critère d'intérêt communautaire sur ces zones. Elle a en 2016 procédé au recensement des zones d'activité existantes, et à leur transfert effectif.

L'extension du périmètre au 1^{er} janvier 2019 à l'ancienne communauté de communes du Plateau d'Hauteville s'est effectuée à compétences statutaires constantes, de nombreuses compétences exercées par la communauté de communes dissoute ayant été restituées aux communes. Cela a, par exemple, été le cas du cinéma et de l'espace petite enfance de Plateau d'Hauteville, de plusieurs salles polyvalentes, de subventions aux associations ou encore de la gestion du château de Champdor et de l'altiport de Corlier. L'extension s'est en revanche traduite par l'intégration dans l'intérêt communautaire d'importants équipements sportifs et touristiques, notamment le centre européen de séjour et de stages sportifs, le centre de remise en forme, le centre nautique et le camping situés sur la commune de Plateau d'Hauteville, ainsi que les stations de ski alpin de Terre Ronde et de ski nordique de La Praille.

Enfin, l'arrêté préfectoral du 29 novembre 2019 a acté la modification de l'intérêt communautaire en matière d'équipements culturels et sportifs adoptée par le conseil communautaire en juillet 2019 afin d'y intégrer le conservatoire à rayonnement départemental d'Oyonnax, jusqu'alors géré par la commune.

Haut-Bugey Agglomération a donc privilégié, dans son développement, la constitution de blocs de compétences structurants et cohérents. Cependant, certains équipements de rayonnement communautaire demeurent aujourd'hui de compétence communale, notamment le parc des expositions Valexpo à Oyonnax, ou encore le centre culturel de cette commune. Les dirigeants de la communauté ont cependant indiqué qu'aucun nouveau transfert de compétence n'était envisagé durant le nouveau mandat, privilégiant la consolidation des compétences existantes. ***Voir détail des compétences actuelles en annexe 2.***

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur ne conteste pas le rayonnement du parc des expositions Valexpo. Il explique que les équipements ont été intégrés comme présentant un intérêt communautaire lorsqu'ils étaient déjà gérés par les EPCI pré-existants, ou au regard de critères de proximité ou de service rendu aux usagers. Le caractère structurant du parc des expositions apparaît néanmoins établi et pourrait, selon la chambre, justifier une réflexion quant à son intégration parmi les équipements communautaires.

La communauté a fait le choix de définir l'intérêt communautaire sur les équipements culturels et sportifs sous forme de liste, et non par la définition de critères¹⁴. Si cela ne s'est pas

¹³ Article L.5216-5-III du CGCT : « Lorsque l'exercice des compétences mentionnées aux I et II du présent article est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé par le conseil de la communauté d'agglomération à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. A défaut, la communauté d'agglomération exerce l'intégralité de la compétence transférée ».

¹⁴ L'intérêt communautaire concernant les équipements culturels, sportifs et de loisirs est défini dans les statuts de la communauté selon la méthode de la liste qui consiste à énumérer dans les statuts des équipements ou les actions

avéré bloquant à ce jour, la chambre estime que la définition de critères d'intérêt communautaire, fondés par exemple sur des seuils de fréquentation ou de superficie, permettrait de prévenir d'éventuelles difficultés quant à la répartition des responsabilités de gestion entre la communauté et les communes.

2.4 Les participations et adhésions à des organismes externes

Pour l'exercice de ces compétences, la communauté d'agglomération du Haut-Bugey est membre de plusieurs organismes de regroupement, notamment :

- en matière de traitement des ordures ménagères : le syndicat mixte intercommunal de gestion des déchets du Faucigny Genevois, (SIDEFAGE), le syndicat de traitement des déchets ménagers et assimilés (ORGANOM) et le SITOM Nord-Isère ;
- en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations : le syndicat de la rivière Ain Aval et de ses Affluents (SR3A) ;
- en matière de développement économique : le syndicat mixte du pôle européen de la plasturgie, constitué avec le département de l'Ain pour détenir et gérer le bâtiment accueillant ledit pôle.

La communauté est en outre adhérente au syndicat mixte du parc naturel du Haut-Jura.

Jusqu'en 2019, elle ne détenait aucune participation financière au capital de sociétés, sociétés d'économie mixte ou sociétés publiques locales. Cette situation a évolué récemment, de manière susceptible d'accroître le niveau de risque financier porté par l'EPCI.

La communauté a en effet pris depuis des participations dans deux organismes œuvrant dans le domaine de la transition énergétique et du développement des énergies renouvelables avec, en 2020, une participation de 5 %, soit 103 280 €, au capital de la société d'économie mixte Les Énergies de l'Ain, et en mai 2021, une participation de 5 % soit 24 000 €, au capital de la société publique locale « Agence locale de l'énergie et du climat de l'Ain ».

Deux autres participations sont liées à des équipements et projets repris de la communauté de communes du Plateau d'Hauteville. La communauté a acté en décembre 2021 la création d'une société d'économie mixte locale dénommée Haut-Bugey Séjours Stages Sports Santé. Elle y détient une participation majoritaire, de 65 % du capital d'un montant total de 70 000 €, et en exerce la présidence.

Enfin, Haut-Bugey Agglomération a repris en 2019 de la communauté de communes du Plateau d'Hauteville une participation de 4 000 euros dans la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) Chantier médiéval du Bugey. Constituée en 2017 entre la communauté de communes du Plateau d'Hauteville, la commune d'Aranc, M. Régis Navarro et l'association Bugey chantier médiéval, elle avait pour objet la construction et l'exploitation commerciale

concernées. D'après le rapport sénatorial Dallier, cette méthode « conduit à enfermer l'intérêt communautaire dans un cadre défini a priori, et qui n'est pas de nature à créer une véritable dynamique communautaire. Elle fait courir le risque d'une définition a minima de l'intérêt communautaire ». La circulaire du 15 septembre 2004 relative aux dispositions concernant l'intercommunalité introduite par la loi « liberté et responsabilité locale », NOR/LBL/B/04/10075/C, indique qu'il est préférable que l'intérêt communautaire ne se réduise pas à une simple liste de zones, d'équipements ou d'opérations au sein des différents blocs de compétence. Cette préconisation n'empêche cependant pas d'avoir recours à la méthode de la liste.

d'un chantier médiéval, sur le modèle du château de Guédelon dans l'Yonne¹⁵. Les collectivités territoriales détenaient une part minoritaire du capital de la société, soit 7 000 € sur un capital initial total de 32 000€, et par conséquent une place minoritaire dans les instances de gouvernance, alors même qu'elles étaient les seules actionnaires disposant de la surface financière suffisante pour faire face aux aléas financiers et commerciaux du projet. La majorité du capital, soit 20 000€, était détenu par M. Navarro, promoteur du projet, qui exerçait en outre la présidence et la direction générale de la SCIC.

Alors que Haut-Bugey Agglomération a financé, à hauteur de 1,1 M€, les investissements nécessaires à l'ouverture au public du chantier, remis à la SCIC en vertu d'un bail emphytéotique, la société a rapidement rencontré, outre des problèmes de gouvernance, d'importants problèmes financiers. Le premier exercice se soldant par un déficit de 100 421 €, une décision de poursuite de l'activité malgré des capitaux propres devenus inférieurs à la moitié du capital social, a été prise par l'assemblée générale en juin 2019. Les déficits s'étant accentués sur les exercices suivants, une procédure de redressement judiciaire a été engagée en janvier 2022, Haut-Bugey Agglomération ayant refusé les demandes de recapitalisation présentées par la SCIC. La liquidation de la société a été prononcée le 9 février dernier. À la clôture de l'instruction, la communauté était en recherche de solutions pour assurer la poursuite de l'activité touristique du site, une gestion associative avec la constitution en parallèle d'un groupement d'intérêt public pour mutualiser de manière plus large les moyens touristiques étant à l'étude.

Les risques et lacunes du projet soulignés par la chambre dans son rapport de mars 2019 relatif aux comptes et à la gestion de la communauté de communes du Plateau d'Hauteville se sont donc révélés avérés. Ce rapport avait notamment relevé la fragilité de l'étude de faisabilité économique du chantier de construction, le caractère optimiste du plan d'affaires prévisionnel et l'imprécision du concept commercial du projet. La chambre rappelle ses interrogations sur la viabilité économique du projet de chantier de château médiéval, ainsi que la nécessité d'une analyse rigoureuse des perspectives financières et commerciales.

Plus largement, l'ensemble de ces nouvelles prises de participation étant porteuses de risques financiers, Haut-Bugey Agglomération est invitée à définir ses processus de contrôle et à identifier les ressources, internes ou externes, à y dédier.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Créée en 2014 par la fusion de quatre communautés de communes, Haut-Bugey Agglomération a connu de nombreuses évolutions statutaires depuis 2015 : transformation en communauté d'agglomération en 2018, augmentation des compétences, extension de périmètre géographique en 2019. Elle a disposé d'un large champ de compétences dès sa création, incluant 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 ainsi que de nombreux équipements sportifs, touristiques et de loisirs. Ces compétences ont été étendues depuis 2018 notamment à la gestion complète de l'eau et de l'assainissement, à l'habitat, au domaine skiable et au conservatoire à

¹⁵ Chantier de construction d'un château-fort selon les techniques et matériaux utilisés au Moyen-Age, démarré en 1997.

rayonnement départemental. Haut-Bugey Agglomération a ainsi recherché la constitution de blocs de compétences structurants et cohérents. Cependant, certains équipements de rayonnement communautaire demeurent de gestion communale, notamment le parc des expositions Valexpo. La gouvernance de l'EPCI entend associer et informer les communes sur la marche communautaire, notamment à travers la conférence des maires, dont les décisions devraient être toutefois davantage formalisées.

La chambre appelle enfin la communauté à renforcer le contrôle de ses risques externes, suite à la souscription depuis fin 2020 de plusieurs nouvelles participations à des sociétés de droit privé, et souligne la nécessité d'une analyse rigoureuse des perspectives financières du chantier médiéval de Moncornelles.

3 LES ÉQUILIBRES FINANCIERS ET FISCAUX INTERCOMMUNAUX

3.1 L'impact fiscal de la création du nouvel EPCI

Parmi les quatre communautés de communes fusionnées au 1^{er} janvier 2014, seule la communauté de communes d'Oyonnax était à fiscalité professionnelle unique, les trois autres communautés étant en fiscalité additionnelle. Selon le code général des collectivités territoriales¹⁶, en cas de fusion, le régime fiscal le plus intégré existant antérieurement s'applique de plein droit au nouvel EPCI. Ainsi, la fiscalité professionnelle unique s'est appliquée à l'ensemble du territoire de la communauté de communes du Haut-Bugey à compter de sa création.

Cela a entraîné le transfert à l'EPCI de la totalité de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qu'elles aient été perçues antérieurement par les communes ou les communautés de communes¹⁷, de l'ancienne fraction départementale de la taxe d'habitation compensant la suppression de la taxe professionnelle, ainsi que du produit additionnel des impôts sur les ménages (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et sur les propriétés non-bâties) levé par les communautés de communes. Les transferts de fiscalité par les communes ont été compensés par le versement, à leur profit, par l'EPCI, d'une attribution de compensation (voir infra).

Pour le vote des taux d'imposition la première année de sa création, la communauté de communes du Haut-Bugey a respecté le principe de neutralité fiscale, les taux votés en 2014 étant égaux aux taux moyens appliqués l'année précédente sur le territoire, avec la mise en place d'un dispositif de lissage, pour la taxe d'habitation, les taxes foncières et la cotisation

¹⁶ Article L. 5211-41-3.

¹⁷ Communauté de communes d'Oyonnax : fiscalité professionnelle unique, cotisation foncière des entreprises perçue en totalité par l'EPCI / communauté de communes des Monts Berthiand : fiscalité additionnelle : cotisation foncière des entreprises perçue à la fois par les communes et par l'EPCI (taux additionnel aux taux communaux) / communautés de communes de la Combe du Val Brénod et du Lac de Nantua : fiscalité additionnelle + cotisation foncière de zone perçue par les EPCI sur le territoire de certaines zones d'activités.

foncière des entreprises afin de réduire progressivement les disparités entre les différents taux appliqués avant la fusion les nouveaux taux uniques de l'EPCI. Le code général des impôts définit ainsi des durées d'harmonisation en fonction de l'importance de l'écart entre les taux appliqués avant la fusion sur les différentes parties du territoire de l'EPCI¹⁸. Dans ce cadre, le conseil communautaire a choisi la durée d'harmonisation la plus courte possible, soit cinq ans, pour la cotisation foncière des entreprises. A l'inverse, il a été retenu la durée d'harmonisation la plus longue possible (12 ans) pour les taux de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe foncière sur les propriétés non-bâties. Enfin, pour la taxe d'habitation, aucun lissage n'était légalement possible, et le taux unique communautaire s'est pleinement appliqué dès 2014. ***Voir détail des décisions fiscales en annexe 3.***

L'impact de ces dispositions a été plus important pour les contribuables des communes de la communauté de communes du Plateau d'Hauteville ayant rejoint la communauté d'agglomération au 1^{er} janvier 2019, les taux communautaires déjà votés, étant supérieurs à ceux qu'elle appliquait pour l'ensemble des taxes concernées. En outre, les durées d'harmonisation retenues ont été plus courtes que le maximum légalement possible de 12 ans (deux ans pour la taxe d'habitation, huit ans pour les taxes foncières), et aucun lissage progressif n'était possible pour la cotisation foncière des entreprises. Pour ces communes, le taux appliqué a ainsi progressé, entre 2018 et 2020, de 1,4 % pour la cotisation foncière des entreprises, de 16,8 % pour la taxe d'habitation et de 18,6 % pour la taxe sur le foncier non-bâti. Un taux additionnel de taxe sur le foncier bâti de 0,17 % s'applique en outre en 2020, alors que cet impôt n'était pas prélevé par la communauté du plateau de Hauteville.

La communauté a en outre instauré la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur l'ensemble de son territoire à compter du 1^{er} janvier 2017. La situation en la matière était, préalablement à la fusion, disparate, puisque deux communautés de communes percevaient la TEOM (communautés de communes du Lac de Nantua et du Val Brénod), une communauté de communes levait une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (communauté de communes des Monts Berthiand) et la TEOM était demeurée communale sur le périmètre de la communauté de communes d'Oyonnax. La communauté d'agglomération a institué quatre zones de perception, avec des taux différents, et une durée d'harmonisation de cinq ans. Ces décisions se sont traduites, globalement, par une baisse du taux de TEOM pour les communes les plus rurales, une stabilité pour Nantua, et une hausse pour les communes membres de l'ex-communauté de communes d'Oyonnax (pour Oyonnax : passage d'un taux communal de 10,6 % à un taux communautaire de 11 %, pour les autres communes, les taux communaux s'établissaient entre 8,15 et 9,80 %, le taux communautaire de zone étant de 10,5 %).

Pour cette taxe également, l'impact a été plus important pour les communes venant de la communauté de communes du Plateau d'Hauteville, pour lesquelles le taux de TEOM est passé de 8,80 % à 10 %, avec une durée d'harmonisation réduite de trois ans.

¹⁸ Article 1638-0-bis du code général des impôts.

3.2 La compensation financière des transferts de compétence

3.2.1 Le cadre général de l'attribution de compensation

Régie par l'article 1609 nonies C du code général des impôts, l'attribution de compensation a pour objet de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources et de charges opérés entre un EPCI et ses communes membres lors du passage en fiscalité professionnelle unique et lors de chaque transfert de compétence. L'attribution de compensation est égale à la fiscalité transférée par la commune à l'EPCI, après déduction du montant des charges transférées à l'intercommunalité par la commune au titre des compétences reprises par l'intercommunalité. Le montant des charges transférées est établi par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), instituée pour la durée du mandat par le conseil communautaire, et composée de représentants de chaque conseil municipal.

Le code général des impôts dispose ainsi que la CLECT évalue le montant des charges transférées :

- pour les dépenses de fonctionnement non liées à un équipement, soit d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédent le transfert de compétences, soit d'après leur coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédant ce transfert ; dans ce dernier cas, la période de référence est fixée librement par la commission ;
- pour les dépenses liées à des équipements transférés : sur la base d'un coût moyen annualisé intégrant le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que de besoin, son coût de renouvellement, ainsi que les charges financières et les dépenses d'entretien.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, la CLECT dispose d'un délai de neuf mois à compter de la date du transfert de compétence pour adopter son rapport d'évaluation du coût net des charges transférées. Ce rapport doit être approuvé, dans un délai de trois mois, à la majorité qualifiée par les conseils municipaux des communes membres de l'EPCI.

Il peut cependant être dérogé à ces règles par la procédure dite de fixation libre : le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent ainsi être fixés librement sous réserve de délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées.

3.2.2 Les modalités de fixation des attributions de compensation

Les modalités de fixation des attributions de compensation versées par Haut-Bugey Agglomération ont dans de nombreux cas dérogé à ce cadre légal.

En premier lieu, le premier rapport de la CLECT a été tardif, puisque ce n'est qu'en février 2017 que la commission s'est réunie pour se prononcer sur le montant des charges transférées des communes à la communauté, ainsi que sur le coût net des compétences restituées aux communes. Certes, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2017, aucun délai n'était fixé pour procéder à l'élaboration et l'adoption de ce rapport. Cependant, dès 2015, le conseil communautaire a délibéré chaque année pour fixer le montant des attributions de compensation à verser aux communes en intégrant dans le calcul des estimations du coût net des compétences transférées. Pour les exercices 2015 et 2016, des retenues ont ainsi été effectuées sur les attributions de compensation en dehors de la procédure légale, sur simple délibération du conseil de communauté, sans examen par la CLECT ni approbation par les conseils municipaux.

Les réunions suivantes de la CLECT ont quant à elles respecté globalement le délai de sept mois prescrit par le code général des impôts (réunion en juillet 2018 pour statuer sur le coût des compétences à transférer à la suite de la transformation en communauté d'agglomération, en novembre 2019 à l'occasion de l'extension de périmètre et la décision de transfert du conservatoire, en novembre 2020 sur divers ajustements).

En second lieu, si la communauté n'annonce jamais dans ses délibérations avoir recours à la procédure de « fixation libre », l'évaluation du coût net des compétences transférées s'est fréquemment éloignée de la méthode fixée par la loi, et ce dans un sens systématiquement favorable aux communes.

Ainsi, lors de sa séance de février 2017, la CLECT a évalué à 877 000 € le montant devant être retenu sur l'attribution de compensation de la commune d'Oyonnax au titre du transfert du centre nautique. Ce montant n'intègre que les charges et les produits d'exploitation de l'établissement, et n'intègre aucun coût de réalisation ou de renouvellement de l'équipement, ni aucune charge financière.

De même, dans sa séance du 12 novembre 2019, la CLECT a procédé à l'évaluation du coût net du transfert du conservatoire à rayonnement départemental d'Oyonnax, qui s'élève à 1 134 952 €. Ces chiffres incluaient un coût de renouvellement du bâtiment estimé à 49 000 € par an, mais aucune charge financière. La commission a cependant décidé de réduire de 500 000 €, de manière forfaitaire et sans élément de justification précis, le coût net à déduire de l'attribution de compensation versée à Oyonnax, au motif d'une mutualisation des charges de centralité supportées par la commune.

Enfin la CLECT a décidé à plusieurs reprises de ne procéder à aucune retenue sur les attributions de compensation malgré des transferts de charges effectifs des communes à la communauté : cela a par exemple été le cas pour la participation à la mission locale, ainsi que pour celle au fonds solidarité logement. De même, aucune retenue sur attribution de compensation n'a été effectuée au titre de l'instauration d'un service de portage de repas à domicile, alors que certaines communes disposaient déjà d'un tel service. La commission a motivé ce choix par la disparité de situation des communes membres, l'objectif affiché était de ne pas pénaliser par une retenue sur attribution de compensation les communes qui, antérieurement à la prise de compétence communautaire, avaient fait le choix de politiques volontaires en la matière.

En outre, si le conseil communautaire a toujours délibéré à une très large majorité, ou à l'unanimité, sur la fixation des attributions de compensation, les exigences de majorité spécifiques à la mise en œuvre d'une fixation libre des attributions de compensation ne sont pas suivies : en effet, les délibérations du conseil de communauté font état d'une approbation du rapport de la CLECT à la majorité qualifiée des conseils municipaux, alors que le code général des impôts impose, dans ce cadre, une approbation par la totalité des conseils municipaux concernés.

La chambre invite Haut-Bugey Agglomération à respecter à l'avenir les règles prévues par le code général des impôts en matière de fixation des attributions de compensation, à savoir l'application des modalités légales d'évaluation du coût net des compétences transférées et, lorsqu'il est dérogé à ces modalités de calcul, une approbation à la majorité qualifiée du conseil communautaire et par l'ensemble des conseils municipaux du rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées.

3.2.3 Les autres modalités financières des transferts de compétences

Deux compétences transférées ont donné lieu à des flux financiers autres que l'attribution de compensation entre les communes et l'EPCI.

En premier lieu, suite à la loi NOTRe prévoyant le transfert de la totalité des zones d'activités économiques aux intercommunalités, les terrains restant à commercialiser sur les zones d'activités qui étaient encore en gestion communale ont fait l'objet d'un rachat par Haut-Bugey Agglomération, conformément à l'article L. 5211-17 du CGCT qui prévoit dans ce cas une dérogation au principe de mise à disposition gracieuse des biens nécessaires à l'exercice des compétences transférées¹⁹.

Dans ce cadre, le conseil communautaire a délibéré courant 2017 pour fixer le prix de rachat des terrains concernés, situés sur quatre communes, pour un montant total de 537 093 €, avec un règlement échelonné sur 5 à 10 ans. Ce prix a été fixé sur la base du coût de revient calculé des parcelles restant à commercialiser, plafonné à 25 €/m², soit le prix de marché estimé. Ces prix ont été établis suite à une étude dédiée commanditée par Haut-Bugey Agglomération.

En second lieu, le transfert de la compétence « eau et assainissement » a donné lieu au reversement, par les communes, des excédents de leurs budgets annexes à la communauté. Il s'agissait là pour les communes d'une faculté et non d'une obligation²⁰, qui a été mise en œuvre au vu des besoins de financements futurs importants de ces services. Lorsque les services étaient déficitaires, les communes ont conservé les déficits. Actés par des délibérations du conseil de communauté en 2018, et 2020 concernant les communes issues de la communauté de communes du Plateau d'Hauteville, ces transferts d'excédents se sont ainsi élevés à 14,84 M€.

3.2.4 La cohérence entre les retenues sur attribution de compensation et le coût effectif des compétences transférées

L'attribution de compensation versée par Haut-Bugey Agglomération à ses communes membres s'est élevée à 22,6 M€ en 2015 et 21,7 M€ en 2020. Les retenues nettes sur attribution de compensation au titre des charges transférées sont restées quasiment stables entre le début et la fin de la période (1,42 M€ en 2015 et 1,44 M€ en 2016), avec cependant de fortes fluctuations annuelles.

¹⁹ Article L. 5211-17 du CGCT : « (...) Toutefois, lorsque l'établissement public de coopération intercommunale est compétent en matière de zones d'activité économique, les biens immeubles des communes membres peuvent lui être transférés en pleine propriété, dans la mesure où ils sont nécessaires à l'exercice de cette compétence. Les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers sont décidées par délibérations concordantes de l'organe délibérant et des conseils municipaux des communes membres se prononçant dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création de l'établissement, au plus tard un an après le transfert de compétences ».

²⁰ Si l'article L. 1321-1 du CGCT prévoit que « le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence », le Conseil d'Etat a rappelé que « le solde du compte administratif du budget annexe d'un service public à caractère industriel et commercial ne constitue pas un bien qui serait nécessaire à l'exercice de ce service public, ni un ensemble de droits ou obligations qui lui seraient attachés » (CE n° 386623-La Motte-Ternant – 25 mars 2016). La direction générale des collectivités locales précise, dans le Guide pratique de l'intercommunalité, que « il est admis que les résultats budgétaires du budget annexe communal [d'un service public industriel et commercial] qu'il s'agisse d'excédents ou de déficits peuvent être transférés en tout ou partie. Ce transfert doit donner lieu à délibération concordantes de l'EPCI et de la commune concernée ».

Tableau n° 2 : Évolution de l'attribution de compensation et des retenues pour charges transférées

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Attribution de compensation	22 605 402	22 116 207	22 584 485	22 635 895	22 404 133	21 676 267
dont retenue nette au titre des charges transférées	-1 416 035	-1 340 267	-466 295	-466 204	-710 561	-1 438 427

Source : délibérations Haut-Bugey Agglomération

À l'issue du rapport de la CLECT en 2017, les retenues nettes pour charges transférées ont fortement diminué, sous l'effet de la prise en compte des restitutions de compétences aux communes actées dans les statuts fin 2014, ainsi que de l'impact de l'instauration de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur l'ensemble du territoire communautaire. En effet, pour huit communes membres, la charge liée aux ordures ménagères était, avant la fusion, financée par le budget général de la communauté de communes. Il a ainsi été décidé de majorer les attributions de compensation des communes concernées afin de leur permettre, le cas échéant, de baisser leur fiscalité. Cette majoration des attributions de compensation s'est établie à 633 000 €.

Les montants déduits des attributions de compensation ont ensuite fortement progressé à partir de 2019, avec notamment la prise en compte du coût net du transfert de l'assainissement des eaux pluviales, puis du conservatoire d'Oyonnax.

Ainsi, le montant de l'attribution de compensation versé aux communes en 2020, de 21,7 M€, intègre :

- des retenues pour charges transférées à hauteur de 2,54 M€, dont 2,24 M€ pour la seule commune d'Oyonnax ;
- des majorations pour restitution de compétences à hauteur de 1,15 M€, plus largement réparties entre les communes membres, avec seulement 388,5 k€ de majoration pour la commune d'Oyonnax. **Voir détail des attributions de compensation en annexe 3.**

Cependant, une analyse plus globale du coût effectif des compétences transférées montre que les transferts effectifs de charges à la communauté ont été en réalité plus importants que ce qui ressort des retenues effectuées sur les attributions de compensation et ne concernent pas la seule commune d'Oyonnax. L'évaluation de la cohérence entre les retenues nettes effectuées sur les attributions de compensation versées aux communes et le coût effectif des compétences exercées par Haut-Bugey Agglomération est complexe car, dans de nombreux cas, les compétences étaient déjà exercées par certaines communautés de communes fusionnées en 2014, et, dans ce cas, déjà prises en compte dans les attributions de compensation versées avant 2014.

Une analyse limitée aux seules compétences ou équipements nouvellement transférés à l'intercommunalité sur la période montre un écart important, en défaveur de la communauté, croissant depuis 2015 et de l'ordre de 1,9 M€ en 2020. L'année 2020 est certes atypique : du fait de la crise sanitaire, les recettes perçues des usagers ont été inhabituellement faibles pour le centre nautique et le conservatoire. L'écart entre les retenues sur attribution de compensation et le coût effectif des compétences est cependant structurel. En effet, outre des sous-évaluations effectuées par la CLECT, et déjà mentionnées supra, certains transferts de compétences n'ont pas été examinés par la CLECT, leur coût étant alors intégralement supporté par les ressources propres de la communauté. Cela a notamment été le cas de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI). De même, le transfert de nouvelles

zones d'activités économiques en 2016 n'a pas donné lieu à évaluation par la CLECT des coûts d'entretien transférés, la communauté expliquant cela par un souci d'équité entre les communes (la plupart des zones économiques étaient déjà gérées, avant 2014, par les communautés de communes, et ces dernières n'avaient pas procédé à des réductions des attributions de compensation à ce titre).

Par ailleurs, bien que ce ne soit pas critiquable, il convient de souligner que le développement de certaines compétences nouvelles de la communauté, qui n'étaient antérieurement pas exercées par tout ou partie des communes, n'a eu aucun impact sur les attributions de compensation, alors qu'il a nécessité un investissement financier important de la communauté d'agglomération : c'est le cas par exemple de la politique de l'habitat (135 000 € de charge nette de fonctionnement et 470 000 € de dépenses nettes d'investissement en moyenne entre 2019 et 2020) ou encore du portage de repas à domicile (382 000 € de charge nette en fonctionnement en 2020).

Tableau n° 3 : Retenues sur attribution de compensation et coût net effectif des compétences transférées

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Centre nautique Robert Sautin						
Retenue sur attribution de compensation	877 000	877 000	877 000	877 000	877 000	877 000
Coût net constaté (=a-b)	947 328	965 259	947 193	1 096 145	1 230 395	1 403 609
charges de fonctionnement (a)	1 499 953	1 504 350	1 471 016	1 600 934	1 795 589	1 639 329
produits de fonctionnement (b)	552 625	539 091	523 823	504 789	565 194	235 721
Politique de la ville						
Retenue sur attribution de compensation				-	-	-
Coût net constaté (=a-b)				57 737	76 339	- 92 577
charges de fonctionnement (a)				166 737	185 339	124 166
produits de fonctionnement (b)				109 000	109 000	216 743
Assainissement des eaux pluviales						
Retenue sur attribution de compensation					244 357	337 271
Coût net constaté					600 000	600 000
charges de fonctionnement					600 000	600 000
GEMAPI						
Retenue sur attribution de compensation				-	-	-
Coût net constaté				287 885	325 482	328 787
charges de fonctionnement				287 885	325 482	328 787
Conservatoire à rayonnement départemental						
Retenue sur attribution de compensation						634 952
Coût net constaté (=a-b)						1 513 553
charges de fonctionnement (a)						1 643 370
produits de fonctionnement (b)						129 818
Total écart retenues sur attribution de compensation / coûts nets constatés	70 328	88 259	70 193	276 882	785 377	1 904 149

Source : Haut-Bugey Agglomération – délibérations et réponse questionnaire CRC

Cette sous-évaluation systématique des charges transférées a un impact majeur sur les équilibres financiers de la communauté et ses besoins de financement. Haut-Bugey Agglomération a respecté l'obligation posée par le code général des impôts qui prévoit, depuis le 1^{er} janvier 2017, la présentation tous les cinq ans d'un rapport sur l'évolution du montant des attributions de compensation au regard des dépenses liées à l'exercice des compétences par

l'intercommunalité²¹. Ce rapport, présenté au conseil communautaire en décembre 2021, fait ressortir en 2020 une charge pour l'EPCI pour l'exercice des compétences transférées supérieure de 1,6 M€ aux retenues sur attribution de compensation. Il est cependant partiel, car il n'intègre pas toutes les compétences ayant donné lieu à évaluation par la CLECT, et élude notamment l'impact du transfert du centre nautique et des subventions aux clubs sportifs.

La chambre invite Haut-Bugey Agglomération à veiller à la bonne information des élus communautaires et des membres de la CLECT sur le coût réel des compétences transférées, en raison de l'importance des choix relatifs à l'attribution de compensation sur les équilibres financiers de la communauté.

3.3 La solidarité financière intercommunale

3.3.1 Les fonds de concours aux communes

L'attribution de compensation joue un rôle majeur dans les relations financières entre la communauté et les communes : en effet Haut-Bugey Agglomération n'a pas mis en place de dotation de solidarité communautaire, ni de répartition dérogatoire au droit commun de la contribution du territoire au FPIC²².

Le seul autre flux financier à destination des communes est constitué des fonds de concours versés par la communauté pour soutenir les projets d'investissement communaux. Cette politique de fonds de concours a été mise en place par délibération du conseil communautaire de février 2016. Cette dernière prévoit une enveloppe annuelle de 600 000 €, réservée à hauteur de 200 000 € aux communes de moins de 1 500 habitants. Les critères d'attribution ont été formalisés dans un règlement délibéré en mars 2016 :

- les opérations éligibles ne doivent pas relever des compétences statutaires de la communauté ;
- l'objet exclusif du fonds de concours est le financement d'opérations d'investissement (bâtiments, réseaux et voirie, installations et outillages techniques), le coût des acquisitions foncières étant exclu de l'assiette éligible ;
- l'attribution des fonds de concours est limitée à un projet par an et par commune ; les communes ayant bénéficié d'une attribution en n-1 ne sont pas prioritaires pour les attributions de l'année n ;
- le montant du fonds de concours attribué pour une opération ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par la commune bénéficiaire : il est ainsi au maximum de 20 % du coût HT de l'opération, plafonné à 500 000 € pour les communes de moins de 1 500 habitants et 750 000 € pour les autres communes.

²¹ Dernier alinéa du 2° du V de l'article 1609 nonies C du Code général des impôts : " *Tous les cinq ans, le président de l'établissement public de coopération intercommunale présente un rapport sur l'évolution du montant des attributions de compensation au regard des dépenses liées à l'exercice des compétences par l'établissement public de coopération intercommunale. Ce rapport donne lieu à un débat au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique. Ce rapport est obligatoirement transmis aux communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale* ».

²² Créé par la loi de finances pour 2012, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) consiste à prélever une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour la reverser à des intercommunalités et communes moins favorisées.

Sur la base de ce règlement, le conseil communautaire délibère annuellement, au vu des propositions du bureau, sur les fonds de concours attribués.

L'ensemble de ces critères sont conformes aux dispositions de l'article L. 5216-5-VI du CGCT²³ qui régit l'octroi de fonds de concours par les communautés d'agglomération à leurs communes membres.

Les enveloppes budgétaires prévues pour ces attributions ont cependant été systématiquement dépassées. Alors que la délibération de février 2016 instaurant les fonds de concours prévoyait une enveloppe de 600 000 €, les attributions pour cet exercice, arrêtées par délibération d'octobre 2016, se sont établies à 703 000 €, soit la totalité des demandes présentées par les communes. L'enveloppe dédiée aux fonds de concours aux communes a ainsi été réévaluée à 650 000 € en 2017. Dans le cadre du pacte financier et fiscal (voir infra), le montant des fonds de concours à attribuer a ensuite été fixé à 1,3 M€ sur 3 ans, pour les années 2018, 2019 et 2020. Cette enveloppe a également été dépassée, les fonds de concours attribués sur les seules années 2018 et 2019 s'élevant à 1,7 M€.

Tableau n° 4 : Évolution des fonds de concours aux communes

En €	2016	2017	2018	2019	2020
Enveloppe prévue	600 000	650 000	1,3 M€ sur 3 ans, soit 433 k€ par an en moyenne		
Montants attribués	703 307	633 944	683 392	1 019 343	

Source : délibérations Haut-Bugey Agglomération

3.3.2 Le pacte financier et fiscal

Compétente en matière de politique de la ville depuis le 1^{er} janvier 2018 et signataire d'un contrat de ville, Haut-Bugey Agglomération est depuis cette date soumise à l'obligation posée par l'article L. 5211-28-4 du code général des collectivités territoriales²⁴ d'élaborer un pacte financier et fiscal avec ses communes membres.

²³ Article L. 5216-5-VI du CGCT : « Afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté d'agglomération et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours. »

²⁴ Article L. 5211-28-4 du CGCT : « Lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale soumis aux dispositions fiscales de l'article 1609 nonies C du code général des impôts est signataire d'un contrat de ville tel que défini à l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, il doit, par délibération, adopter, en concertation avec ses communes membres, un pacte financier et fiscal visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières. Ce pacte tient compte des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés à l'occasion des transferts de compétences, des règles d'évolution des attributions de compensation, des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la dotation de solidarité communautaire ainsi que des critères retenus par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou versements au titre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales A défaut d'avoir adopté un pacte financier et fiscal au plus tard un an après l'entrée en vigueur du contrat de ville, l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre soumis aux dispositions fiscales de l'article 1609 nonies C du code général des impôts ou la métropole de Lyon est tenu d'instituer, au profit des communes concernées par les dispositifs prévus dans ce contrat de ville, et tant

La communauté a formellement respecté cette obligation, en adoptant en octobre 2018, dans les délais légaux et à l'unanimité du conseil communautaire, une délibération approuvant un pacte financier et fiscal 2018-2020. Elle a ainsi évité la mise en œuvre d'une dotation de solidarité communautaire, obligatoire en l'absence d'adoption dans les délais requis d'un tel pacte.

Le pacte financier et fiscal ainsi adopté comprend plusieurs engagements concernant la politique fiscale et les orientations stratégiques de la communauté d'agglomération :

- stabilité des taux d'imposition communautaires, hors effets de l'extension de périmètre ;
- harmonisation des taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur l'ensemble du territoire à horizon 2024 ;
- engagement de ne pas instaurer la taxe « GEMAPI » pour financer cette nouvelle compétence ;
- absence de nouveau transfert de compétence d'ici 2020, à l'exclusion du transfert du conservatoire de musique.

Concernant les relations financières entre la communauté et les communes, le pacte financier et fiscal formalise en premier lieu des engagements de limitation des retenues sur les attributions de compensation au titre des charges transférées. Il prévoit ainsi que, lors de l'évaluation du transfert du conservatoire, la retenue sur l'attribution de compensation de la commune d'Oyonnax sera minorée de 500 000 € au titre de la compensation des charges de centralité. Il dispose également qu'il ne sera procédé à aucune retenue sur les attributions de compensation des communes au titre de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations », que la communauté devra financer sur son budget général.

En second lieu, le pacte financier et fiscal prévoit la poursuite de la politique de versement de fonds de concours en faveur des projets d'investissement des communes initiée en 2016, avec l'engagement d'une enveloppe de 1,3 M€ sur trois ans.

Bien que son adoption ait été précédée de la réalisation d'une analyse financière de l'ensemble des communes, faisant ressortir une situation globalement satisfaisante mais avec de fortes disparités, notamment en termes de richesse fiscale et de capacités d'autofinancement, le pacte financier et fiscal ne prévoit donc la mise en œuvre d'aucun dispositif de nature à réduire les disparités de charges et de ressources entre les communes, hormis la prise en compte des charges de centralité d'Oyonnax dans le calcul du transfert du conservatoire.

Haut-Bugey Agglomération a renouvelé son pacte financier et fiscal, par délibération de décembre 2021. Ce nouveau pacte porte principalement sur la trajectoire financière de la communauté pour le nouveau mandat, puisqu'il fixe comme premier grand principe la réalisation d'un programme d'investissement ambitieux de 58 M€ sur le mandat, et en liste les principales opérations. Le pacte décline ensuite les mesures fiscales nécessaires à la réalisation de ce programme, à savoir une augmentation de la fiscalité directe communautaire et l'instauration de la taxe GEMAPI. Le seul élément de ce nouveau pacte financier relatif aux flux financiers avec les communes consiste dans l'augmentation des enveloppes dédiées aux

qu'aucun pacte financier et fiscal n'a été adopté, une dotation de solidarité communautaire, dont le montant est au moins égal à 50 % de la différence entre les produits des impositions mentionnées au I et aux 1 et 2 du I bis du même article 1609 nonies C au titre de l'année du versement de la dotation et le produit de ces mêmes impositions constaté l'année précédente ».

fonds de concours aux projets d'investissement communaux : une enveloppe de 5,4 M€ sur le mandat y est annoncée, soit 900 000 € par an, au titre de l'objectif de renforcement de la solidarité avec les communes. Aucun critère nouveau d'attribution des fonds de concours, tel que, par exemple, la situation financière ou le potentiel fiscal des communes concernées, n'est pris en compte.

L'ordonnateur justifie le choix de ne pas instaurer de dotation de solidarité communautaire par la faible taille de la majorité des communes membres. Un soutien financier à l'investissement aurait in fine un impact plus important sur la situation de ces dernières et leur capacité à conduire leurs projets. Il souligne également, en réponse aux observations provisoires, le montant important des attributions de compensation versées aux communes, leur décalage par rapport au coût réel des compétences exercées, et le portage par la communauté d'agglomération d'une part importante et croissante du prélèvement opéré sur le bloc communal au titre du fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales (58% en 2020).

Ces mécanismes financiers n'ayant toutefois aucune visée péréquatrice, les pactes financiers et fiscaux successifs n'ont pas répondu à l'objectif légal de réduction des disparités de charges et de ressources entre les communes. La jurisprudence est récemment venue préciser la portée de ce cadre juridique, en soulignant l'illégalité d'un pacte financier et fiscal se limitant à faire état de la situation existante sans comporter de mesures concrètes d'organisation de la solidarité financière entre les communes membres de l'EPCI²⁵. La chambre invite Haut-Bugey Agglomération à engager une réflexion en la matière, en étudiant par exemple un dispositif de ciblage de ses fonds de concours.

3.4 L'intégration budgétaire et fiscale

La mise en œuvre de ces dispositifs financiers et fiscaux a abouti à une nette progression de la part du produit fiscal levé par le bloc communal conservé par la communauté d'agglomération pour le financement de ses compétences. Cette dernière est ainsi passée de 1,9 M€ en 2015 à 6,75 M€ en 2020, soit de 4,5 % à 12 % du total.

Tableau n° 5 : Évolution de l'intégration fiscale

en M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fiscalité levée par les communes	17,50	17,58	20,22	21,00	24,32	27,89
Fiscalité levée par le groupement (A)	24,50	24,70	24,95	25,68	27,23	28,43
Total fiscalité communes et groupement	41,99	42,28	45,17	46,68	51,54	56,33
Attribution de compensation nette (B)	22,61	22,12	22,58	22,64	22,40	21,68
Fiscalité conservée par le groupement (A-B)	1,89	2,58	2,36	3,05	4,82	6,75
Part de la fiscalité du bloc communal conservée par le groupement	4,50 %	6,11 %	5,23 %	6,53 %	9,35 %	11,99 %
Part de la fiscalité du groupement conservée par le groupement	7,72 %	10,46 %	9,48 %	11,87 %	17,71 %	23,76 %

Source : logiciel Anafi-bloc communal à partir des comptes de gestion

²⁵ Cour administrative de Douai, 6 avril 2021 – AJDA 2021.2212.

En l'absence de mécanismes de solidarité financière avec les communes membres, la communauté a en effet conservé la totalité de la croissance du produit fiscal depuis 2015. Il faut néanmoins souligner que le produit fiscal par habitant conservé par Haut-Bugey Agglomération est nettement inférieur aux moyennes nationales, en dépit d'un potentiel et d'un produit fiscal élevés du territoire.

Ainsi, le produit des impositions directes par habitant est 462 € en 2020 pour Haut-Bugey Agglomération, contre 349 € pour la moyenne des communautés d'agglomération et 321 € pour l'ensemble des groupements à fiscalité propre de 50 000 à 100 000 habitants²⁶. En revanche, le produit fiscal après déduction de l'attribution de compensation versée aux communes est de 102 € en 2020, contre 186 € en moyenne pour les communautés d'agglomération et 184 € pour les groupements à fiscalité propre de 50 000 à 100 000 habitants²⁷.

La part de la communauté d'agglomération dans les produits et les charges de gestion du bloc communal a cependant nettement progressé sur la période. Elle est passée, entre 2015 et 2020, de 24,1 % à 29,2 % concernant les produits de gestion, et de 24,8 % à 30,9 % concernant les charges de gestion. *Voir éléments détaillés sur l'analyse financière consolidée du bloc communal en annexe 10.*

Tableau n° 6 : Évolution du coefficient d'intégration fiscale

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haut Bugey Agglomération	0,255	0,261	0,347*	0,482**	0,373	0,384
Moyenne de la catégorie *	0,356	0,357	0,347**	0,364	0,371	0,381

*la première année du passage en communauté d'agglomération, le CIF de l'EPCI est égal au CIF moyen de la catégorie

**communautés de communes jusqu'en 2017 / communautés d'agglomération depuis 2018

Source : fiches DGD, circulaires DGCL

En conséquence, le coefficient d'intégration fiscale de la communauté, initialement faible, a régulièrement progressé, pour s'établir en fin de période à un niveau légèrement supérieur à la moyenne des communautés d'agglomération. La chambre souligne la nécessité à l'avenir d'accompagner cette intégration fiscale croissante du développement de dispositifs de solidarité financière.

L'impact de la création de Haut-Bugey Agglomération est en revanche moins sensible concernant l'investissement : la part de la communauté dans les dépenses d'équipement du bloc communal s'établit ainsi à 27 % en 2019, contre 30 % en 2015. De même, la répartition de l'endettement entre l'EPCI et les communes a peu évolué (la communauté porte 29 % de l'encours de dette des budgets principaux du bloc communal en 2020, contre 27,5 % en 2015).

²⁶ Ratio 2, DGCL.

²⁷ Ratio 2 bis, DGCL.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La création de la communauté en 2014 s'est traduite par une convergence progressive des taux d'imposition intercommunaux, avec une neutralité fiscale globale. L'impact de cette convergence a été plus important pour les communes du Plateau d'Hauteville ayant rejoint l'agglomération en 2019, les taux communautaires étant supérieurs sur ce territoire à ceux précédemment en vigueur. Les évaluations de charges transférées par les communes à la communauté du fait des transferts de compétences ont très fréquemment dérogé aux règles légales dans un sens toujours favorable aux communes. Cela pèse fortement sur les équilibres financiers de Haut-Bugey Agglomération, les reversements financiers de la communauté aux communes membres sous forme d'attribution de compensations étant de ce fait surévalués. En 2020, le manque à gagner sur les recettes fiscales nettes conservées par la communauté s'élève à près de 2 M€. Malgré l'adoption d'un pacte financier et fiscal pour réduire les disparités de ressources et de charges entre les communes, 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. La chambre souligne la nécessité de développer à l'avenir les dispositifs de solidarité financière, qui doivent être le corollaire de l'intégration fiscale. L'intégration budgétaire et fiscale a en effet nettement progressé depuis 2015 avec une augmentation de la part de la communauté dans le total des produits et des charges du bloc communal. L'impact est en revanche moins sensible concernant la répartition des dépenses d'investissement et de l'endettement entre la communauté et les communes.

4 L'EXERCICE DES COMPÉTENCES

4.1 La planification stratégique

La création de la communauté n'a pas été précédée de l'élaboration d'un pacte politique qui aurait formalisé la feuille de route du nouvel EPCI. Haut-Bugey Agglomération n'a pas non plus adopté de projet de territoire, les dirigeants indiquant qu'avaient été privilégiées l'élaboration et l'adoption des schémas et documents de programmation prescrits pour l'exercice des différentes compétences communautaires.

La communauté a ainsi adopté :

- une stratégie touristique en mai 2015 ;
- le plan climat-air-énergie territorial en décembre 2018.

Concernant les documents d'urbanisme, le schéma de cohérence territoriale, dont la procédure d'élaboration avait été lancée en 2012 par le syndicat mixte du Haut-Bugey alors

compétent, a été approuvé par le conseil communautaire en mars 2017, Haut-Bugey Agglomération ayant poursuivi à partir de 2014 les différentes phases d'élaboration²⁸.

En cohérence avec le SCOT, le plan local d'urbanisme intercommunal intégrant le programme local de l'habitat (PLUiH) a été adopté en juillet 2019, son élaboration ayant été initiée par délibération du conseil communautaire en décembre 2015. Il se substitue à 23 documents d'urbanisme tenant lieu de PLU qui préexistaient sur le territoire de la communauté.

Ces différents documents de planification et d'orientations stratégiques ne prennent cependant pas encore en compte le nouveau périmètre de la communauté d'agglomération issu de l'extension de 2019. La révision du schéma de cohérence territorial du Haut-Bugey a été prescrite par délibération du 18 juillet 2019, notamment afin d'y intégrer les communes issues de la communauté de communes du Plateau d'Hauteville. Ces dernières, n'étant plus couvertes par un SCOT, sont actuellement soumises au principe d'urbanisation limitée conformément à l'article L. 142-4 du code de l'urbanisme²⁹. L'approbation du SCOT révisé est prévue pour 2023. C'est à cette échéance que le PLUiH pourra être élargi aux communes ayant rejoint en 2019 la communauté d'agglomération, puisque toute élaboration d'un document d'urbanisme antérieure à l'adoption du SCOT s'effectuerait sous le régime de dérogation préfectorale prévu dans le cadre de l'urbanisation limitée.

Ni le plan climat-air-énergie ni la stratégie touristique n'ont en revanche été actualisés pour intégrer les enjeux propres au nouveau territoire de la communauté. La chambre invite la communauté à mettre à jour au plus vite ces documents stratégiques, et souligne l'intérêt que présenterait l'adoption d'un projet global de territoire, afin de formaliser et rendre publiques ses orientations et objectifs stratégiques sur l'ensemble de ses compétences, et non uniquement sur sa politique d'aménagement.

En réponse, l'ordonnateur confirme son intention d'étendre le PLUiH, à l'horizon 2025, à tout le périmètre de la communauté d'agglomération, une fois réalisée la révision du SCOT sur ce même périmètre.

S'agissant du PCAET, il précise que si son application à l'ensemble du territoire de la communauté d'agglomération ne pourra pas être réalisée avant le renouvellement du plan en vigueur jusqu'en fin 2024, le bilan à mi-parcours du plan actuel, rendu obligatoire par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte³⁰, intègre, dans les actions à faire évoluer, le périmètre de l'ancienne communauté de communes du Plateau d'Hauteville.

Par ailleurs, il précise que la refonte de la stratégie touristique, fortement impactée par l'intégration du territoire du plateau d'Hauteville, est aujourd'hui en cours, un bureau d'études ayant été mandaté à cet effet, avec pour objectif une adoption dans l'année 2022.

Enfin, l'ordonnateur convient de l'intérêt de faire adopter par la communauté un document global de planification prenant en compte les nouvelles compétences et services à la population dont il a désormais la charge, sans précision sur le calendrier de cette démarche.

²⁸ Élaboration du projet d'aménagement et de développement durable entre 2014 et 2015, du document d'orientation entre 2015 et 2016, consultation des personnes publiques associées et enquête publique fin 2016.

²⁹ En vertu de cet article, les zones à urbaniser, les zones naturelles, agricoles, forestières ainsi que l'ensemble des secteurs situés en dehors des parties actuellement urbanisées ne peuvent être ouverts à l'urbanisation, et aucune autorisation d'exploitation commerciale ne peut être délivrée, sauf dérogation accordée par le préfet.

³⁰ Loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour une croissance verte

4.2 Les mutualisations de services

Haut-Bugey Agglomération n'a pas adopté de schéma de mutualisation des services avec les communes membres, ce qu'elle était pourtant tenue de faire avant le 31 décembre 2015 en vertu de l'article L. 5211-39 du CGCT³¹. Faute d'élaboration de ce schéma, le dispositif d'évaluation des impacts de la mutualisation et de suivi annuel de son avancement prévu par le CGCT n'a pas été mis en œuvre.

Les dirigeants de la communauté expliquent l'absence de ce document stratégique par la mise en œuvre d'« *une démarche de mutualisation adaptée à la configuration du territoire et à la strate des communes, qui ne permettent pas une approche globale et systématique* », ce qui justifie selon eux « *une démarche de mutualisation construite de manière ponctuelle et suivant des thématiques* ». Ils ont souligné, lors de l'instruction, la mobilisation intense qui avait été nécessaire sur le mandat 2014-2020 pour assumer les évolutions successives de l'intercommunalité (fusion, transformation en communauté d'agglomération puis extension de périmètre) et l'extension des compétences qui en a résulté, qui ne permettait pas d'engager de surcroît une démarche structurée de mutualisation. Le développement d'une telle démarche n'est pas non plus jugée prioritaire pour le nouveau mandat en cours, qui devrait d'abord être tourné vers la consolidation des compétences et des services communautaires.

Pourtant, de nombreuses démarches de mises à dispositions réciproques de personnels et de services ont été mises en œuvre depuis 2015 entre la communauté et les communes.

Certaines sont anciennes : elles avaient été instaurées au début des années 2000 par la communauté de communes d'Oyonnax, et ont été reprises et étendues par Haut-Bugey Agglomération. Ainsi, des conventions ont été conclues avec plusieurs communes membres pour leur confier le déneigement des voiries des zones d'activités, ainsi que l'entretien de certains équipements sportifs. Elles se fondent sur l'article L. 5211-4-1 du CGCT qui dispose que « *dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences, à raison du caractère partiel de ce dernier* »³². Le principe de ces conventions de mises à disposition partielles des services

³¹ Article L. 5211-39-1 du CGCT, en vigueur du 1^{er} mars 2014 au 29 décembre 2019 : « *Afin d'assurer une meilleure organisation des services, 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. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement. (...) Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à son organe délibérant.* »

³² Article L. 5211-4-1 du CGCT : « *Le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre. Toutefois, dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences, à raison du caractère partiel de ce dernier.(...) I. - Lorsqu'une commune a conservé tout ou partie de ses services dans les conditions prévues au premier alinéa du I, ces services sont en tout ou partie mis à disposition de l'établissement public de coopération intercommunale auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci.(...) IV. - Dans le cadre des mises à disposition prévues aux II et III, une convention conclue entre l'établissement public de coopération intercommunale et chaque*

communaux peut être justement motivé par la difficulté pour la communauté à mettre en œuvre de manière efficiente des services propres pour l'entretien d'un patrimoine très dispersé sur l'ensemble du territoire. Cependant, une plus grande attention devrait être portée à leur sécurité juridique : plusieurs de ces conventions, conclues avec reconduction tacite sur une durée illimitée, remontent au début des années 2000, et ne respectent plus la réglementation quant aux modalités de remboursement des mises à disposition. La majeure partie des conventions conclues avec les communes issues de l'ancienne communauté de communes d'Oyonnax prévoient ainsi des remboursements sur la base des coûts d'entretien constatés a posteriori, alors que l'article D. 5211-16 du CGCT en vigueur depuis 2011 requiert un remboursement des frais de fonctionnement des services mis à disposition sur la base d'un coût unitaire multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement constatées. En outre, à défaut d'actualisation des conventions, des dispositions financières disparates s'appliquent selon les communes pour l'exécution du même service.

Les agents en charge de la politique de la ville sont également mis à disposition de la communauté par la commune d'Oyonnax, en vertu d'une convention de janvier 2019. Cette dernière, intitulée « convention de partenariat et de financement » a pour objet de confier à la ville d'Oyonnax la gestion de la compétence communautaire politique de la ville, au motif notamment que les agents concernés continuent à exercer, pour environ 20 % de leurs temps, des missions demeurant de compétence communale. Cette convention, qui n'explicite pas sur quel fondement juridique elle se fonde, est complétée par des conventions individuelles, en vertu desquelles les agents concernés continuent à passer la majorité de leur temps de travail dans les locaux de la commune. On peut ainsi relever que, jusqu'à sa modification en septembre 2021, l'organigramme de Haut-Bugey Agglomération ne faisait apparaître aucun service ou mission « politique de la ville ». Depuis lors, un service « politique de la ville » y est affiché, signalé comme une mission mutualisée.

D'autres mises à disposition ont été plus ponctuelles, le temps pour Haut-Bugey Agglomération d'organiser la gestion de ses nouvelles compétences. Ainsi, sur le fondement de l'article L. 5216-7-1 du CGCT³³, des conventions ont été conclues pour deux ans, de 2018 à 2020, suite au transfert complet de l'eau et de l'assainissement, afin de confier temporairement aux communes certains actes de gestion et d'entretien.

D'autres mises à disposition réciproques de personnel existent également entre la communauté et les communes : ainsi, deux agents de maintenance des équipements sportifs de la commune de Plateau d'Hauteville sont mis à disposition de la communauté pour une quote-part de leurs temps de travail. La commune d'Oyonnax met ponctuellement à disposition ses médiateurs sociaux pour des interventions estivales au centre nautique. A l'inverse, Haut-Bugey Agglomération met à disposition de la commune du Plateau d'Hauteville, pour une fraction de son temps de travail, un agent pour y exercer les fonctions de directeur des sports. Elle met

commune intéressée en fixe les modalités après consultation des comités sociaux territoriaux compétents. Cette convention prévoit notamment les conditions de remboursement par la commune ou l'établissement public bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service. Les modalités de ce remboursement sont définies par décret. »

³³ Article L. 5216-7-1 du CGCT : « Les dispositions de l'article L. 5215-27 sont applicables à la communauté d'agglomération ». Article L. 5215-27 du CGCT : « La communauté urbaine peut confier, par convention avec la ou les collectivités concernées, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public. »

également ponctuellement à disposition de la commune d'Oyonnax certains de ses agents d'entretien pour renforcer, en période hivernale, les équipes de déneigement.

Enfin, Haut-Bugey Agglomération, en vertu de ses statuts, dispose d'une compétence facultative de gestion des autorisations d'occupation des sols pour le compte de ses communes membres, sous forme de prestations de service. Cette formule juridique, plutôt dédiée à une gestion ponctuelle et limitée³⁴, est pourtant utilisée de longue date pour gérer un service couvrant aujourd'hui la grande majorité des communes membres de Haut-Bugey Agglomération. Le service « ADS » a en effet été créé en 2004 par la communauté de communes d'Oyonnax, afin de reprendre l'instruction des autorisations relatives au droit des sols, jusque-là effectuées par les directions départementales des territoires. Proposé initialement aux huit communes membres de l'ancienne communauté de communes, le service compte 40 communes adhérentes depuis 2019.

Si les statuts prévoient une prestation de service, le service est, depuis son origine, rendu gratuitement par Haut-Bugey Agglomération. L'obligation de retracer les dépenses liées à ces prestations dans un budget annexe n'est pas mise en œuvre.

Ces démarches de mises à dispositions de services qui s'apparentent à une forme de mutualisation sont ainsi nombreuses, et portent sur des volumes financiers significatifs. Ainsi, les flux de refacturations entre Haut-Bugey Agglomération et ses communes membres, bien qu'en nette diminution en fin de période, se sont élevés à 7,2 M€ entre 2015 et 2020.

Tableau n° 6 : Refacturations entre Haut-Bugey Agglomération et les communes membres (budget principal et budgets annexes)

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
Remboursements Haut-Bugey Agglomération aux communes	1 275 578	2 148 280	921 544	673 216	749 831	719 898	6 488 347
Remboursements communes à Haut-Bugey Agglomération	28 434		39 280	- 854 663	72 437	5 454	- 709 058
Solde Haut-Bugey Agglomération	1 247 144	2 148 280	882 264	1 527 878	677 394	714 444	7 197 404

Source : Haut-Bugey Agglomération, réponse questionnaire CRC – hors attribution de compensation, transferts d'excédents, subventions contrat de ville et compensations transports scolaires

Ces démarches demeurent peu structurées, et ont reposé sur des dispositifs conventionnels, alors que la constitution de services communs pourrait être envisagée comme un moyen de sécurisation juridique et de pérennisation des coopérations existantes.

L'adoption d'un schéma de mutualisation n'est plus une obligation depuis la loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019, mais demeure une possibilité ouverte par l'article L. 5211-39-1 du CGCT. Au vu du caractère disparate des mises à dispositions réciproques et de l'importance des montants financiers correspondants, la chambre souligne l'intérêt que présenterait l'élaboration d'un tel schéma afin de recenser les mutualisations déjà existantes entre Haut-Bugey Agglomération et ses communes membres et d'évaluer les choix d'organisation possibles. Elle en suggère la présentation au vote du conseil communautaire.

³⁴ DGCL, Guide des coopérations à l'usage des collectivités locales et de leurs groupements : « La vocation première d'un EPCI est d'exercer les compétences qui lui ont été transférées, sur les territoires de ses communes membres. Aussi, les prestations de services, qui constituent des interventions pour le compte d'une autre personne publique, ne peuvent avoir qu'un caractère marginal par rapport à l'activité globale de l'établissement. Le caractère marginal peut être appréhendé selon deux aspects : le volume d'activité et la durée de la prestation. La prestation de service doit donc être ponctuelle ou d'une importance limitée ».

Si dans sa réponse, l'ordonnateur explique l'absence de schéma de mutualisation par son caractère inadapté au contexte de Haut-Bugey Agglomération et à la volonté d'organiser la mutualisation de manière agile et pragmatique, les éléments évoqués ne sont pas incompatibles avec un schéma de mutualisation qui revêtait d'ailleurs, jusqu'en 2019, un caractère obligatoire. L'ordonnateur s'engage néanmoins, sans précision sur un échéancier de réalisation, à actualiser et à sécuriser les documents régissant les échanges existant ponctuellement dans divers domaines, entre la communauté et ses communes membres.

4.3 L'impact pour les usagers

4.3.1 Les compétences optionnelles et facultatives

Les dirigeants de Haut-Bugey Agglomération ont expliqué que le choix des nouvelles compétences optionnelles et facultatives de la communauté a été réalisé dans l'objectif d'apporter une plus-value de la prise de compétence communautaire concrète et rapide aux usagers, au vu des spécificités et des besoins du territoire. Deux nouveaux services communautaires illustrent cette stratégie.

Par délibération de juillet 2014, la communauté s'est dotée d'une compétence de portage des repas à domicile pour les personnes âgées. Un tel service était, antérieurement à la fusion, organisé par la communauté de communes des Monts Berthiand, ainsi que par quatre communes³⁵. La communauté a poursuivi en 2015 la gestion du portage des repas sur le périmètre des Monts Berthiand, les quatre communes continuant pour leur part à exercer le service, en vertu d'une convention de gestion.

Haut-Bugey Agglomération a repris la gestion complète du service au 1^{er} janvier 2016, et l'a étendu au 1^{er} septembre 2016 à l'ensemble des communes de son territoire, avec un tarif unique de 8,50 € par repas. Le service a été étendu en 2019 au territoire de l'ancienne communauté de communes du Plateau d'Hauteville. Cette gestion communautaire s'est traduite par une augmentation du nombre de bénéficiaires du service : 58 000 repas ont ainsi été livrés en 2020 à 405 bénéficiaires, répartis sur 32 communes, contre 176 bénéficiaires au lancement du service communautaire en 2016.

La communauté a acquis au 1^{er} janvier 2018 une compétence facultative « création et gestion de maisons de service au public », qui s'est concrétisée en avril 2018 par l'ouverture d'une maison, labellisée France Services à Nantua en septembre 2020, hébergée dans les locaux de la sous-préfecture. Outre les neuf partenaires obligatoires à la labellisation³⁶, pour lesquels les agents d'accueil offrent un premier niveau d'information et de services, 13 partenaires y tiennent des permanences dans les domaines de l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes en situation de handicap, du droit des femmes et des familles, du droit des consommateurs, du logement, de l'accompagnement aux personnes âgées, de la rénovation de l'habitat et de la mobilité.

³⁵ Oyonnax, Nantua, Dortan et Montréal-la-Cluse.

³⁶ CAF, CARSAT, CDAC, CPAM, DDPP, DDFIP, La Poste, Pôle Emploi, Préfecture).

Haut-Bugey Agglomération a en outre repris, en 2019, la gestion de la maison de services au public de Plateau d'Hauteville, qui a également bénéficié de la labellisation en 2020. Le rapport d'activité 2020 fait état de l'accueil, principalement physique ou téléphonique, d'environ 3 500 demandeurs.

Dans le cadre des équipements transférés par les communes membres, une plus-value de la prise de compétence communautaire pour les usagers a été recherchée par la politique tarifaire. Ainsi, pour la reprise de la gestion du centre nautique d'Oyonnax en 2015, la communauté a maintenu globalement la grille tarifaire antérieurement appliquée par la commune (maintien à l'identique des tarifs d'entrée individuelle, et actualisation, de l'ordre de + 1,5 %, des tarifs d'abonnement). Elle a en revanche supprimé la distinction tarifaire auparavant pratiquée pour les scolaires entre ceux venant d'Oyonnax et les autres, l'ensemble des écoles de la communauté accédant désormais gratuitement au centre nautique.

Pour le transfert du conservatoire à rayonnement départemental, l'impact tarifaire a été plus important. La commune d'Oyonnax pratiquait une grille tarifaire tenant compte du quotient familial pour ses résidents, et des tarifs uniques pour les non-résidents. Les tarifs appliqués aux non-résidents étaient nettement supérieurs, s'établissant, selon les disciplines, de + 25 % à plus du double des tarifs de la dernière tranche de quotient familial des résidents. La prise de compétence communautaire s'est traduite par l'adoption de tarifs uniques pour l'ensemble des habitants de l'agglomération, avec le maintien de tarifs plus élevés pour les résidents hors de la communauté. Cette nouvelle grille tarifaire, supprimant toute référence au quotient familial, a aligné les tarifs des cours pour les enfants sur les tarifs antérieurement appliqués. Cela s'est traduit par une augmentation de 20 % des tarifs pour les enfants résidents à Oyonnax relevant antérieurement de la première tranche de quotient familial, et par une forte baisse (de 35 à 60 % selon les cursus) pour les enfants hors Oyonnax. Pour les adultes, les tarifs communautaires ont eu pour effet également des augmentations de l'ordre de 20 % pour les résidents d'Oyonnax relevant de la tranche de quotient familial la plus élevée, et des baisses de 2 à 50 % selon les disciplines pour les habitants des autres communes de la communauté. La communauté est invitée à dresser un premier bilan de cette politique tarifaire sur la fréquentation du conservatoire, et sur les éventuels effets d'éviction de certains publics.

Le président de Haut-Bugey Agglomération explique par cette recherche d'impact concret le choix de ne pas procéder au transfert du centre d'expositions d'Oyonnax Valexpo, qui n'aurait selon lui aucun effet sur les usagers.

4.3.2 Les compétences obligatoires

Concernant les principales compétences obligatoires, l'impact de la gestion communautaire s'apprécie davantage à moyen terme, compte-tenu de la difficulté à harmoniser des modes de gestion initialement très différents.

4.3.2.1 Les transports publics et l'organisation de la mobilité

Haut-Bugey Agglomération est depuis 2015, en vertu de la loi NOTRé, autorité organisatrice de la mobilité. Elle disposait avant cette date de la compétence facultative « organisation et gestion des transports publics urbains de voyageurs ». Elle est donc, depuis sa création, responsable du réseau de transports urbains, organisé en vertu d'une délégation de

service public conclue en mai 2013 par la communauté de communes d'Oyonnax, et courant jusqu'à fin 2020.

Ce réseau ne couvrait pas l'ensemble du territoire de la communauté : il était composé de cinq lignes régulières et de deux lignes de desserte de zones industrielles, desservant les communes d'Oyonnax, Arbent et Bellignat.

La communauté est également responsable des transports scolaires sur l'ensemble de son territoire. Ce service est intégré dans la délégation de service public pour neuf lignes couvrant le périmètre de l'ancienne communauté de communes d'Oyonnax. Sur le reste du territoire, l'organisation antérieure à la loi NOTRe a été maintenue, le département de l'Ain continuant à exercer le service dans le cadre d'une délégation confiée par la communauté. Huit communes assurent en outre le transport d'écoliers en vertu de délégations de la communauté.

Enfin, un service de transport des personnes à mobilité réduite a été mis en place depuis 2015 sur le périmètre de la délégation de service public, et un service de transport à la demande, réservé aux personnes âgées, handicapées ou isolées, existait sur le secteur des Monts Berthiad, mais peu utilisé (avec seulement quatre sorties en 2015).

Le réseau a peu évolué entre 2015 et 2020. Une restructuration du réseau de bus a été mise en œuvre, par avenant à la délégation de service public, en 2018, avec la création d'une sixième ligne desservant les communes de Dortan et Martignat. L'extension du périmètre en 2019 s'est traduite par la reprise du service de transport à la demande géré en délégation de service public sur le territoire de la commune de Plateau d'Hauteville (bourg-centre, à l'exclusion des hameaux).

La communauté a en outre mis en œuvre un plan d'investissement pour la mise en accessibilité des arrêts de bus. Elle s'est engagée, au-delà de la gestion du réseau de bus, dans sa compétence d'autorité organisatrice, avec notamment la création en 2019 d'une plate-forme de mobilité dédiée aux personnes en difficulté, et la création d'un parking dédié au covoiturage.

Dans le cadre de la préparation du renouvellement de la délégation de service public, Haut-Bugey Agglomération a fait réaliser en 2018 une analyse de son réseau. Cette dernière fait ressortir une couverture satisfaisante d'Oyonnax et des communes voisines, mais en revanche, une absence d'offre de transports en commun satisfaisante pour les pôles secondaires de Nantua et de Montréal-la-Cluse, et l'absence de transports en commun pour la desserte des pôles d'emplois situés dans la frange rurale de l'agglomération. Les scolaires sont à l'origine de près de 70 % de la fréquentation du réseau de bus, avec un nombre de voyages par an et par habitant faible au regard des réseaux comparables, et un taux de couverture des dépenses par les recettes commerciales de l'ordre de 11 %, dans la moyenne des réseaux de cette envergure.

La nouvelle délégation de service public, attribuée en octobre 2021 pour une durée de sept ans à compter du 1^{er} janvier 2021, comprend un développement important de l'offre, au vu des caractéristiques du territoire et des capacités financières de la communauté. L'offre kilométrique du réseau est ainsi accrue de près de 20 %, sous l'effet du cadencement des cinq lignes régulières et d'un meilleur maillage du territoire. Sont ainsi créés une nouvelle ligne interurbaine reliant Oyonnax à Montréal-la-Cluse et un service de transport à la demande de Plateau d'Hauteville jusqu'à Oyonnax, via Nantua. Cette amélioration de l'offre s'accompagne d'un effort financier conséquent de Haut-Bugey Agglomération, la contribution financière forfaitaire annuelle versée au délégataire passant de 1,9 M€ en 2020 à 2,3 M€ en 2021. Les tarifs demandés aux usagers stables depuis 2017, ne sont en revanche pas modifiés à l'occasion du nouveau contrat.

4.3.2.2 La collecte et le traitement des déchets

La collecte et le traitement des déchets sont marqués par une diversité des modes de gestion héritée des anciennes communautés de communes. Pour la collecte des ordures ménagères résiduelles, la collecte est assurée en régie pour neuf communes urbaines autour d'Oyonnax, représentant 36 000 habitants, et par des prestataires en marchés publics pour les autres communes. Le traitement de ces déchets est effectué par trois syndicats différents, le SITOM Nord-Isère sur le périmètre de l'ancienne communauté de communes du Plateau d'Hauteville, ORGANOM sur le périmètre de l'ancienne communauté de communes des Monts Berthiand et le SIDEFAGE pour le reste du territoire de la communauté. **Voir cartographie en annexe 5.**

La communauté a fait évoluer ces modes de gestion depuis 2015 afin de parvenir à une meilleure cohérence et une uniformisation du service rendu sur le territoire. Pour la collecte des ordures ménagères résiduelles, elle a par exemple modifié les périmètres de la gestion en régie pour des raisons de cohérence territoriale³⁷, et regroupé les différents marchés de prestations de service préexistants. Une harmonisation progressive du niveau de service a également été recherchée, notamment par l'harmonisation des fréquences de collecte sur les communes rurales (passage à une collecte hebdomadaire). En parallèle, la conteneurisation a été engagée tardivement, en 2018, et est aujourd'hui achevée pour les ordures ménagères résiduelles, à l'exception des centres-villes de Nantua et Oyonnax.

Le mode de gestion et le niveau de service des trois déchetteries a également été harmonisé, avec l'uniformisation de la liste des déchets acceptés, des filières de tri et des tarifs pour les professionnels.

Cependant, le partage du territoire entre trois syndicats de traitement différents se poursuit. Ce morcellement avait été soulignée dans le schéma départemental de coopération intercommunale de 2016, qui estimait souhaitable que la communauté de communes du Haut-Bugey rejoigne le SIDEFAGE pour l'ensemble de son territoire. Cette solution a fait l'objet en 2016 d'études et de discussions entre la communauté et les syndicats concernés, mais a été abandonnée en raison des coûts de sortie importants demandés par ORGANOM, de 2,4 M€ environ afin de couvrir l'amortissement des investissements réalisés pour la construction de l'usine de méthanisation.

Cette situation se traduit par des différences de service d'une partie à l'autre du territoire, ainsi que par une moindre maîtrise par Haut-Bugey Agglomération de sa politique de tri et de recyclage des déchets. La collecte et la valorisation des déchets recyclables est en effet effectuée directement par le SIDEFAGE sur la partie du territoire relevant de son intervention. Le mode de collecte de ces déchets est ainsi toujours disparate, avec un système d'apport volontaire, à l'exception du territoire de l'ancienne communauté de communes du Plateau d'Hauteville, où une collecte en porte-à-porte subsiste. Les consignes de tri et les modes de valorisation demeurent également différents. Ainsi, l'extension des consignes de tri³⁸ n'a été mise en œuvre que partiellement fin 2021. Sur la partie du territoire sur laquelle elle a la maîtrise directe des recyclables, la communauté a procédé à un changement de centre de tri afin de permettre cette

³⁷ Passage de régie à prestation de service pour la commune de Montréal-la-Cluse en 2014, passage de prestation de service à régie pour les communes d'Echallon et Belleydoux en 2018.

³⁸ L'extension des consignes de tri consiste à permettre aux habitants de mettre dans leur bac de tri tous les emballages, y compris les emballages plastiques qui n'étaient pas jusqu'alors recyclés. Cette simplification contribue à systématiser le geste de tri, et permet de développer les filières de recyclage des plastiques.

simplification. Cela n'a en revanche pas été possible sur le territoire relevant de l'intervention du SIDEFAGE, le centre de tri du syndicat n'étant pas agréé à cet effet.

Concernant le financement de cette compétence, Haut-Bugey Agglomération indique une amélioration de la couverture du coût du service par les recettes qui lui sont affectées, l'écart entre le coût et le financement étant passé de – 640 719 € à 2015 à – 121 152 € en 2020, alors que le taux moyen de taxe d'enlèvement des ordures ménagères appliqué sur le territoire a progressé de 3 % entre 2018 et 2020, passant de 10 % à 10,3 %.

Les orientations de la communauté pour cette compétence sont la poursuite de l'harmonisation et de la rationalisation du service, par plusieurs actions : rationalisation des fréquences de collecte sur le secteur géré en régie, la poursuite du déploiement de conteneurs enterrés sur Oyonnax et l'uniformisation des schémas de tri sur l'ensemble du territoire.

4.3.2.3 L'eau et l'assainissement

Haut-Bugey Agglomération est pleinement compétente pour les services de l'eau et de l'assainissement depuis 2018. Plus encore qu'en matière de gestion des déchets, elle a hérité de modes de gestion extrêmement disparates sur son territoire, avec des échéances de contrats de délégation ou de prestations jusqu'en 2028. ***Voir cartographie des modes de gestion en annexe 6.***

Un audit réalisé en 2018 faisait ressortir un besoin important de remise à niveau de ces services : il soulignait que 14 communes présentaient en 2015 des rendements des réseaux inférieurs à 70 %, en corrélation avec un renouvellement et une connaissance des réseaux globalement faibles, et identifiait cinq ouvrages d'assainissement dans un état critique, nécessitant des actions rapides. Il mettait également en lumière de très importantes disparités tarifaires, avec des prix allant de 1,30 à 3,30 € TTC/m³ pour l'eau et 1,33 à 2,80 € TTC/ m³ pour l'assainissement.

Une des premières actions engagées par la communauté a été de mettre en place un dispositif de convergence sur 10 ans des redevances pour l'eau et l'assainissement, afin de parvenir à une redevance communautaire unique en 2027. Le dispositif, retenu à l'issue d'une étude spécifique a pour double objectif de lisser les évolutions tarifaires tout en assurant les équilibres financiers des budgets annexes eau et assainissement au vu de l'importance des programmes d'investissement. Les travaux indispensables à la mise en conformité des installations d'eau potable ont ainsi été estimés à 16,6 M€ HT à horizon 2027, et à près de 34 M€ HT pour la mise en conformité des installations d'assainissement. Haut-Bugey Agglomération a ainsi retenu un dispositif de lissage des redevances individualisé pour chaque commune, avec un écart réduit sur 10 ans en cas de hausse, et sur 5 ans, de 2022 à 2027, en cas de baisse. Cette neutralisation des baisses de redevance sur les cinq premières années du lissage permet de maximiser, à court terme, les ressources des budgets annexes. En outre, ont été instaurées des parts fixes de redevances supérieures au tarif moyen constaté sur le territoire avant la prise de compétence communautaire (part fixe de 30 € pour l'eau potable contre une part fixe moyenne antérieure de 22,26 €, part fixe de 20 € pour l'assainissement contre une part fixe moyenne antérieure de 1,49 €). Si les situations sont très variées selon les communes, le prix de l'eau moyen³⁹ sur le territoire de la communauté est passé de 4,38 € en 2018 à 4,59 € en 2020, soit une progression de 5 %.

³⁹ Estimation pour une facture annuelle de 120 m³.

Les indicateurs de qualité des réseaux sont en amélioration. Le rendement net du réseau d'eau potable⁴⁰ est passé de 68 % en 2017 à 73,9 % en 2020, encore loin de l'objectif de 85 % fixé par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, ainsi que de la moyenne nationale, de 80,4 % en 2019⁴¹. Le taux de conformité des rejets des stations d'épuration a quant à lui évolué de 90 % en 2017 à 92 % en 2019, soit un niveau très proche de la moyenne nationale (92,5 %).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Pour l'exercice de ses nouvelles compétences, Haut-Bugey Agglomération n'a pas adopté de projet de territoire, privilégiant l'élaboration des documents de planification sectoriels prescrits par les textes (schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme et programme local de l'habitat, plan climat air-énergie). Ces documents ne sont cependant pas encore à jour de l'extension de périmètre de 2019. Il n'a pas été mis en œuvre de démarche structurée de mutualisation de services avec les communes membres. Néanmoins, de nombreuses mises à disposition réciproques, ponctuelles ou pérennes, d'agents ou de services existent, sur des bases juridiques disparates et parfois peu adaptées. Elles ont porté sur des volumes financiers significatifs (7,2 M€ de 2015 à 2020). La présentation au conseil communautaire d'un schéma de mutualisation permettrait de recenser les coopérations existantes et d'évaluer les choix d'organisation possibles, notamment la constitution de services communs. La communauté explique avoir effectué le choix de ses compétences optionnelles et facultatives dans le souci d'une plus-value rapide et concrète pour les usagers. La mise en œuvre sur tout le territoire d'un service de portage de repas et la politique tarifaire pour l'accès au centre nautique et au conservatoire illustrent cette stratégie. Pour les compétences obligatoires, l'action rapide de la communauté se heurte 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. Pour la gestion des déchets, les démarches engagées d'harmonisation des modes de gestion et d'amélioration de la valorisation se heurtent encore à l'intervention de plusieurs syndicats de traitement différents sur le territoire. Concernant l'eau et l'assainissement, Haut-Bugey Agglomération est confrontée à des modes de gestion et des équipements très morcelés, et à des besoins d'investissement très importants pour la mise en conformité des installations. Le prix de l'eau a progressé de 5 % environ entre 2017 et 2020, et les indicateurs de qualité sont en amélioration.

⁴⁰ Rapport entre le volume d'eau consommé par les usagers et le volume d'eau introduit dans le réseau de distribution, indicateur de l'importance des fuites sur le réseau.

⁴¹ Source : rapport SISPEA (système d'information des services publics d'eau et d'assainissement) 2019.

5 L'ORGANISATION INTERNE

5.1 L'évolution de l'organisation des services

Les services de Haut-Bugey Agglomération se sont à l'origine constitués par l'intégration des agents des communautés de communes fusionnées, et principalement ceux de la communauté de communes d'Oyonnax, dont les locaux administratifs constituent le siège du nouvel EPCI.

Les agents transférés depuis les communes membres proviennent principalement de la commune d'Oyonnax (81 agents transférés). Ces transferts ont concerné principalement, à la création de la communauté, le centre nautique (21 agents) et les ordures ménagères (12 agents). Les transferts ultérieurs ont porté principalement en 2018 sur l'eau et l'assainissement (12 agents) et en 2020 sur le conservatoire (38 agents transférés).

Compte-tenu de la prédominance des agents en provenance d'Oyonnax, la communauté n'a pas constitué, jusqu'en 2019, d'antennes territoriales. L'ensemble des agents sont hébergés sur plusieurs sites situés à Oyonnax (siège et locaux administratifs, centre technique et centre eau et assainissement, centre nautique et conservatoire, fourrière animale), à l'exclusion des agents dédiés aux équipements sportifs et à l'accueil des déchetteries.

Cette situation a évolué depuis 2018 sous l'effet :

- de la création de deux maisons labellisées France Service, à Nantua en 2018 et à Plateau d'Hauteville en 2021, quatre agents y assurant l'accueil du public ;
- de l'extension de périmètre aux communes de la communauté de communes du Plateau d'Hauteville en 2019.

Une antenne « Plateau d'Hauteville », comptant environ sept agents, a ainsi été créée, compte-tenu de la distance importante par rapport au siège de Haut-Bugey (trajet de 45 minutes environ). Une réflexion a été menée en 2021 sur l'organisation de cette antenne, afin de décloisonner l'organisation des services malgré ces contraintes géographiques. Cette articulation a été l'un des sujets du projet d'administration présenté au comité technique en septembre 2021, et a abouti à une refonte du fonctionnement de l'antenne. Si cette dernière est maintenue, les agents qui y travaillent ne sont plus spécialisés sur les dossiers relatifs au territoire du Plateau d'Hauteville, et l'agent en charge du tourisme y est installé.

Les autres thématiques du projet d'administration ont porté sur l'amélioration de la culture et de la gestion financières, le développement de la transversalité et la modernisation des outils métiers. Ce projet a également débouché sur l'adoption d'un nouvel organigramme, qui acte une meilleure structuration des services par la création d'un pôle aménagement et développement économique, services qui étaient antérieurement regroupés, sous l'autorité du directeur général des services, avec les services fonctionnels.

5.2 La gestion des ressources humaines

5.2.1 L'évolution de la masse salariale

La masse salariale totale de Haut-Bugey Agglomération a augmenté en moyenne de 14,5 % par an en moyenne, passant de 4,6 M€ en 2015 à 9,2 M€ en 2020, sous l'effet des extensions de périmètre et de compétences qui expliquent de très fortes hausses annuelles (+ 24,8 % en 2019 suite à l'extension de périmètre, + 23,8 % en 2020 avec le transfert du conservatoire).

**Tableau n° 7 : Évolution des charges de personnel
(budget principal et budgets annexes)**

En M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	2,98	3,38	3,46	4,13	5,37	6,93	18,41%
+ charges sociales, impôts et taxes sur rémunérations et autres charges de personnel	1,35	1,62	1,56	1,55	1,80	2,23	10,52%
= Charges de personnel interne	4,33	4,99	5,02	5,68	7,17	9,17	16,17%
+ Charges de personnel externe	0,31	0,25	0,16	0,27	0,25	0,06	-28,98%
= Charges totales de personnel	4,64	5,25	5,18	5,95	7,42	9,22	14,71%
- Remboursement de personnel mis à disposition	0,00	0,00	0,00	0,02	0,02	0,06	nc
= Charges totales de personnel nettes	4,64	5,25	5,18	5,93	7,40	9,16	14,56%

Source : logiciel Anafi à partir des comptes de gestion

La progression des charges de personnel est directement liée à la hausse des effectifs, passés de 98,6 à 205,7 équivalents temps plein travaillé (ETPT) entre 2015 et 2021, alors que la rémunération moyenne par ETPT n'a progressé que de 1,6 % par an en moyenne sur la période, tout en étant tirée à la hausse principalement par le transfert en 2020 du conservatoire, dont les effectifs sont majoritairement composés d'agents de catégorie A. Hors cet impact, la progression de la rémunération moyenne a été limitée à + 0,18 % par an.

5.2.2 L'évolution des effectifs

Les effectifs ont progressé sur toute la période, passant de 110 agents présents au 31 décembre 2015 à 240 agents le 31 décembre 2021. La part des personnels de catégorie A se réduit au profit des personnels de catégories B et C, en lien avec les transferts de compétences techniques (adjoints techniques de catégorie C) et culturelles (assistants d'enseignement artistique).

Tableau n° 8 : Évolution des effectifs (agents présents au 31 décembre)

au 31/12	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre d'agents	110	120	128	154	184	222	240
dont catégorie A	28	27	28	30	37	41	43
dont catégorie B	19	19	17	24	31	66	67
dont catégorie C	63	74	83	100	116	115	130
part des catégories A	25%	23%	22%	19%	20%	18%	18%
part des catégories B	17%	16%	13%	16%	17%	30%	28%
part des catégories C	57%	62%	65%	65%	63%	52%	54%

Source : bulletins de paies

Cette progression ne résulte qu'en partie des transferts d'agents depuis les communes membres. En effet, sur les 112 agents supplémentaires entre le 31 décembre 2015 et le

31 décembre 2020, seuls 67 ont été transférés par les communes. La communauté a donc créé 45 postes nets supplémentaires.

Des renforcements notables d'effectifs sont intervenus sur certaines compétences transférées, ce qui pourrait signaler une sous-dotation initiale des services dans les communes, une sous-évaluation par les communes des effectifs à transférer à la communauté ou une amélioration du niveau de service depuis les transferts. Ainsi, pour la gestion des déchets, 12 agents ont été transférés par les communes en 2015 et 2016, alors que l'effectif du service s'établit à 20 agents fin 2020. De même, pour la gestion de l'eau et de l'assainissement, la communauté a bénéficié du transfert de 11 agents depuis les communes, et l'effectif dédié à cette compétence s'établit à 22 agents fin 2020.

Cette augmentation nette des effectifs s'est poursuivie en 2021, avec 18 agents supplémentaires présents au 31 décembre, et 9,5 agents en équivalent temps plein travaillé, sur l'année.

L'ordonnateur explique ces augmentations d'effectifs par le besoin de garantir et étendre certains services à l'ensemble du territoire. La chambre attire cependant l'attention de l'établissement sur la nécessaire prudence à observer en matière d'évolution des effectifs, qui a constitué la principale cause d'augmentation des charges depuis 2015, d'autant que tous les transferts de compétences n'ont pas été accompagnés de transferts de personnels, comme l'indique l'ordonnateur.

5.2.3 Le recours aux contractuels

Le code général de la fonction publique dispose, dans son article L. 311-1, que les emplois permanents de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à caractère administratifs sont occupés par des fonctionnaires, sauf dérogations légalement prévues.

Pourtant, la part des contractuels dans les effectifs de Haut-Bugey Agglomération est élevée sur l'ensemble de la période, s'établissant à 38 % fin 2021. Cette proportion est similaire, fin 2021, pour l'ensemble des catégories d'agents, bien que l'on constate depuis 2015 une nette baisse de la part des contractuels parmi les agents de catégorie A (61 % en 2015, 35 % en 2021).

Tableau n° 9 : : Part des contractuels dans les effectifs au 31 décembre

au 31/12	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Titulaires	68	73	82	99	110	150	148
Non-titulaires	42	47	46	55	74	72	92
Total agents au 31/12	110	120	128	154	184	222	240
Part des non-titulaires	38%	39%	36%	36%	40%	32%	38%

Source : bulletins de paie

La communauté explique cette importance du recours aux agents contractuels par d'importantes difficultés de recrutement, ainsi que par la pratique d'une « période d'essai » par contrat avant stagiairisation pour les recrutements d'agents de catégorie C. Trente agents ont ainsi été stagiairisés après contrat entre 2015 et 2020.

Ces pratiques appellent deux observations. En premier lieu, le recrutement d'agents contractuels n'est pas autorisé par le conseil communautaire. Ce dernier procède uniquement à

la création des postes au tableau des effectifs, ce qui est insuffisant. L'article 313-1 du code de la fonction publique dispose en effet que si l'emploi créé est susceptible d'être pourvu, à titre permanent, par un agent contractuel, une délibération doit l'autoriser et préciser le motif invoqué, la nature des fonctions, ainsi que le niveau de recrutement et de rémunération de l'emploi créé.

La communauté d'agglomération a néanmoins délibéré pour autoriser le recrutement et fixer les conditions de rémunération des contractuels pour couvrir des besoins saisonniers (centre nautique et station de ski) ainsi que pour des vacances au conservatoire⁴².

En second lieu, le contrôle d'un échantillon de sept procédures de recrutements d'agents de catégorie A ayant abouti au choix de contractuels montre que, si la publicité des offres d'emploi est satisfaisante, aucun document, de type procès-verbal de jury, ne permet d'apprécier les qualités de chaque candidat et de justifier, dans certains cas, l'éviction des candidats titulaires de la fonction publique. La chambre recommande à Haut-Bugey Agglomération de formaliser ses procédures de recrutement, et d'établir des comptes rendus d'entretien afin de respecter les dispositions du décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019⁴³.

Dans sa réponse, l'ordonnateur souligne les efforts menés pour l'intégration statutaire des agents de catégorie C engagés comme contractuels. Il s'engage, sans précision, à mieux formaliser les procédures de recrutement. La chambre qui a relevé l'irrégularité des recrutements d'agents contractuels des autres catégories, souligne la nécessité de respecter la réglementation applicable à ces intégrations.

5.2.4 Le régime indemnitaire

5.2.4.1 La mise en place du régime indemnitaire en 2014

Le régime indemnitaire des agents de Haut-Bugey Agglomération a été défini, à l'issue de la fusion, par délibération du 28 janvier 2014. Cette dernière ne donne aucune précision sur les régimes indemnitaires appliqués par les quatre communautés de communes préexistantes, et ouvre, pour l'ensemble des primes existantes, les fourchettes les plus larges, du minimum jusqu'au maximum prévus par les textes.

Les agents issus des communautés de communes ou transférés par les communes membres ont conservé leurs régimes indemnitaires antérieurs, conformément aux dispositions du CGCT⁴⁴. Cependant, aucune autre délibération ni aucun document interne n'est venu

⁴² Délibérations des 11 juin 2015, 26 février 2019 et 27 février 2020.

⁴³ Article 5 du décret n° 2019-1414 venant ajouter un article 2-9 au décret n° 88-145 du 15 février 1988 : « A l'issue du ou des entretiens de recrutement, un document précisant les appréciations portées sur chaque candidat présélectionné au regard de ses compétences, aptitudes, qualifications et expérience professionnelles, potentiel et capacité à exercer les missions dévolues à l'emploi permanent à pourvoir est établi par la ou les personnes ayant conduit le ou les entretiens. Ce document est transmis à l'autorité territoriale. »

⁴⁴ Article L. 5211-41-3 : « *L'ensemble des personnels des établissements publics de coopération intercommunale fusionnés est réputé relever de l'établissement public issu de la fusion dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes. Les agents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale* » / article L. 5211-41-1 : « *Les agents transférés en vertu des alinéas précédents conservent, s'ils y ont intérêt, le*

formaliser le régime indemnitaire effectivement appliqué aux agents nouvellement recrutés par la communauté.

Aucun lien n'a été établi entre l'attribution du régime indemnitaire et la procédure d'évaluation professionnelle, principalement utilisée pour établir le plan de formation.

La délibération du 28 janvier 2014 a en outre instauré, au bénéfice de l'ensemble des agents de la communauté, une prime annuelle, versée par moitié en juin et novembre. Haut-Bugey Agglomération a par cette mesure étendu le bénéfice d'une prime instituée par la communauté de communes d'Oyonnax aux agents en provenance des autres communautés de communes ou transférés par les communes membres, ainsi qu'aux agents nouvellement recrutés, ce qui est irrégulier. En effet, en vertu du code général de la fonction publique⁴⁵, le versement d'une prime annuelle, de type treizième mois n'est autorisé que s'il présente le caractère d'avantage acquis, c'est-à-dire s'il était prévu dans le budget de la collectivité ou de l'établissement concerné antérieurement à la publication de la loi. En cas de création d'un nouvel EPCI par fusion d'établissements existants, le CGCT⁴⁶ dispose que seuls les agents qui bénéficiaient d'avantages acquis dans la collectivité ou l'établissement qui les employaient préalablement à la fusion ont droit individuellement à leur maintien. Le nouvel EPCI ne peut créer de tels compléments de rémunération pour les agents transférés qui n'en bénéficiaient pas antérieurement, ou pour les agents nouvellement recrutés.

Le montant total des dépenses afférentes à la prime annuelle versée aux agents recrutés après la fusion des communautés de communes s'est établi à 540 714 € entre 2016 et 2021.

5.2.4.2 La mise en place du RIFSEEP

Par délibération du conseil communautaire du 12 octobre 2016, Haut-Bugey Agglomération a mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), à compter du 1^{er} novembre 2016.

La délibération définit des groupes de fonctions pour lesquels des montants planchers et plafonds de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) sont déterminés. Comme dans le régime précédent, les fourchettes sont très larges, les plafonds correspondant aux maximums prévus par les textes.

Les montants de régime indemnitaire versés individuellement à chaque agent sont restés identiques après le passage au RIFSEEP. Ce dernier n'a donc généré aucun surcoût pour la communauté. Il n'a cependant pas été l'occasion de réduire les disparités de primes entre les

bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. »

⁴⁵ Article L. 714-4 : « Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires de leurs agents, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat. »

Article L. 714-11 : « Par dérogation à la limite résultant de l'article L. 714-4, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités territoriales et leurs établissements publics ont mis en place avant le 28 janvier 1984 sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents publics, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement ».

⁴⁶ Article L. 5211-41-3 précité.

agents de la communauté, ni de mieux formaliser les règles d'attribution au sein des larges fourchettes fixées par les délibérations du conseil communautaire.

Les écarts de régime indemnitaire entre agents du même grade et exerçant des fonctions similaires demeurent importants, même si l'ordonnateur indique rechercher une harmonisation au fur et à mesure des nouveaux recrutements. À titre d'exemple, trois adjoints administratifs d'un même service percevaient en décembre 2021 des IFSE mensuelles comprises entre 286 € et 540 €, alors que ce sont tous trois des agents recrutés par la communauté d'agglomération (sans maintien d'éventuels avantages acquis), dont les indices de rémunération sont proches, et qui occupent les mêmes fonctions.

Haut-Bugey Agglomération n'avait pas, à la clôture de l'instruction, mis en place le complément indemnitaire annuel (CIA). La mise en place du CIA est pourtant obligatoire, comme l'a confirmé la décision du conseil constitutionnel n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018, et ce, même si l'attribution individuelle du CIA est facultative, et doit être fonction de l'engagement professionnel et de la manière de servir de l'agent, appréciés lors de l'entretien d'évaluation. Un travail est en cours en concertation avec les représentants du personnel pour mettre en place le complément indemnitaire annuel en 2022. La chambre invite Haut-Bugey Agglomération à faire aboutir effectivement cette démarche, et à mettre en place à cette occasion les règles et les procédures internes permettant d'assurer un lien effectif, totalement absent du régime indemnitaire actuel, entre l'évaluation professionnelle et le montant de prime versée.

D'autre part, la prime annuelle a été maintenue malgré la mise en œuvre du RIFSEEP, alors qu'elle est irrégulière pour les agents ne provenant pas de la communauté de communes d'Oyonnax. La chambre recommande à la communauté de mettre fin à la prime annuelle irrégulière.

5.2.5 La direction générale des services

Les emplois fonctionnels de directeur général des services et de directeur général adjoint des services, ont été créés par délibération du 28 janvier 2014.

Le directeur général des services entré en fonction le 1^{er} novembre 2014 a été placé en congé spécial à compter du 1^{er} janvier 2017. La procédure légale⁴⁷ a été respectée⁴⁸, et l'intéressé a fait valoir ses droits à la retraite le 1^{er} janvier 2022.

Depuis le placement en congé spécial, le directeur du pôle ressources et développement, détaché sur l'emploi fonctionnel de directeur général adjoint des services depuis le 1^{er} novembre 2016, exerce les fonctions de directeur général des services, et perçoit le régime indemnitaire afférent à ces fonctions. Attaché territorial puis attaché principal depuis avril 2018, il ne remplit

⁴⁷ Article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

⁴⁸ Entretien préalable le 10 septembre 2016, information du conseil communautaire sur la fin du détachement sur emploi fonctionnel le 12 octobre 2016, information du centre de gestion le 13 octobre 2016.

pas aujourd'hui les conditions statutaires pour être détaché sur l'emploi fonctionnel de directeur général des services⁴⁹.

Le fait que le poste de DGS ne soit pas pourvu et que la direction des services soit assurée par un DGA à titre provisoire n'appelle pas d'observation, les directeurs généraux adjoints étant chargés de seconder ou suppléer le directeur général des services⁵⁰. Cependant, seule une situation d'intérim autorise la perception du régime indemnitaire afférent à l'emploi de directeur général des services par le directeur général adjoint⁵¹, la jurisprudence ayant rappelé qu'un tel intérim doit être d'une durée raisonnable⁵².

Au cas d'espèce, l'exercice de la direction générale des services par le directeur général adjoint pendant la durée du congé spécial a permis à Haut-Bugey Agglomération de ne pas rémunérer deux DGS, alors que la communauté aurait été en droit de pourvoir l'emploi fonctionnel de DGS pendant le congé spécial. Il convient également de souligner que le directeur général adjoint a effectivement exercé les fonctions à la fois de DGS et de directeur du pôle ressources et développement jusqu'au 1^{er} mars 2021, date à laquelle une attachée territoriale a été recrutée pour occuper cette dernière fonction. La durée de l'intérim, depuis janvier 2017, est cependant excessive, et ne remplit pas l'exigence de brièveté prévue par la réglementation. Haut-Bugey Agglomération est appelée à mettre fin sans délai à cette irrégularité manifeste en pourvoyant régulièrement l'emploi fonctionnel de directeur général des services,

5.2.6 Le temps de travail et son organisation

5.2.6.1 Le temps de travail

Conformément à l'article L. 611-1 du code général de la fonction publique, en vertu duquel « *les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents territoriaux [...] sont fixées par la collectivité ou l'établissement* », le conseil communautaire a délibéré le 28 janvier 2014 afin de définir le temps de travail des agents de la communauté, ainsi que ses modalités d'aménagement.

Cette délibération prévoit une organisation du temps de travail de droit commun de 72 heures sur deux semaines ouvrant droit à 31 jours de congés annuels, avec une alternance de semaines de quatre jours à 32 heures et de semaines de cinq jours à 40 heures.

Le temps de travail ainsi défini est conforme à l'obligation légale de 1 607 heures annuelles. Cependant, il n'est pas établi de distinction entre jours de congés annuels et jours de RTT. Cela n'est pas sans conséquence sur la gestion globale du temps de travail dans la

⁴⁹ Dans les communes et EPCI de plus de 40 000 habitants, un fonctionnaire peut être détaché sur un emploi fonctionnel de directeur général des services à la condition d'être administrateur territorial ou attaché hors classe, selon les dispositions de l'article 6 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987.

⁵⁰ Article 3.al.2 du décret n° 87-1101.

⁵¹ Article 3 du décret n° 88-631 du 6 mai 1988 relatif à l'attribution d'une prime de responsabilité à certains emplois de direction des collectivités territoriales : « *Le directeur général adjoint, le secrétaire général adjoint ou le directeur adjoint chargé de l'intérim du fonctionnaire défaillant mentionné à l'alinéa précédent peut, pendant la même période, se voir attribuer le bénéfice de cette prime dans les mêmes conditions.* »

⁵² Décision CAA Lyon, 18 avril 2017, Ville de Lyon, n° 16LY00073.

collectivité. En effet les droits à congés annuels ne sont pas impactés en droit par l'absentéisme, ce qui n'est pas le cas pour le calcul des jours de RTT⁵³.

Cependant, cette organisation du temps de travail ne s'applique en réalité qu'à une minorité d'agents de la communauté, ceux exerçant dans les services administratifs, soit 72 des 240 agents permanents présents au 31 décembre 2021. La délibération de janvier 2014 dispose effectivement que les services soumis à des obligations spécifiques de continuité de service (fourrière et refuge pour animaux, déchetterie et ramassage des ordures ménagères) sont exclus de cette organisation et « *sont soumis à un aménagement adapté aux besoins du service* », dont la teneur n'est pas précisée. En outre, la liste des services exclus n'a jamais été mise à jour depuis 2014, en dépit des évolutions de compétences qui ont induit d'autres modalités d'organisation du travail (eau, assainissement, ski...).

Haut-Bugey Agglomération a transmis un tableau récapitulatif qui fait état de 16 organisations du temps de travail différentes. Si ces dernières aboutissent toutes à un temps de travail annuel effectif de 1 607 heures, elles n'ont jamais fait l'objet d'une délibération du conseil communautaire, seul compétent pour déterminer le temps de travail. En outre, contrairement aux dispositions du décret 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, elles n'ont fait l'objet soit d'aucune présentation au comité technique, soit d'une présentation imprécise, se limitant à exposer les transferts de compétences et d'agents sans donner d'éléments sur l'organisation de temps de travail. La communauté est invitée à soumettre au comité technique et au conseil communautaire les modalités d'organisation du temps de travail. La chambre recommande, à cette occasion, de rationaliser les modalités d'organisation du temps de travail pour l'ensemble des personnels.

5.2.6.2 Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires versées aux agents de Haut-Bugey Agglomération demeurent d'un volume global limité, mais ont néanmoins fortement progressé entre 2015 et 2021, passant de 17 000 à près de 50 000 €. Elles concernent essentiellement les agents des services techniques et sportifs. Il n'a pas été relevé de dépassements des contingents horaires maximum (300 heures annuelles).

Tableau n° 10 : Indemnités horaires pour travaux supplémentaires

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre d'heures supplémentaires	970	1 711	1 152	1 823	2 551	3 166	3 646
Montant en € (rémunération agents)	17 374	34 936	27 395	37 625	52 217	54 578	49 736

Nombre d'heures en équivalent ETPT	0,53	0,94	0,63	1,00	1,40	1,74	2,00
------------------------------------	------	------	------	------	------	------	------

Source : bulletins de paie

Cependant, leur contrôle est apparu insuffisamment rigoureux sur la période examinée. Aucun système de badgeage n'est mis en œuvre, alors que le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, subordonne,

⁵³ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010, article 115 / circulaire du 18 janvier 2012 relative aux modalités de mise en œuvre de l'article 115 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

sauf exception⁵⁴, le versement des IHTS « à la mise en œuvre par l'employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires [...] accomplies ». En outre, les états de décompte des heures supplémentaires adressés à la direction des ressources humaines par les services sont parfois peu précis, ne maintenant pas toujours les motifs de ces heures supplémentaires, et ne sont pas systématiquement visés par le supérieur hiérarchique.

La communauté a cependant récemment engagé un renforcement du contrôle, une note de service de septembre 2021 posant le principe de la récupération des 14 premières heures supplémentaires mensuelles, et exigeant un double visa des demandes de récupération ou de rémunération. La chambre invite Haut-Bugey Agglomération à veiller à la mise en œuvre effective de ces mesures.

5.2.7 L'action sociale et les avantages en nature

5.2.7.1 L'action sociale

Les agents de Haut-Bugey Agglomération bénéficient d'une participation à la protection sociale complémentaire en matière de santé et de prévoyance. Initialement d'un montant de 20 € par mois pour chacune des garanties, la participation a été portée par délibération du 3 mai 2016 à 25 € mensuels pour les agents ayant une rémunération inférieure à 1 500 € bruts mensuels.

Ils bénéficient également depuis le 1^{er} novembre 2017 (délibération du 11 octobre 2017) de tickets restaurant d'une valeur de 4 €, pris en charge à 50 % par l'employeur.

La communauté d'agglomération adhère au comité des œuvres sociales (COS) de la commune d'Oyonnax par délibération du 28 janvier 2014, et depuis le 1^{er} septembre 2021, au comité national d'action sociale (CNAS).

Haut-Bugey Agglomération verse également une subvention annuelle de 3 000 € à l'amicale du personnel. Enfin, des bons cadeaux (de 200 à 400 €) sont offerts aux agents qui reçoivent une médaille d'honneur ou partent à la retraite.

Ces différents dispositifs représentent un coût annuel de 143 800 € en 2020, soit environ 816 € en moyenne pour un équivalent temps plein travaillé.

5.2.7.2 Les logements et véhicules de fonction

Haut-Bugey Agglomération, par délibération du 18 décembre 2014, a fixé la liste des logements de fonction attribués pour nécessité absolue de service, qui sont les logements des gardiens des complexes sportifs. La communauté a effectivement mis en œuvre depuis 2016 l'obligation de faire supporter aux bénéficiaires de ces logements les charges locatives⁵⁵.

⁵⁴ Décret n° 2002-60, article 2-2° « S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10. »

⁵⁵ Article R. 2124-71 du CG3P, issu du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012, dont la mise en œuvre a été repoussée au 1^{er} mai 2016 en vertu du décret n° 2015-1582.

Il doit cependant être rappelé que la mise à disposition d'un logement de fonction pour nécessité absolue de service est incompatible avec le versement d'indemnités d'astreinte⁵⁶. De telles indemnités sont pourtant versées aux bénéficiaires des logements de fonction, pour un montant de 3 102 € entre 2015 et 2021. Il doit être mis fin à cette pratique irrégulière.

Aucun véhicule de fonction n'est attribué. Six cadres disposent d'une autorisation de remisage à domicile, en cohérence avec les fonctions exercées.

5.3 La commande publique

5.3.1 Organisation générale et politique d'achat

Par délibération du conseil du 16 juillet 2020, le président a reçu délégation pour procéder à la passation, à l'exécution et à la conclusion des avenants pour les marchés d'un montant inférieur aux seuils de procédure formalisée pour les fournitures et les services, et inférieurs à 1,5 M€ HT pour les travaux. Cette délégation au président a ainsi été élargie, puisqu'elle était auparavant limitée à 300 000 € HT pour les travaux et 207 000 € HT pour les fournitures et services en début de période.

La commission d'appel d'offres, dont la composition n'appelle pas d'observation, est compétente exclusivement pour attribuer les marchés passés selon les procédures formalisées⁵⁷, il n'existe pas d'instance collégiale pour l'attribution des marchés à procédure adaptée.

Au sein du service juridique et commande publique, deux agents sont chargés de l'élaboration des pièces de passation et de la gestion des procédures de mise en concurrence, pour les marchés comme pour les délégations de service public. Les procédures internes de préparation et de passation des marchés sont bien détaillées dans un guide accompagné de fiches techniques à destination des services.

La communauté reconnaît qu'elle dispose de marges de progrès dans le suivi de l'exécution des marchés qui relève uniquement des services opérationnels. Un axe d'amélioration identifié consiste dans le renforcement du contrôle du service juridique sur la passation des avenants.

Plusieurs démarches de politique d'achat ont été engagées, malgré les moyens limités du service. L'élaboration d'un prévisionnel annuel des achats a été entrepris il y a deux ans, mais cette démarche est jugée peu efficace, car les services opérationnels s'y impliquent peu. Dans le cadre du projet d'administration, la création d'un poste dédié à la gestion des achats transversaux (espaces verts, produits d'entretien, sécurité incendie...) a été actée, afin d'améliorer l'efficacité des commandes et la fiabilité de la computation des seuils.

La communauté a mis en place un partenariat avec la mission locale pour favoriser la mise en œuvre de clauses sociales dans ses marchés. Le bilan de ce dispositif montre en 2020

⁵⁶ Décret 2005-542 du 19 mai 2005.

⁵⁷ Au 1^{er} janvier 2022 : seuils des procédures formalisées : 215 000 € HT pour les marchés de fournitures et services, 5 382 000 € HT pour les marchés de travaux.

la réalisation de 2 877 heures d'insertion dans le cadre de l'exécution des marchés de Haut-Bugey Agglomération.

Enfin, un pacte pour faciliter l'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique a été conclu en 2016 avec plusieurs organisations professionnelles⁵⁸. Il comprend plusieurs dispositions relatives à la simplification des procédures, au financement des marchés (avec notamment l'engagement d'avances de 15 % du montant des marchés), à la détection des offres anormalement basses et à la lutte contre la fraude au travail détaché.

En revanche, Haut-Bugey Agglomération n'a pas formalisé d'actions de mutualisation des achats avec ses communes membres. Si le service juridique offre ponctuellement des conseils aux communes, la communauté n'a pas de projet de développement de cette mutualisation, qu'elle ne juge pas adaptée à la diversité de son territoire.

5.3.2 Contrôle d'un échantillon de marchés

Un échantillon de 24 procédures de marchés a été contrôlé, portant en particulier sur les marchés passés pour les secteurs ordures ménagères et eau et assainissement. Le respect des procédures de passation n'appelle pas d'observation.

Il a été constaté une faible concurrence récurrente dans le domaine de la gestion des déchets. Sur l'échantillon examiné, dans quatre procédures, la communauté a reçu une seule offre en réponse à ses appels publics à concurrence. Dans trois cas, des négociations engagées avec le candidat ayant remis une offre ont permis une réduction des prix, et dans le dernier cas la procédure a été déclarée sans suite. La communauté a indiqué subir cette situation de manque de concurrence et a récemment pris des décisions de reprise en régie d'une partie de la collecte sur certaines zones en raison des prix trop élevés résultant des offres reçues.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les effectifs de Haut-Bugey Agglomération sont passés, de fin 2015 à fin 2021, de 110 à 240 agents. L'intégration des agents transférés depuis les communes membres, principalement la commune d'Oyonnax, n'explique pas intégralement cette progression, 45 créations nettes de postes étant intervenues. La part des contractuels dans les effectifs est élevée pour toutes les catégories, et s'établit à 38 % fin 2020. L'augmentation des effectifs explique la progression rapide de la masse salariale, de 14,5 % par an en moyenne, la rémunération moyenne par agent étant restée stable depuis 2015. Les écarts de régime indemnitaire entre les agents demeurent importants, bien que Haut-Bugey Agglomération indique rechercher une harmonisation au fur et à mesure des recrutements, et aucun lien n'est aujourd'hui organisé entre le montant des primes et l'évaluation professionnelle. Le temps de travail effectif des agents n'appelle pas

⁵⁸ Fédération du bâtiment et des travaux publics de l'Ain (FBTP), confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment de l'Ain (CAPEB), la chambre nationale des travaux publics, des paysagistes et des activités annexes de l'Ain (CNATP), l'union artisanale professionnelle de l'Ain (UPA), le mouvement des entreprises de France (MEDEF), la confédération générale des petites et moyennes entreprises de l'Ain (CGPME).

d'observation, mais les nombreux régimes différents d'organisation du temps de travail selon les services n'ont pas fait l'objet d'autorisation par le conseil communautaire.

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 groupements de commandes ou de mutualisation avec les communes.

La chambre invite Haut-Bugey Agglomération à mieux formaliser ses procédures de recrutement, à intégrer la prime annuelle dans le nouveau régime indemnitaire et à renforcer le contrôle des heures supplémentaires.

6 LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

6.1 Le cadre budgétaire et comptable et les relations entre le budget principal et les budgets annexes

Les comptes de Haut-Bugey Agglomération sont composés d'un budget principal et de plusieurs budgets annexes, dont le nombre a évolué au cours de la période examinée.

Les budgets suivants ont fonctionné sur l'ensemble de la période contrôlée :

- le budget principal, régi par la nomenclature comptable M14 ;
- les budgets annexes de services publics industriels et commerciaux, régis par l'instruction comptable M4 ; budget annexe de l'eau et budget annexe de l'assainissement (nomenclature comptable M49) ;
- les budgets en comptabilité M14 : parcs industriels, immobilier industriel et maison des entreprises.

D'autres budgets annexes ont été créés ou clôturés depuis 2015 :

- les budgets annexes ordures ménagères et centre de stockage des déchets ont été clôturés en 2017.

Le budget annexe ordures ménagères retraçait le coût du service financé par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères sur le périmètre de l'ancienne communauté de communes des Monts Berthiand. L'instauration de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur l'ensemble du territoire à compter du 1^{er} janvier 2017 ayant rendu facultative la création d'un budget annexe, les dépenses et recettes afférentes au service sont, depuis lors, retracées dans le budget principal.

La clôture du budget annexe « centre de stockage des déchets » fait quant à elle suite à l'arrêt, le 31 décembre 2015, de l'exploitation du centre de stockage des déchets de Veyziat et à l'arrivée à échéance des baux emphytéotiques afférents.

- le budget annexe « régie de ski alpin » a été créé en 2019, lors de l'intégration de la communauté de communes du Plateau de Hauteville, pour la gestion du domaine de ski alpin

de Terre Ronde, les dépenses et recettes afférentes au domaine de ski nordique de La Praille relevant quant à elles du budget principal.

Les flux de refacturations du budget principal aux budgets annexes ont nettement décliné depuis 2015, du fait de la clôture du budget annexe « centre de stockage des déchets », et de la nouvelle organisation comptable de la masse salariale afférente à l'eau et l'assainissement. En effet, jusqu'en 2018, l'ensemble des rémunérations des agents étaient versées sur le budget principal, avec des remboursements des budgets annexes. Depuis 2018, la masse salariale des agents affectés à la compétence « eau et assainissement » est imputée sur le budget annexe assainissement, avec remboursement d'une quote-part par le budget annexe de l'eau.

Tableau n° 11 : Refacturations du budget principal aux budgets annexes

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total recettes budget principal	156 131	107 737	302 977	3 595	1 223	0
Total dépenses budgets annexes	156 131	107 737	302 135	3 595	1 019	0

Source : grands livres Haut-Bugey Agglomération

En revanche, les versements du budget principal aux budgets annexes ont progressé depuis 2015, composés majoritairement de subventions exceptionnelles. Plusieurs d'entre elles ont concerné des budgets annexes de services publics industriels et commerciaux : le budget annexe des ordures ménagères en 2017 et, depuis 2018, les budgets annexes de l'assainissement et du ski alpin.

Tableau n° 12 : Dépenses comptables du budget principal vers les budgets annexes

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total dépenses de fonctionnement du budget principal vers les budgets annexes	566 253	71 285	184 924	96 483	739 223	700 000
dont subvention d'équilibre budget annexe de l'assainissement	256 080				600 000	600 000
dont subvention d'équilibre budget annexe de l'immobilier	166 483			96 483		
dont subvention budget annexe parcs industriels	68 255					
dont subvention budget annexe OM			184 294			
dont subvention budget annexe ski alpin					139 223	100 000

Source : grands livres Haut-Bugey Agglomération

Les articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT posent le principe de l'équilibre financier des services publics industriels et commerciaux (SPIC), et de l'interdiction du financement des budgets des SPIC par le budget général. Des dérogations sont cependant limitativement prévues, autorisant une prise en charge par le budget général sous les conditions suivantes :

- si des exigences du service public conduisent la commune à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;
- si le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs.

L'article L. 2224-2 précise en outre que « *la décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement* ».

Les versements de subventions de fonctionnement du budget principal de Haut-Bugey Agglomération aux budgets annexes industriels et commerciaux ne respectent pas ces exigences de motivation. Ces subventions ont en effet dans la plupart des cas été approuvées par des délibérations générales, précisant uniquement le montant et ne donnant aucun élément quant aux motifs des versements. En outre, la subvention de 184 294 € versée en 2017 au budget annexe des ordures ménagères n'a été autorisée par aucune délibération, les crédits nécessaires ayant seulement été ouverts au budget.

Enfin, concernant la subvention de 600 000 € versée depuis 2018 au budget annexe de l'assainissement au titre du financement du service public administratif de l'assainissement des eaux pluviales, qui ne peut être financé par la redevance d'assainissement, une délibération est bien adoptée chaque année, fixant la quote-part des dépenses du budget annexe devant relever d'un financement du budget principal. Si cette motivation est conforme à la réglementation spécifique au financement de l'assainissement pluvial⁵⁹, le montant de la subvention annuelle attribuée ne correspond pas au mode de calcul détaillé dans la délibération.

La chambre recommande donc à Haut-Bugey Agglomération d'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.

6.2 L'information budgétaire et financière

6.2.1 Le vote du budget

6.2.1.1 Les autorisations budgétaires

Le calendrier budgétaire de Haut-Bugey Agglomération suit un rythme régulier : le budget primitif est voté fin mars – début avril, le compte administratif fin mai – début juin et le budget supplémentaire courant novembre. Seule l'année 2020 a fait exception, avec un vote du

⁵⁹ Réponse question écrite n° 31875, JOAN du 27/10/2020, page 7495 : « *Contrairement au service public d'assainissement, considéré comme un service public industriel et commercial (SPIC), la gestion des eaux pluviales urbaines est effectivement un service public administratif (SPA) qui ne peut être financé par une redevance et reste ainsi à la charge du budget général de la collectivité ou du groupement qui en assure l'exercice. Concrètement, le financement du service fait l'objet d'une participation forfaitaire du budget général en investissement et en fonctionnement versée au budget annexe de l'assainissement suivant les recommandations toujours en vigueur de la circulaire du 12 décembre 1978 relative aux modalités d'application du décret n° 67-945 du 24 octobre 1967 concernant l'institution, le recouvrement et l'affectation des redevances dues par les usagers des réseaux d'assainissement et des stations d'épuration. L'article 9 de cette circulaire préconise notamment qu'en cas de réseaux unitaires, la participation financière au titre de la gestion des eaux pluviales se situe entre 20 % et 35 % des charges de fonctionnement du réseau, amortissement technique et intérêts des emprunts exclus. En cas de réseaux totalement séparatifs, elle suggère une participation n'excédant pas 10 % des charges de fonctionnement, amortissements techniques et intérêts des emprunts exclus.* »

budget primitif et du compte administratif 2019 en juillet, sous le double effet des élections municipales et de la crise sanitaire.

Sur l'ensemble de la période examinée, seules deux décisions modificatives ont été adoptées afin de modifier les crédits ouverts en dehors du cadre du budget supplémentaire (en juillet 2015 et juillet 2016). Pourtant des modifications de la répartition des crédits par chapitre budgétaire sont intervenues à 11 reprises sur simple décision du président depuis 2015. Il apparaît en outre qu'en 2016 une modification des montants des chapitres budgétaires de la section de fonctionnement est intervenue à hauteur de 80 000 € sans aucune formalisation.

Ces modifications des autorisations budgétaires par chapitre contreviennent aux possibilités de délégation du conseil communautaire au président en matière budgétaire fixées par le CGCT⁶⁰ et aux dispositions de l'instruction budgétaire M14, en vertu de laquelle « *l'adoption de décisions modificatives permet l'ouverture de crédits nouveaux en dépenses et en recettes* ».

Cette pratique méconnaît donc la compétence exclusive de l'organe délibérant, qui vote les crédits par chapitre, l'ordonnateur ne pouvant réaliser des virements que d'article à article à l'intérieur du chapitre. La chambre recommande donc à Haut-Bugey Agglomération d'y mettre fin et de soumettre désormais au vote du conseil communautaire les modifications des chapitres budgétaires, conformément à la loi, ces dernières devant être transmises au représentant de l'Etat pour être exécutoires, ainsi qu'au comptable public pour que celui-ci puisse ouvrir et suivre la consommation des crédits.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a pris acte que sa délégation ne couvre pas les modifications de chapitres budgétaires.

6.2.1.2 Le rapport d'orientations budgétaires et la gestion pluriannuelle des opérations d'investissement

Le rapport d'orientations budgétaires a été, chaque année, présenté pour débat au conseil communautaire, soit dans le délai de deux mois précédant le vote du budget primitif prescrit par le CGCT.

Il est depuis 2017 accompagné d'un rapport sur la situation en matière d'égalité femmes-hommes et d'un rapport sur le développement durable. Ce dernier est très étayé, et mis à jour des actions réalisées chaque année sur le territoire. Le rapport sur l'égalité femmes-hommes est, quant à lui incomplet, au regard du contenu défini par le décret n° 2015-761 du 24 juin 2015. Il se contente en effet de présenter des données statistiques brutes (pyramides des âges, répartitions par filières, catégories, statuts, moyenne des indices majorés), et ne comprend ni bilan des actions menées, ni présentation des orientations pluriannuelles et des politiques menées par le groupement sur son territoire en matière d'égalité professionnelle. La chambre invite Haut-Bugey Agglomération à compléter à l'avenir le rapport annuel sur la situation en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

⁶⁰ Article L. 5211-10 du CGCT : « *Le président, les vice-présidents ayant reçu délégation ou le bureau dans son ensemble peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant à l'exception : 1° Du vote du budget, de l'institution et de la fixation des taux ou tarifs des taxes ou redevances (...)* » / Article L.2312-2 du CGCT : « *Les crédits sont votés par chapitre et, si le conseil municipal en décide ainsi, par article. Toutefois, hors les cas où le conseil municipal a spécifié que les crédits sont spécialisés par article, le maire peut effectuer des virements d'article à article dans l'intérieur du même chapitre.* »

Le rapport d'orientations budgétaires présente la majorité des informations requises par l'article D.2312-3 du CGCT⁶¹. Les informations relatives aux ressources humaines demeurent cependant très succinctes et mériteraient à l'avenir d'être davantage développées.

Il ne comprend en revanche aucun élément concernant les engagements pluriannuels et les orientations envisagées en matière de programmation des investissements. L'information de l'assemblée délibérante en la matière est très limitée. En effet, en premier lieu, une programmation pluriannuelle des investissements est élaborée chaque année par les services, et fait l'objet d'une présentation au bureau et à la commission des finances, mais pas au conseil de communauté. Elle n'est pas non plus retracée dans le rapport d'orientations budgétaires.

En second lieu, Haut-Bugey Agglomération utilise peu la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement, qui permet au conseil de voter et de suivre l'avancement des opérations pluriannuelles d'investissement. Seules deux autorisations de programme sont ainsi actives en 2020, l'une pour la création de la voie douce de Lange (AP de 4,75 M€ votée en 2018) et l'autre pour le versement de subventions d'équipement aux communes membres (5,4 M€ sur la période 2021-2026). Le pacte financier et fiscal adopté par le conseil communautaire en décembre 2021 fixe une enveloppe globale d'investissements du budget principal pour le mandat 2020-2026, et évalue le montant d'une dizaine de grands projets d'investissement. Il ne donne cependant aucune indication sur les échéanciers de réalisation et les conditions de financement, ni sur le programme d'investissement des budgets annexes, notamment ceux de l'eau et de l'assainissement.

La chambre recommande à Haut-Bugey Agglomération d'améliorer l'information du conseil communautaire sur les orientations pluriannuelles d'investissement par l'enrichissement du rapport d'orientations budgétaires. Elle l'invite également, dans le même objectif, à développer le recours aux autorisations de programme.

⁶¹ Article D. 2312-3 du CGCT : « Le rapport prévu à l'article L. 2312-1 comporte les informations suivantes : 1° Les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement. Sont notamment précisées les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget, notamment en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions ainsi que les principales évolutions relatives aux relations financières entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre. 2° La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme. 3° Des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget. Elles présentent notamment le profil de l'encours de dette que vise la collectivité pour la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget. Les orientations visées aux 1°, 2° et 3° devront permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget. B. – Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport prévu au troisième alinéa de l'article L. 2312-1, présenté par le maire au conseil municipal, comporte, au titre de l'exercice en cours, ou, le cas échéant, du dernier exercice connu, les informations relatives : 1° A la structure des effectifs ; 2° Aux dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature ; 3° A la durée effective du travail dans la commune. Il présente en outre l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget. Ce rapport peut détailler la démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines de la commune. »

6.2.2 La présentation du budget

La qualité des annexes budgétaires appelle plusieurs observations. En premier lieu, les annexes relatives à la dette font ressortir des écarts importants par rapport au compte de gestion tenu par le comptable public. Le stock de dettes retracé dans le compte administratif est ainsi inférieur, fin 2020, de 9 M€ à celui enregistré dans le compte de gestion.

Tableau n° 13 : Comparaison des états de la dette des comptes administratifs et des soldes des comptes du compte de gestion (budget principal et budgets annexes)

En M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total annexes des comptes administratifs	23,77	26,18	22,45	28,59	33,75	34,09
dont budget principal	12,53	14,27	12,13	12,33	14,18	14,53
dont budgets annexes	11,24	11,91	10,32	16,26	19,57	19,57
Total compte de gestion	26,15	34,87	32,43	35,43	41,29	43,10
dont budget principal	9,57	13,94	12,70	13,75	15,59	14,00
dont budgets annexes	16,58	20,93	19,73	21,69	25,71	29,10
Ecart	-2,38	-8,69	-9,98	-6,84	-7,55	-9,01

Sources : comptes administratifs et comptes de gestion

Tableau n° 14 : Comparaison des états de dette et des comptes de gestion, pour le compte 1641 « emprunts en euros »

En M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total des annexes des comptes administratifs	22,81	25,59	22,23	28,59	33,75	34,09
Total comptes de gestion	14,77	21,95	19,62	22,61	28,69	30,49
Ecart	8,04	3,64	2,61	5,98	5,06	3,59

Sources : comptes administratifs et comptes de gestion

Ces écarts sont également significatifs sur le seul compte 1641, qui retrace la dette auprès des établissements bancaires. La chambre invite dès lors la communauté d'agglomération à se rapprocher du comptable public afin de fiabiliser la comptabilisation de ses encours de dette.

En second lieu, les annexes budgétaires relatives au personnel sont insuffisamment fiables et précises : sur l'ensemble de la période examinée, les emplois fonctionnels de directeur général et directeur général adjoint des services, pourtant créés par délibération du 28 janvier 2014 n'y sont pas indiqués depuis 2017. L'annexe relative à l'emploi des non titulaires est incomplète et même absente en 2020. Elle liste les grades mais ne précise ni le nombre d'agents non-titulaires, ni leur indice de rémunération, ni le fondement des contrats.

Enfin les états présentant l'ensemble des budgets (budget principal et budgets annexes) ne respectent pas le format de la maquette budgétaire, à savoir un tableau par budget annexe, et l'état présentant les flux croisés avec les communes membres n'est pas renseigné. Haut-Bugey Agglomération est donc invitée à veiller davantage à la qualité de ses annexes budgétaires.

6.2.3 L'exécution budgétaire

Les taux de consommation des crédits ouverts sont satisfaisants. Le taux d'exécution des dépenses réelles de fonctionnement s'est établi à 92,5 % en moyenne de 2015 à 2020. Ce taux est cependant minoré par l'importance des crédits votés sur le chapitre des dépenses imprévues, qui représentent, selon les années, entre 2,8 % et 6,95 % des dépenses réelles de fonctionnement prévues au budget, et qui restent inutilisées pour leur plus grande partie. L'exécution des recettes de fonctionnement est conforme aux prévisions, avec un taux d'exécution moyen de 101,3 % entre 2015 et 2020.

Les taux de réalisation de la section d'investissement sont faibles, compris entre 36,8 % (en 2018) et 56,3 % (en 2019) en dépenses, et entre 12,1 % (en 2015) et 67,5 % (en 2018) concernant les recettes. Cela s'explique principalement par l'importance des restes à réaliser sous l'effet du faible recours au dispositif des autorisations de programme/crédits de paiement. Le taux d'exécution moyen des dépenses d'équipement direct s'établit ainsi à 83,5 % après prise en compte des restes à réaliser.

A une exception près⁶², le conseil communautaire n'a jamais été informé de l'utilisation des crédits ouverts pour dépenses imprévues, contrairement à l'article L. 2322-2 du CGCT qui dispose que « *le crédit pour dépenses imprévues est employé par le maire. A la première séance qui suit l'ordonnancement de chaque dépense, le maire rend compte au conseil municipal, avec pièces justificatives à l'appui, de l'emploi de ce crédit.* » Les crédits ainsi transférés sans information du conseil des chapitres de dépenses imprévues vers d'autres comptes se sont élevés, en cumul de 2015 à 2020, à 954 170 € en fonctionnement et 728 300 euros en investissement.

La chambre recommande à Haut-Bugey Agglomération de respecter les obligations d'information du conseil communautaire quant à l'utilisation des dépenses imprévues.

6.3 La qualité de la gestion comptable

6.3.1 La comptabilité d'engagement et les opérations de fin d'exercice

L'organisation interne des engagements apparaît correctement sécurisée. Les engagements en dépenses sont émis dans le logiciel comptable par les services opérationnels, avec validation systématique par le service financier, qui vérifie les imputations comptables et la disponibilité des crédits. L'ensemble des recettes sont engagées par le service financier. Le logiciel comptable ne permet cependant pas de gérer les bons de commande sur marchés, qui sont néanmoins réalisés dans un logiciel dédié, qui permet un suivi de l'exécution financière des marchés.

En revanche, la gestion des opérations de fin d'exercice apparaît insuffisamment structurée. La note diffusée aux services pour l'organisation de ces opérations se contente de fixer les dates limites de validation des factures, et n'explicite pas les exigences pour pouvoir procéder à un report ou un rattachement de crédits (existence d'un engagement non-soldé dans

⁶² Décision 2015-80 du 9 juillet 2015 concernant le budget annexe de l'eau : décision modificative de crédits de 20 000 € par prélèvement sur le compte de dépenses imprévues 022 et abondement des chapitres 011 pour 18 000 € et 67 pour 2 000 €.

le premier cas, d'un service fait au 31 décembre dans le second cas). La listes des restes à réaliser et des rattachements de crédits est établie sur la base d'un pointage, réalisé entre le service financier et les services opérationnels, des listes d'engagements non-soldés, les états des engagements non soldés ne précisant ni la date d'engagement, ni la date de service fait.

Aucun archivage n'étant en outre effectué des pièces justificatives du service fait à l'appui des crédits rattachés, la fiabilité et la qualité des rattachements n'ont pu être vérifiées. Il n'y a pas non plus de conservation des pièces justificatives des restes à réaliser. Un contrôle sur un échantillon très restreint⁶³ de ces restes a toutefois montré la correcte justification de ces reports.

Les rattachements ont représenté, en moyenne, 5,7 % des charges de gestion du budget principal et 2,8 % des produits de gestion, de 2015 à 2020. Les restes à réaliser ont été particulièrement significatifs, du fait notamment du faible recours aux autorisations de programme, et ont constitué en moyenne 28,7 % des dépenses réelles d'investissement et 31 % des recettes réelles d'investissement.

Tableau n° 15 : Rattachements des charges et des produits (budget principal)

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Charges rattachées	847 952	435 864	1 159 338	2 100 412	979 628	1 463 120
Charges rattachées en % des charges de gestion	4,7%	2,4%	6,5%	10,9%	4,2%	5,6%
Produits rattachés	779 083	570 209	493 093	359 862	939 550	1 034 553
Produits rattachés en % des produits de gestion	3,6%	2,6%	2,2%	1,5%	3,2%	3,3%

Source : comptes de gestion

Tableau n° 16 : Restes à réaliser en dépenses et recettes d'investissement

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
DEPENSES						
Total restes à réaliser	5 253 563	5 722 799	4 363 839	7 184 605	5 663 703	4 450 015
Total dépenses réelles	18 634 972	18 832 001	15 219 636	18 229 372	21 090 395	21 585 888
% des restes à réaliser sur crédits ouverts	28,19%	30,39%	28,67%	39,41%	26,85%	20,62%
RECETTES						
Total restes à réaliser	5 447 509	3 812 446	2 844 438	2 432 469	5 347 050	5 085 943
Total recettes réelles	11 359 851	17 055 083	10 126 997	11 971 075	10 606 630	19 447 114
% des restes à réaliser sur crédits ouverts	47,95%	22,35%	28,09%	20,32%	50,41%	26,15%

Source : comptes administratifs

Au vu de l'importance de ces opérations de fin d'exercice pour la sincérité du résultat comptable, la chambre invite Haut-Bugey Agglomération à formaliser davantage ses procédures de gestion des restes à réaliser et des rattachements, et assurer la traçabilité et la conservation des pièces justificatives.

⁶³ Échantillon : restes à réaliser de 2020 : toutes les recettes, et dépenses sur les comptes 202 et 2031.

6.3.2 Le suivi du patrimoine

Le suivi comptable du patrimoine de la communauté est défaillant. Les écarts entre l'état de l'actif du comptable et l'inventaire de l'ordonnateur sont très importants, et croissants : ils étaient de 110,4 M€ en 2015, et de 359 M€ en 2020, concernant tous les budgets.

Tableau n° 17 : Écarts entre les montants globaux de l'état de l'actif du comptable et de l'inventaire de l'ordonnateur

En M€	31/12/2015			31/12/2020		
Budget	Comptable	Ordonnateur	Ecart	Comptable	Ordonnateur	Ecart
Budget principal	206,34	123,45	82,89	285,39	135,10	150,29
BA Assainissement	45,71	45,60	0,11	147,37	46,07	101,30
BA Eau	24,62	14,26	10,36	102,82	15,24	87,58
BA Maison des entreprises	2,67	2,10	0,57	2,79	2,10	0,69
BA Immobilier industriel	3,77	3,09	0,68	9,14	0,44	8,70
BA Ski alpin			0,00	2,59	0,21	2,38
BA Parcs industriels	8,35		8,35	7,63		7,63
BA Centre de stockage des déchets	11,24	5,53	5,72			0,00
BA Ordures ménagères	2,19	0,48	1,70			0,00
Total	304,89	194,51	110,38	557,74	199,16	358,58

Source : comptes de gestion et inventaire

Cette situation provient, en premier lieu, des difficultés d'intégration du patrimoine résultant de la fusion, de l'extension de périmètre et des transferts de compétence. Alors que le comptable a procédé à l'intégration, souvent « en bloc », de l'actif des anciennes communautés de communes, Haut-Bugey Agglomération n'a pas effectué ces intégrations dans son logiciel comptable ce qui fausse la sincérité de son inventaire. Concrètement, le service financier utilise, pour le calcul des dotations aux amortissements, un fichier tableur transmis par le comptable, qu'il complète manuellement.

Contrairement aux exigences de l'article L.1321-1⁶⁴ du code général des collectivités territoriales, Haut-Bugey Agglomération n'a jamais établi de procès-verbal de mise à disposition des biens qui lui étaient transférés. Les seuls procès-verbaux de mise à disposition établis ont été réalisés par le comptable public concernant la compétence eau et assainissement. Ils se contentent de récapituler par imputation comptable les montants globaux d'actif transféré à la communauté, sans préciser la consistance des biens concernés. Cette situation entrave fortement la connaissance et le suivi comptable du patrimoine.

Au-delà de ces difficultés quant à l'intégration du patrimoine transféré, les procédures de traitement des nouvelles immobilisations acquises par l'établissement ne sont pas fiabilisées, l'inscription à l'inventaire n'étant pas réalisée de manière exhaustive, ajoutant encore à la complexité du suivi du patrimoine.

⁶⁴ Article L. 1321-1 du CGCT : « Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. Cette mise à disposition est constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre les représentants de la collectivité antérieurement compétente et de la collectivité bénéficiaire. Le procès-verbal précise la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci. »

Ainsi, à titre d'exemple, le contrôle des fiches saisies par l'ordonnateur dans son logiciel patrimonial, pour l'exercice 2020 sur le budget principal, montre que, sur 7,7 M€ de dépenses d'équipement réalisées, seuls 1,33 M€ ont fait l'objet d'une saisie dans l'inventaire.

Cette mauvaise tenue de l'inventaire a des conséquences sur le calcul des dotations annuelles aux amortissements, pour un montant qu'il est difficile d'évaluer de manière certaine. À titre d'illustration, un contrôle a été effectué sur les dépenses passées sur le compte 2051, qui retrace les acquisitions de logiciel, et sur le compte d'amortissement correspondant (compte 28051). Sur ce périmètre restreint, il fait ressortir un écart important entre la dotation aux amortissements qui aurait dû être constituée et la dotation effectivement mandatée.

Les durées d'amortissement délibérées sont conformes aux préconisations des nomenclatures comptables, à l'exception des durées d'amortissement des subventions d'investissement, qui n'ont pas été mises à jour des décrets 2011-1051 du 23 décembre 2011 et 2015-1846 du 29 décembre 2015. En effet Haut-Bugey agglomération distingue les subventions versées, selon qu'elles le sont à des personnes de droit privé (amortissement sur 5 ans) ou de droit public (amortissement sur 15 ans), alors que l'article R. 2321-1 du CGCT dans sa rédaction issue des dispositions précitées distingue désormais les durées d'amortissement selon le type de projets subventionnés : 5 ans pour les biens mobiliers, les matériels ou les études, 30 ans pour les biens immobiliers ou les installations, et 40 ans pour les projets d'infrastructure d'intérêt national. La communauté est invitée à mettre à jour ses délibérations sur ce point.

Enfin Haut-Bugey Agglomération ne procède pas régulièrement à l'intégration des travaux achevés sur les comptes d'imputation définitive (comptes 21), le solde des comptes des immobilisations en cours passant de 24 M€ en début de période à 62,3 M€ fin 2020. Cette situation a été soulignée par le comptable, notamment dans le détail du suivi de l'indice de qualité des comptes locaux pour 2020.

Consciente de ces lacunes en matière de gestion comptable du patrimoine, Haut-Bugey Agglomération a engagé en 2022 une mission avec un prestataire afin de mettre à jour son inventaire. La chambre souligne néanmoins l'importance du travail à réaliser en la matière en recommandant à la communauté d'engager cette mise à jour en liaison avec son comptable public, et de fiabiliser et contrôler ses procédures d'enregistrement à l'inventaire des nouvelles immobilisations et d'apurement des comptes d'immobilisations en cours.

6.3.3 Les provisions

La communauté d'agglomération n'a pas constitué de provisions sur le budget principal au cours de la période contrôlée. Elle a procédé, en 2018, à la reprise des provisions constituées en 2010 et 2011 par la communauté de communes d'Oyonnax dans le cadre de contentieux pour des travaux, pour un montant 954 162 €.

Une provision a été constituée sur le budget annexe assainissement pour un montant de 1 M€ pour faire face à de gros travaux, par délibération du 11 octobre 2017, non reprise à ce jour.

Enfin des provisions ont été constituées par délibération du 4 avril 2019 sur les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement à hauteur de 50 000 € sur chaque budget annexe, pour le recouvrement des sommes dues. Ces provisions, non mobilisées, n'ont pas été ajustées, contrairement aux dispositions de l'article R. 2321-2 du CGCT qui prévoit un ajustement annuel, et ce alors même que le montant des créances douteuses a augmenté de façon

importante. Le montant provisionné ne représente plus fin 2021 que 16 % des créances douteuses, ce qui semble insuffisant..

Aucune provision pour contentieux n'a été constituée, malgré les recours engagés contre la communauté, dont un ayant entraîné la condamnation de la communauté à verser 30 788 € à un agent dans le cadre d'un licenciement pour inaptitude, alors que le CGCT exige que « *dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, une provision est constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru*⁶⁵ ». Haut-Bugey Agglomération est invitée à suivre de manière plus rigoureuse la constitution et la reprise des provisions.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Plusieurs points d'amélioration de la fiabilité des comptes sont relevés. Le principal concerne le suivi comptable du patrimoine qui est aujourd'hui défaillant, du fait des importantes difficultés à retracer l'historique des actifs transférés par les communes et les anciennes communautés de communes, mais également en raison d'une rigueur insuffisante des procédures d'enregistrement des nouvelles immobilisations. Si l'exécution des budgets votés est globalement satisfaisante, les prérogatives légales du conseil communautaire doivent être strictement respectées concernant les modifications de crédits en cours d'année. Enfin la chambre invite la communauté à améliorer l'information du conseil communautaire sur les orientations pluriannuelles d'investissement.

7 LA SITUATION ET LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES

7.1 L'analyse financière du budget principal

7.1.1 La formation de l'épargne brute

Les produits et charges de gestion de Haut-Bugey Agglomération ont progressé de manière dynamique entre 2015 et 2021, avec une variation annuelle moyenne de respectivement + 5,6 % et + 6,9 %, et de fortes augmentations en 2019 sous l'effet de l'extension du périmètre. Malgré une hausse légèrement plus rapide des charges de gestion, l'excédent brut de fonctionnement qui mesure l'écart entre les produits et les charges de gestion a progressé de 4,1 % par en moyenne jusqu'en 2020. L'exercice 2021 montre une forte baisse de cet excédent qui se réduit à 3,52 M€ (pour 4,85M€ en 2020).

⁶⁵ Article R. 2321-2 du CGCT.

L'épargne (ou capacité d'autofinancement) brute calculée à partir de l'EBF augmenté ou diminué des résultats financier et exceptionnel, est passée de 3,2 M€ en 2015 à 4,74 M€ en 2020, soit une progression annuelle moyenne de 8,2 %, avant de se réduire en 2021 à 3,36 M€. Son niveau passe à 11,1 % des produits de gestion en 2021.

Tableau n° 18 : Formation de l'épargne brute

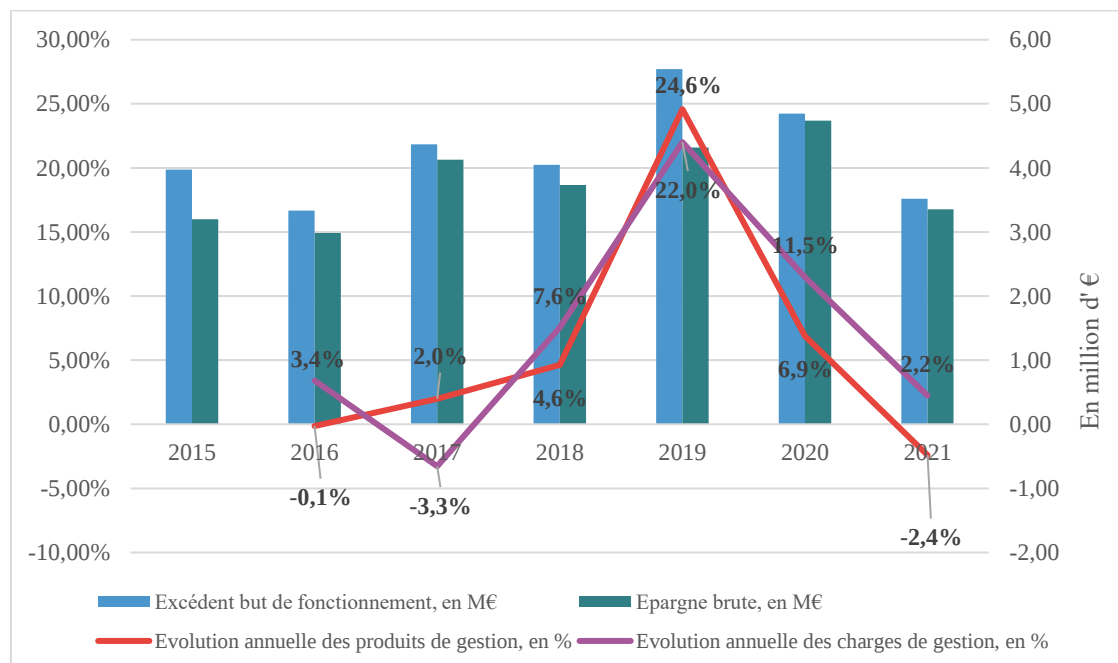
en M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres	23,56	24,66	26,23	26,36	29,02	30,07	26,67	2,1%
+ Fiscalité reversée (dispositifs nationaux)	5,11	4,24	3,76	4,50	4,24	4,62	4,50	-2,1%
+ Attribution de compensation	-22,61	-22,12	-22,58	-22,64	-22,40	-21,68	-21,89	-0,5%
= Fiscalité totale (nette)	6,07	6,79	7,41	8,23	10,86	13,02	9,28	7,3%
+ Ressources d'exploitation	1,26	1,05	1,36	1,15	1,77	1,71	1,87	6,8%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	14,51	13,97	13,47	13,90	16,36	16,26	19,10	4,7%
= Produits de gestion (A)	21,84	21,81	22,24	23,27	28,99	30,99	30,25	5,6%
Charges à caractère général	6,97	7,66	7,64	7,95	9,32	9,65	9,55	5,4%
+ Charges de personnel	4,43	5,00	5,06	4,96	5,95	7,98	8,37	11,2%
+ Subventions de fonctionnement	3,68	3,19	2,52	3,14	5,22	5,41	5,39	6,6%
+ Autres charges de gestion	2,78	2,62	2,65	3,17	2,97	3,10	3,43	3,5%
= Charges de gestion (B)	17,86	18,48	17,87	19,22	23,45	26,14	26,73	6,9%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	3,97	3,33	4,37	4,05	5,54	4,85	3,52	-2,0%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>18,2%</i>	<i>15,3%</i>	<i>19,6%</i>	<i>17,4%</i>	<i>19,1%</i>	<i>15,6%</i>	<i>11,6%</i>	
+/- Résultat financier	-0,25	-0,37	-0,22	-0,19	-0,31	-0,30	-0,28	2,4%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0,49	0,00	0,18	0,10	0,23	0,16	0,16	-17,0%
+/- Autres produits et charges excep. réels	-0,04	0,02	0,16	-0,03	-0,68	0,35	0,28	nc
= CAF brute	3,20	2,98	4,13	3,73	4,32	4,74	3,36	0,8%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>14,6%</i>	<i>13,7%</i>	<i>18,6%</i>	<i>16,0%</i>	<i>14,9%</i>	<i>15,3%</i>	<i>11,1%</i>	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

La situation se dégrade toutefois nettement en fin de période après une première phase de progression continue. L'excédent brut de fonctionnement a connu une forte baisse en 2020 (- 12,5 %, soit - 693 000 €), qui ne s'est pas répercutée sur l'épargne brute du fait d'un résultat exceptionnel positif sur cet exercice. Les éléments pour 2021 font ressortir une nouvelle baisse de l'excédent brut de fonctionnement de 1,32 M€ qui se traduit par une nette réduction de l'épargne brute, qui passe de 4,7 à 3,3 M€, soit environ 11,1% des produits de gestion.

Graphique n° 1 : 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

7.1.2 L'évolution des produits de gestion

7.1.2.1 Les ressources fiscales et la fiscalité reversée

La croissance des ressources fiscales a été le premier facteur de progression des produits de gestion. Les ressources fiscales propres ont progressé de 2,1 % par an en moyenne, passant de 23,6 à 26,67 M€ entre 2015 et 2021. Les ressources fiscales nettes de la communauté, après reversement aux communes via l'attribution de compensation et prélèvements au profit des fonds de péréquation de l'État, se sont établies à 9,28 M€ en 2021, contre 6,1 M€ en 2015.

En premier lieu, plusieurs effets de périmètre ont contribué à cette progression, sans refléter pour autant se traduire par une amélioration des ressources de la communauté.

Ainsi, l'extension de périmètre au 1^{er} janvier 2019 a eu pour effet une augmentation mécanique de la fiscalité prélevée par Haut Bugey Agglomération de 1,6 M€ (hors cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises).

L'évolution du mode de financement de la gestion des déchets s'est également traduite par une augmentation du produit fiscal, sans gain net pour la communauté : l'instauration de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur l'ensemble du territoire de la communauté au 1^{er} janvier 2017 s'est traduite par une augmentation du produit de 0,9 M€ environ en 2017, du

fait notamment de la suppression de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères jusqu'à perçue sur une partie du territoire⁶⁶.

En second lieu, en l'absence de mécanisme de solidarité fiscale avec ses communes membres, Haut-Bugey Agglomération a conservé le produit de la croissance des bases, d'un montant de 800 000 € environ en 2020 hors effet de l'extension de périmètre, ainsi que de la croissance de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (soit + 0,94 M€ entre 2015 et 2020).

**Tableau n° 19 : Évolution des bases d'imposition à périmètre constant
(hors périmètre communauté de communes du Plateau d'Hauteville)**

En €	2015	2020	Variation annuelle moyenne
Taxe d'habitation	62 977 823	66 025 823	0,9%
Taxe sur le foncier bâti	72 855 030	78 562 003	1,5%
Taxe sur le foncier non-bâti	991 438	1 008 297	0,3%
Cotisation foncière des entreprises	39 896 793	42 376 121	1,2%

Source : notifications fiscales

En troisième lieu, la fiscalité reversée par Haut Bugey Agglomération a quant à elle diminué, passant de 17,5 M€ en 2015 à 17,4 M€ en 2021. La communauté a été, sur l'ensemble de la période, bénéficiaire des dispositifs nationaux de redistribution fiscale, sous l'effet d'une contribution positive du Fonds National de Garantie Individuelle des Ressources (FNGIR, compensant la suppression de la taxe professionnelle en 2010). Le produit global reçu de ces fonds nationaux a diminué de 2 % par an en moyenne, passant de 5,11 M€ en 2015 à 4,50 M€ en 2021, sous l'effet des contributions au redressement des finances publiques et au fonds de péréquation et de solidarité (FPIC). Ces dernières ont cru fortement en début de période, passant de 913 k€ en 2015 à 2,27 M€ en 2017, puis ont diminué jusqu'à 1,13 M€ en 2020, sous l'effet du passage en communauté d'agglomération en 2018, puis de l'extension de périmètre en 2019.

L'attribution de compensation versée par la communauté à ses communes membres a quant à elle diminué de près d'1 M€ sur la période, passant de 22,6 M€ en 2015 à 21,9 M€ en 2021, sous l'effet des retenues pour transferts de charges.

Enfin, les décisions de la communauté en matière de taux d'imposition ont permis d'améliorer ses marges de manœuvre financières. Haut-Bugey Agglomération a ainsi procédé en 2017 à une augmentation de 5 % des taux de taxe d'habitation, des taxes foncières et de la cotisation foncière des entreprises. Cette décision génère un produit supplémentaire en 2020 de près de 800 000 euros. L'intégration des communes issues de la communauté de communes du Plateau d'Hauteville s'est également traduite par un gain fiscal net d'environ 230 000 €, du fait de l'application des taux d'imposition plus élevés que ceux de l'ancienne communauté de communes.

⁶⁶ Périmètre de l'ancienne communauté de communes des Monts Berthiand. Sur le périmètre de la communauté de communes d'Oyonnax, la TEOM était perçue avant 2014 par les communes. Jusqu'en 2017, ces dernières ont continué à percevoir la TEOM, et en reversaient le produit à la communauté de communes du Haut-Bugey, conformément à l'article 1639 A bis III du code général des impôts, précisé par le bulletin officiel des finances publiques du 24 mai 2017.

Les taux d'imposition de Haut-Bugey Agglomération demeurent, à l'issue de l'augmentation de 5 % opérée en 2017, nettement inférieurs aux moyennes constatées nationalement pour les intercommunalités de la même strate démographique ainsi que, à l'exception de la taxe d'habitation, à la moyenne des communautés d'agglomération du département de l'Ain.

Tableau n° 20 : Taux d'imposition comparés

Taux 2019	Taxe d'habitation	Taxe sur le foncier bâti	Taxe sur foncier non-bâti	Cotisation foncière des entreprises
Haut Bugey Agglomération	7,37%	0,68%	4,86%	23,36%
Moyenne des communautés d'agglomération de 50 000 à 100 000 habitants	9,09%	2,30%	9,97%	25,98%
Moyenne des groupements à fiscalité professionnelle unique de 50 000 à 100 000 habitants	8,90%	2,29%	10,25%	25,49%
Moyenne des communautés d'agglomération du département	5,81%	1,26%	7,30%	23,55%

Source : DGCL

La communauté bénéficie d'un rendement globalement élevé de sa fiscalité directe du fait de l'importance du potentiel économique de son territoire. Le potentiel fiscal par habitant de Haut-Bugey Agglomération s'élève ainsi en 2021 à 670,72 € par habitant, contre 298,6 € pour la moyenne des communautés d'agglomération de métropole, et 408 € pour la moyenne des deux autres communautés d'agglomération du département. Ce niveau élevé s'explique par l'importance de la fiscalité économique, avec des bases de cotisation foncière des entreprises et un produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises nettement plus élevés que les moyennes nationale ou départementale⁶⁷.

7.1.2.2 Les autres produits de gestion

Les ressources d'exploitation de la communauté ont progressé de manière dynamique (+ 6,8 % par an en moyenne), principalement sous l'effet de l'extension des compétences en fin de période : reprise d'équipements sportifs et de loisirs de la communauté de communes du Plateau d'Hauteville en 2019, transfert du conservatoire en 2020. La progression globale a en outre été limitée par l'impact en 2020 de la crise sanitaire. Cette dernière s'est notamment traduite par une baisse des redevances des services à caractère sportif de l'ordre de 0,43 M€, ainsi que par un niveau de recettes moindre pour la première année de gestion du conservatoire du fait de remboursements d'inscriptions. La communauté a en outre consenti des remises gracieuses de loyers à hauteur de 155 789 €.

⁶⁷ Bases de cotisation foncière des entreprises par habitant 2020 : Haut-Bugey Agglomération : 672,60 € / communautés d'agglomération France métropolitaine : 410,1 € / moyenne des deux autres communautés d'agglomération de l'Ain : 362,17 €.

Produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises par habitant 2020 : Haut-Bugey Agglomération : 83,05 € / communautés d'agglomération France métropolitaine : 60,47 € / moyenne des deux autres communautés d'agglomération de l'Ain : 45,75 €. Source : DGCL, critères de répartition des dotations 2021.

Les ressources institutionnelles sont passées de 14,5 M€ en 2015 à 19,1 M€ en 2020. Cependant, cette progression est principalement due à la réorganisation de la compétence « transports scolaires » suite à la loi NOTRe. Les participations reçues à ce titre du département de l'Ain puis, à partir de 2017, de la région Auvergne-Rhône-Alpes sont passées de 603 000 € en 2015 à 2,8 M€ en 2020, avec des contreparties en dépenses, la charge nette de Haut-Bugey Agglomération restant comparable sur l'ensemble de la période.

Cet élément mis à part, les dotations et participations reçues ont baissé de 0,45 M€ sur la période, principalement sous l'effet de la réduction de la dotation globale de fonctionnement, qui s'établit 8,76 M€ en 2021 contre 9,24 M€ en 2015. Cette baisse limitée s'explique par deux facteurs principaux : en premier lieu, la contribution au redressement des finances publiques a été principalement appliquée sous forme de prélèvement sur les ressources fiscales, la dotation d'intercommunalité de la communauté étant insuffisante pour la couvrir intégralement. En second lieu, les évolutions de statut en 2018 (transformation en communauté d'agglomération) et de périmètre en 2019 se sont traduites par des surcroûts de DGF.

Les dotations de compensation et de péréquation ont quant à elles diminué de 1,2 % par an en moyenne sur la période, et constituent l'autre facteur de baisse des ressources institutionnelles.

7.1.3 L'évolution des charges de gestion

7.1.3.1 Les charges à caractère général et les charges de personnel

Les charges à caractère général ont progressé rapidement. Elles s'établissent à 9,55 M€ en 2021, contre 6,97 M€ en 2015, et constituent près du tiers de la croissance totale des charges de gestion.

Les charges afférentes à la collecte et au traitement des déchets ont été le principal facteur de progression : + 1,3 M€, entre 2015 et 2020. Deux évolutions de périmètre expliquent pour l'essentiel cette augmentation : la dissolution du budget annexe « ordures ménagères » à l'issue de l'instauration de la TEOM sur l'ensemble du territoire, avec pour conséquence le retour dans le budget principal des dépenses afférentes au secteur des Monts de Berthiand, et l'intégration en 2019 de la communauté de communes du Plateau d'Hauteville.

Le développement des compétences de la communauté explique par ailleurs l'essentiel de la progression des dépenses, notamment concernant les charges afférentes aux équipements sportifs et de loisirs, ou encore les actions de soutien à l'amélioration de l'habitat. Les charges afférentes au centre nautique ont progressé de 29,2 % entre 2015 et 2020, année pourtant marquée par un fonctionnement réduit sous l'effet de la crise sanitaire, passant de 0,63 à 0,82 M€.

Au-delà d'éléments conjoncturels expliquant des fluctuations annuelles (par exemple, les frais de rénovation du nouveau siège en 2016, l'aménagement d'une maison de service au public en 2016 et le coût d'achat des masques en 2020), les charges d'administration générale de la communauté sont demeurées maîtrisées. Haut-Bugey Agglomération a engagé en 2016 un plan d'économies afin de maîtriser ses dépenses. Si aucun bilan chiffré précis n'en a été établi, ce plan s'est notamment traduit par l'arrêt du recours aux agences de personnel intérimaire, et par plusieurs actions de rationalisation des dépenses énergétiques (adhésion à un

groupement de commandes coordonné par le syndicat départemental d'électricité pour l'achat d'électricité et de gaz, recrutement d'un agent dédié au suivi des consommations énergétiques).

Les charges de personnel ont quant à elles constitué le principal poste de hausse des charges de gestion, avec une progression de 3,6 M€ sur la période, soit + 12,5 % par an en moyenne sous l'effet de la croissance des effectifs. La chambre rappelle qu'il doit s'agir d'un point de vigilance prioritaire quant aux équilibres financiers futurs.

7.1.3.2 Les subventions de fonctionnement et les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion ont progressé passant de 6,92 M€ en 2015 à 9,25 M€ en 2021.

Tableau n° 21 : Évolution des subventions de fonctionnement et des autres charges de gestion

en M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	3,68	3,19	2,52	3,14	5,22	5,41	5,39	6,6%
Dont subv. aux établissements publics rattachés	0,00	0,00	0,00	0,00	0,60	0,60	0,60	-
dont subvention au Département - contribution transports scolaires				0,80	1,97			-
dont subvention à la Région - contribution transports scolaires						2,22	2,27	-
Dont subv. aux personnes de droit privé	3,06	2,69	2,22	2,09	2,41	2,42	2,44	-3,7%
Autres charges de gestion	2,78	2,62	2,65	3,17	2,97	3,10	3,43	3,5%
Dont contribution aux organismes de regroupement	2,47	2,29	2,32	2,85	2,57	2,70	3,01	3,3%
Dont indemnités (y.c. cotisation) des élus	0,30	0,32	0,32	0,32	0,36	0,38	0,42	5,8%
Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0,49	0,00	0,18	0,10	0,23	0,16	0,16	-17,0%
+/- Autres pdts et charges exceptionnels réels	-0,04	0,02	0,16	-0,03	-0,68	0,35	0,28	-
TOTAL	6,92	5,84	5,52	6,38	7,74	9,02	9,25	5,0%

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Cette hausse s'explique majoritairement par un effet de périmètre, avec le versement, à partir de 2018, d'une participation au département, puis à la région, au titre de la délégation des transports scolaires (0,8 M€ en 2017, 2,3 M€ en 2021).

Haut-Bugey Agglomération a également supporté des charges nouvelles du fait de l'extension de ses compétences. Elle verse ainsi depuis 2018 une contribution d'environ 0,3 M€ par an au syndicat de la Rivière d'Ain Aval et de ses Affluents au titre de la compétence GEMAPI. En outre, depuis 2019, le budget principal contribue à l'équilibre du budget annexe de l'assainissement par le versement d'une subvention annuelle de 600 000 € au titre de la gestion des eaux pluviales.

Les contributions versées aux syndicats de traitement des déchets (SIDEFAGE et ORGANOM) sont passées de 1,9 à 2,2 M€ sur la période, intégrant l'extension du périmètre de la communauté.

Hors ces effets de périmètre, la communauté a mené une stratégie de réduction des subventions versées aux associations, axe majeur du plan d'économies engagé en 2016. Ces subventions sont ainsi passées de 3 M€ en 2015 à 2,4 M€ en 2021.

Enfin, la communauté a versé à plusieurs reprises des subventions exceptionnelles aux budgets annexes des services publics industriels et commerciaux, notamment en fin de période au budget annexe « ski alpin », et a contribué en 2019 et 2020 à l'équilibre de la délégation de

service public pour l'exploitation du centre européen de stages et de séjours sportifs de Plateau d'Hauteville à hauteur de 151 000 euros.

7.1.4 L'investissement et son financement

Les dépenses d'équipement se sont élevées à 52,9 M€ en cumul de 2015 à 2021, composées de dépenses d'équipement direct pour 44,63 M€ et de subventions d'équipement versées pour 8,2 M€. Leur volume annuel a fluctué entre 5 et 10 M€, avec un pic à 10,4 M€ en 2019, suivi d'une baisse à 7,6 M€ en 2020, et 6.7 M€ en 2021. **Voir tableau détaillé en annexe 8.**

Les dépenses d'équipement brut se sont ainsi élevées à 100,2 € par an et par habitant en moyenne, soit un niveau comparable aux moyennes nationales (103 € en 2019 pour l'ensemble des communautés d'agglomération et 101 € pour les groupements à fiscalité professionnelle unique de 50 000 à 100 000 habitants).

Tableau n° 22 : Principales opérations d'investissement du budget principal – Montants réalisés de 2015 à 2020

Désignation	En M€
Aménagement voie douce du Lange	3,45
Stade Mathon - construction tribune+ reprise éclairage	2,72
Fonds de concours communes	2,24
Cité de la Plastronique devenue Cité des Plastiques de Demain	1,83
Construction fourrière animale + relogement temporaire	1,74
Conteneurisation collecte OM	1,56
PLH /OPAH réhabilitation logements	1,50
Aménagement RD 1084	1,23
Parc à thème Montcornelles	1,14
Terrain de rugby Nantua	1,10
Réhabilitation ex.tènement LAPERRIERE	0,89
Mise en accessibilité arrêt de bus	0,83
Elaboration PLUI-H	0,75
Aménagement RD 74	0,74
Travaux de déconstruction Grandes Roches suite à incendie	0,59
Golf du Haut-Bugey - Extension neuf trous+matériel	0,54
Réhabilitation ZA Borrey	0,53
Complexe sportif nord - Terrain synthétique, contrôle accès,	0,50

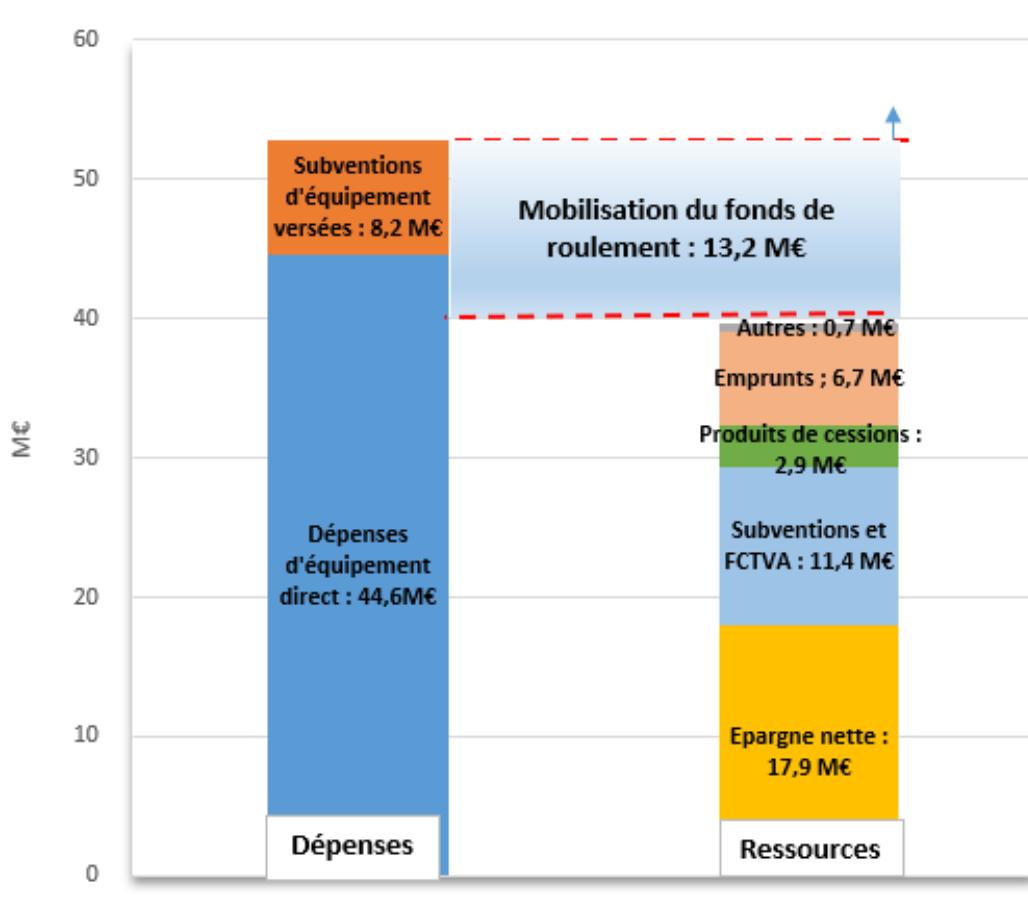
Source : réponse questionnaire CRC

Le financement des investissements est sain. L'épargne nette en a constitué la première source, couvrant 33,9 % des dépenses d'investissement sur la période. De 2,15 M€ en 2015, elle a progressé jusqu'à 3,15 M€ en 2020, malgré le doublement de l'annuité en capital de la dette, passée de 0,8 M€ à 1,6 M€ sur la même période.

Les subventions d'investissement reçues se sont élevées à 9,9 M€, soit un taux de cofinancement des dépenses d'investissement directes de 22,1 %. Dans le cadre du plan

d'économie, Haut-Bugey Agglomération a mis en œuvre un plan de rationalisation de son patrimoine, qui a permis de dégager 2,9 M€ de produits de cession.

Graphique 1 : Financement des investissements – cumul 2015-2021 en M€



Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Le recours à l'emprunt a été peu important, et n'a constitué que 12,7 % du financement des dépenses d'investissement. Les emprunts nouveaux se sont élevés à 6,7 M€, les plus récents ayant été souscrits en 2018. Haut Bugey Agglomération a largement puisé dans son fonds de roulement : la mobilisation de ce dernier, à hauteur de 13,2 M€ sur la période, a constitué la deuxième source de financement de l'investissement, couvrant 24,9 % des dépenses cumulées. Il s'agit cependant d'une ressource qui ne pourra être pérenne.

7.1.5 La situation bilancielle du budget principal

L'encours de dette a progressé, passant de 9,6 M€ en 2015 à 12,8 M€ en 2021. Cette augmentation provient principalement des intégrations de dettes dans le cadre de la construction communautaire, qui se sont élevées à 4,3 M€.

L'endettement demeure peu élevé, s'établissant fin 2021 à 197 € par habitant, contre une moyenne nationale de 369 € pour les communautés d'agglomération et de 264 € pour les groupements à fiscalité professionnelle unique de 50 000 à 100 000 habitants. L'encours de

dette, composé en totalité d'emprunts à taux fixes ou à taux variables simples, ne présente pas risque particulier.

Sous l'effet de cette progression modérée de l'encours de dette et de l'amélioration de l'épargne brute, la capacité de désendettement (rapport entre la dette et l'épargne brute) est demeurée globalement stable entre 2015 et 2020 au niveau satisfaisant de trois ans, avec cependant un pic à 4,7 ans en 2016 suivie d'une amélioration tendancielle. Elle connaît une légère dégradation, autour de 3,8 ans, en 2021, sous l'effet de la baisse de l'épargne brute, alors que l'encours de dette s'est réduit à 12,8 M€.

Tableau n° 23 : Évolution de la capacité de désendettement

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Epargne brute, en M€	3,20	2,98	4,13	3,73	4,32	4,74	3,36
Encours de dette au 31 décembre, en M€	9,57	13,94	12,70	13,75	15,59	14,00	12,77
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	3,0	4,7	3,1	3,7	3,6	3,0	3,8

Source : logiciel Anafi à partir des comptes de gestion / 2021 : balances Haut-Bugey Agglomération

Malgré une dégradation en 2021, la situation de trésorerie est satisfaisante, la trésorerie nette s'établissant fin 2021 à 3 M€, soit 41 jours de charges courantes. Les budgets annexes apportent depuis 2019 une contribution positive à la trésorerie, qui a contribué à son maintien malgré l'utilisation du fonds de roulement pour le financement des investissements. **Voir éléments détaillés en annexe 8.**

7.2 La situation financière consolidée

Si Haut Bugey Agglomération a compté huit budgets annexes actifs sur la période 2015-2021, le budget principal conserve un poids prépondérant, puisqu'il concentre 78 % des charges de gestion en 2021 et 72 % des dépenses d'équipement réalisées depuis 2015. Il ne représente cependant que 31,4 % de l'encours de dette de la communauté fin 2021, derrière le budget annexe de l'assainissement (35,9 %)

Seuls trois budgets annexes présentent ainsi un poids financier significatif :

- Le budget annexe de l'assainissement (14,7 % des produits de gestion en 2021 et 17 % des dépenses d'équipement depuis 2015) ;
- Le budget annexe de l'eau (12,4 % des charges de gestion en 2021 et 5,7 % de l'encours de dette) ;
- Le budget annexe des parcs industriels (16 % de l'encours de dette).

L'examen de la situation financière consolidée confirme l'équilibre financier de la communauté à l'issue des évolutions de compétences, de statut et de périmètres intervenues depuis 2015. Ainsi, les produits de gestion consolidés ont progressé plus rapidement que les charges de gestion (respectivement + 7,5 % et + 7,0 % par an en moyenne).

Tableau n° 24 : Analyse financière consolidée budget principal et budgets annexes – principaux ratios

En M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne
Produits de gestion consolidés	27,59	28,31	26,34	32,99	42,43	43,58	42,65	7,5%
Charges de gestion consolidées	22,32	22,74	20,81	26,17	31,49	34,01	33,59	7,0%
Epargne brute consolidée	5,06	4,64	5,95	12,29	8,44	9,41	7,45	6,7%
En % des produits de gestion consolidés	18,3%	16,4%	22,6%	37,3%	19,9%	21,6%	17,5%	
En M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
Epargne nette consolidée	3,52	2,34	3,13	9,70	5,50	6,39	7,45	38,02
Dépenses d'équipement (y.c. subventions d'équipement versées)	7,85	12,63	7,30	9,36	13,14	11,38	11,80	73,46
Emprunts nouveaux	0,20	4,50	0,05	2,00	0,00	0,00	0,00	6,76
Encours de dette au 31/12	26,15	34,87	32,43	35,43	41,29	43,10	40,66	
Capacité de désendettement consolidée	5,2	7,5	5,5	2,9	4,9	4,6	5,5	

Source : logiciel Anafi à partir des comptes de gestion

Les dépenses d'équipement se sont établies à 73,5 M€ en cumul de 2015 à 2021, financées à près de 50 % par l'épargne nette, qui a été renforcée, avant une baisse en 2021, passant de 3,5 M€ en 2015 à 6,4 M€ en 2020, et 4 M€ en 2021.

Le recours à l'emprunt, limité à 6,7 M€, n'a constitué que 9 % du financement des investissements nouveaux. La croissance de l'encours de dette, passé de 26,15 M€ en 2015 à 40,7 M€ en 2021, s'explique ainsi principalement par les intégrations de dettes résultant des extensions de compétences et de périmètre. L'augmentation corrélative de l'épargne brute a néanmoins permis à Haut Bugey Agglomération de maîtriser sa capacité de désendettement consolidée, qui s'établit au niveau satisfaisant de 5,4 années en 2021, soit un niveau légèrement supérieur à celui de 2015 (5,2 années). **Voir tableaux détaillés en annexe 9.**

7.3 La situation financière du bloc communal

L'analyse financière agrégée de Haut-Bugey Agglomération et de ses communes membres fait ressortir également une situation financière équilibrée de 2015 à 2021, avec une progression des produits et des charges de gestion de 2,8 % par an en moyenne et une évolution quasi-similaire de l'épargne brute (+ 3,4 % par an). La capacité de désendettement, bien qu'en légère progression sur la période, demeure au niveau satisfaisant de 2,4 années en 2021.

Tableau n° 25 : Principaux ratios d'analyse financière du bloc communal (budgets principaux Haut-Bugey Agglomération et communes membres)

En M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne
Produits de gestion	90,77	89,50	89,67	91,97	105,48	106,11	107,37	2,8%
Charges de gestion	72,15	71,38	71,12	72,87	84,80	84,64	85,71	2,9%
<i>dont charges de personnel</i>	32,96	33,24	33,48	33,40	37,23	38,03	38,95	2,8%
Excédent brut de fonctionnement	18,62	18,12	18,55	19,10	20,68	21,47	21,66	2,6%
Epargne brute	16,53	16,16	17,39	11,81	17,85	19,30	20,24	3,4%
Dépenses d'équipement	23,18	25,00	26,37	26,16	38,17	30,38	34,80	
Encours de dette au 31/12	34,83	41,56	42,93	47,03	57,06	48,36	48,52	
Epargne brute / produits de gestion	18,2%	18,1%	19,4%	12,8%	16,9%	18,2%	18,8%	
Capacité de désendettement, en années	2,11	2,57	2,47	3,98	3,20	2,51	2,40	

Source : logiciel Anafi bloc communal à partir des comptes de gestion

Ces chiffres intègrent cependant l'impact de l'extension de périmètre de 2019, qui contribue, avec l'intégration de nouvelles communes, à la croissance des volumes financiers agrégés du bloc communal.

L'analyse à périmètre constant depuis 2015 fait ressortir une stabilité des produits (+0,1% par an en moyenne entre 2015 et 2021) et une baisse des charges de gestion des communes (-0,4% par an en moyenne) ainsi qu'une quasi-stabilité de leur endettement sur la période (25,3 M€ en 2015 et 27,9 M€ en 2021), parallèlement à la croissance du budget de la communauté. L'évolution financière globale du bloc communal a donc été maîtrisée. **Voir tableaux détaillés en annexe 10.**

7.4 Les perspectives financières

Haut-Bugey Agglomération a eu régulièrement recours à des prestataires afin de réaliser des études de prospective financière. La dernière en date, réalisée fin 2021, a été présentée à la conférence des maires, et a été le support de l'élaboration du nouveau pacte financier. À horizon 2026, elle fait ressortir une dégradation de l'ordre d'1,4 M€ de l'épargne brute, qui, conjuguée à un programme d'investissement de 58 M€ sur le mandat (contre 46 M€ réalisés entre 2015 et 2020), aboutirait à une situation de déséquilibre financier, avec une épargne nette négative en fin de période et une capacité de désendettement très dégradée. Le choix présenté et validé par les maires a été de préserver le programme d'investissement et de recourir à la fiscalité afin de dégager 3,9 M€ de produits supplémentaires.

Le programme prévisionnel d'investissement, comprend notamment la réhabilitation du centre nautique pour 10 M€, le soutien à la filière de la plasturgie par la réalisation d'une nouvelle Cité des plastiques pour 8,2 M€, la création d'un nouveau parc industriel pour 4 M€ et l'extension du siège social de la communauté pour 4,8 M€.

Cependant, davantage que l'accélération de l'investissement, c'est l'effet de ciseau entre les produits et les charges d'exploitation, confirmant la baisse de la capacité d'autofinancement engagée depuis 2019, qui rend nécessaire le recours au levier fiscal, malgré la volonté de la communauté de poursuivre son effort de maîtrise de ses charges générales. Ont ainsi été actées une hausse du taux de foncier bâti de 2,8 points en 2022 (de 0,68 à 3,5 %), une hausse du taux de cotisation foncière des entreprises de 1,5 points en 2023 (de 23,36 à 24,86 %), ainsi que

l'instauration de la taxe GEMAPI, avec un produit attendu pour cette dernière de 450 000 € annuels. Ces ressources supplémentaires permettraient un recours très limité à l'emprunt, de l'ordre de 7 M€ sur le mandat, aboutissant à une baisse de l'encours de dette (estimé à 11 M€ en 2026), ainsi que de la capacité de désendettement, qui s'établirait en-deçà de deux ans dès 2022 et jusqu'à la fin du mandat. Ces perspectives financières n'intègrent cependant pas d'actualisation de la prospective des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement réalisée en 2018, qui faisait ressortir un fort besoin de financement de ces services, notamment sous l'effet de l'importance du programme d'investissement nécessaire à la remise à niveau des réseaux. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'une démarche de prospective financière était engagée pour ces deux budgets annexes.

Ces augmentations fiscales importantes amèneraient Haut-Bugey Agglomération au-delà des taux moyens de sa strate.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que, selon lui, la pression fiscale diminue globalement, passant de 36,27% à 33,22 %. Les chiffres présentés consistent en l'addition des taux des quatre taxes directes locales, ce qui présente de nombreuses limites : prise en compte dans le calcul de la suppression de la taxe d'habitation, qui est une décision étatique et surtout, addition de taxes ne touchant pas les mêmes contribuables, omission de la taxe GEMAPI et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Il affirme également que l'impact de la hausse du taux de foncier bâti sera lissé en raison de la période de convergence des taux. Il omet toutefois que les taux de lissage appliqués sur chaque commune sont recalculés en intégrant la hausse décidée, afin de garantir à la communauté la perception de la totalité du produit voté dès la première année de décision de la hausse des taux.

La chambre souligne que, si la dégradation de la capacité d'autofinancement de la communauté doit être enrayée, les décisions fiscales envisagées excèdent les besoins de financement identifiés dans la prospective financière, qui seraient ainsi couverts par le seul recours aux contribuables, sans action identifiée de rationalisation des dépenses du bloc communal.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de Haut-Bugey Agglomération est saine. De 2015 à 2021, la communauté a maintenu la capacité d'autofinancement de son budget principal à un niveau satisfaisant, malgré la croissance rapide des charges sous l'effet des extensions de compétences et la baisse des dotations de l'État. Elle a pour cela bénéficié de l'augmentation de ses ressources fiscales, passées, après reversements aux communes, de 6,1 à 9,3 M€, sous l'effet de la croissance des bases et d'une augmentation des taux d'imposition de 5 % en 2017. La communauté a en outre mis en œuvre depuis 2016 une démarche de maîtrise de ses dépenses d'administration générale et des subventions versées. L'effort d'investissement du budget principal, de 52,9 M€ de 2015 à 2021, a été financé principalement par des ressources propres, et seulement à hauteur de 12,7 % par emprunt. La dette du budget principal fin 2021 est relativement faible, s'établissant à 197 € par habitant, contre une moyenne nationale de 264 € pour les EPCI de taille comparable. L'analyse consolidée du budget principal et des budgets annexes confirme cet équilibre, avec une capacité de désendettement de 5,4 ans. L'évolution financière globale du bloc communal a été maîtrisée, avec une stabilité des produits et une baisse des charges de gestion des communes et une quasi-stabilité de leur endettement parallèlement à la croissance du budget de la communauté. Cependant, la capacité

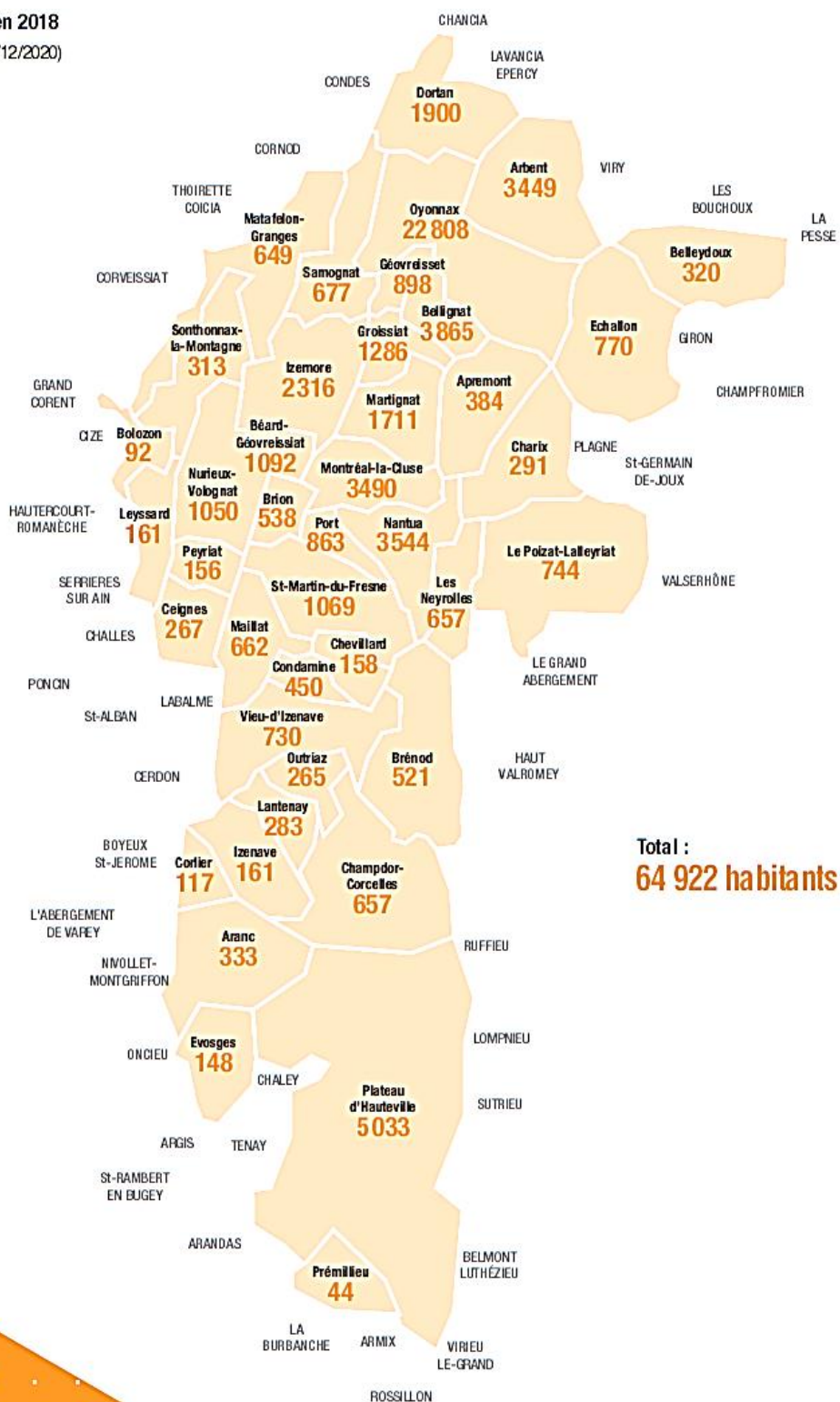
d'autofinancement a engagé une dégradation rapide depuis 2019, confirmée par les comptes 2021, avec une réduction de 2 M€ en deux ans de l'excédent brut de fonctionnement du budget principal. Face à cet effet de ciseaux entre les produits et les charges d'exploitation, Haut-Bugey Agglomération a acté, 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. Les décisions fiscales envisagées paraissent toutefois excessives au regard des besoins de financement identifiés dans la prospective financière, qui seraient ainsi couverts par le seul recours aux contribuables, sans action identifiée de rationalisation des dépenses du bloc communal.

ANNEXES

Annexe n° 1. Cartographie et origine des communes	79
Annexe n° 2. Détail des compétences statutaires au 31/12/2021.....	80
Annexe n° 3. Décisions fiscales.....	84
Annexe n° 4. Détail des attributions de compensation 2020	86
Annexe n° 5. Collecte et traitement des déchets.....	88
Annexe n° 6. Eau et assainissement – Cartographie des modes de gestion.....	90
Annexe n° 7. Éléments détaillés sur la gestion des ressources humaines	94
Annexe n° 8. Éléments détaillés sur l'analyse financière du budget principal	96
Annexe n° 9. : Analyse financière consolidée budget principal et budgets annexes	97
Annexe n° 10. Analyse financière consolidée du bloc communal.....	98

Annexe n° 1. Cartographie et origine des communes

Population en 2018
(chiffres au 28/12/2020)



Source : rapport d'activité Haut Bugey Agglomération

Annexe n° 2. Détail des compétences statutaires au 31/12/2021

I - Compétences obligatoires		
1 - en matière de développement économique	1-1	Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L4251-17 du CGCT
	1-2	Création, aménagement, entretien, gestion et commercialisation de ZA industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire.
	1-3	Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire (pôle intercommunal d'animation du commerce et actions de soutien aux derniers commerces de centre-bourg des communes de moins de 1000
	1-4	Promotion du tourisme dont la création d'offices du tourisme
2 - En matière d'aménagement de l'espace communautaire	2-1	Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur
	2-2	Plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale
	2-3	Création ZAC d'intérêt communautaire. Sont d'intérêt communautaire les nouvelles ZAC à vocation mixte : habitat, commerces, services de plus de dix hectares, les ZAC à vocation économique
	2-4	Organisation de la mobilité au sens du titre III du livre II de la première partie du code des transports, sous réserve de l'article L3421-2 du même code
3 - En matière d'équilibre social de l'habitat	3-1	Programme local de l'habitat PLH
	3-2	Politique du logement d'intérêt communautaire
	3-3	Actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire
	3-4	Réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de
	3-5	Action par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées
	3-6	Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire. Sont d'intérêt communautaire les OPAH
4 - En matière de politique de la ville	4-1	Elaboration du diagnostic de territoire et définition des orientations du contrat de ville
	4-2	Animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de
	4-3	Programmes d'actions définis dans le contrat de
5 - Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations dans les conditions prévues à l'article L 211-7 du code de l'environnement		
6 - En matière d'accueil des gens du voyage : création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs définis aux 1 et 3 du II de l'article 1er de la loi		
7 - Collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés		
8 - Eau		
9 - Assainissement des eaux usées dans les conditions prévues à l'article L.2224-8		
10 - Gestion des eaux pluviales urbaines au sens de l'article L.2226-1		

II - Compétences optionnelles		
1 - Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, sportifs et de l'enseignement préélémentaire et élémentaire		- Complexe sportif intercommunal Nord (Stade Marcel Gaget) - Complexe sportif intercommunal Sud (Bellignat) - Gymnases du Macretet, du pré des saules, des collèges Ampère et Lumière - Stade Charles Mathon - Centre nautique Robert Sautin - Terrain de tennis d'Outriaz - Terrain de football de Lantenay - Golf du Haut-Bugey à Samognat - Terrain de rugby à Nantua - Base nautique de Lavancia du club des eaux vives - Centre européen de séjour et stages sportifs - Centre de remise en forme d'Hauteville-Lompnes - Centre nautique d'Hauteville-Lompnes - Tout équipement sportif prévu au schéma directeur des équipements sportifs communautaires approuvé par délibération du conseil communautaire - Le conservatoire à rayonnement départemental
2 - Action sociale d'intérêt communautaire	2-1	Contribution au développement immobilier et aux investissements en matériel lié à l'exercice de ses activités du CH du Haut-Bugey
	2-2	Soutien à l'investissement des maisons de santé d'initiative communale. Création et aménagement des places de stationnement de l'EHPAD à Groissiat
	2-3	Soutien au fonctionnement des associations caritatives d'utilité publique ayant leur siège ou un établissement sur le territoire communautaire
	2-4	Portage de repas et transport en direction des personnes âgées et handicapées
	2-5	Participation au Centre local d'information et de coordination CLIC gérontologique du Haut-Bugey
	2-6	Création et gestion d'une maison d'accès au droit à Nantua
3 - Création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service public y afférentes en application de l'article 27-2 de la loi 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations		

III - Compétences facultatives	
1 - Etude, création, aménagement, entretien et gestion des sites et équipements touristiques suivants	- Camping des Gorges de l'Oignin à Matafelon Granges - le plan d'eau de l'Oignin et ses abords sur les communes d'Izernore, Matafelon-Granges et Samognat - le marais des Lèches à Ceignes - les mares et marais de Napt à Sonthonnax-la-Montagne - l'aménagement et l'entretien d'un parking à proximité du viaduc de Bolozon - le site du Mont Balvay à Leyssard : pour l'aménagement et l'entretien du site - le lac de Nantua et le pré Cadègne, pour les seuls aménagements et équipements à vocation touristique - le site des anciennes glacières de Sylans - les réseaux de voies douces et de sentiers de randonnée pédestres, VTT, équestre, retenus par le schéma directeur communautaire - le camping de Champdor (Champdor Corcelles) - le site de baignade de Champdor - le camping d'Hauteville Lompnes (Plateau d'Hauteville) - les sentiers de randonnées et de VTT - le bike-park de Cormaranche en Bugey (Plateau d'Hauteville) - les stations de ski alpin Terre Ronde et de ski
	Elaboration d'un schéma directeur communautaire des "voies douces" et des itinéraires de randonnées pédestres, VTT, équestres
	Création et gestion de tout équipement touristique nécessaire à la mise en œuvre du schéma directeur de stratégie touristique défini par le conseil communautaire
	Hébergements touristiques : création de nouveaux campings et gîtes ruraux soutien à la création et à la rénovation des hébergements touristiques privés, hors hôtels affiliés à l'office de tourisme communautaire
	Création, aménagement, entretien et gestion d'équipements de loisirs à rayonnement communautaire
2 - Soutien aux associations et clubs sportifs dont l'objet est en relation avec les compétences de la CC et qui par leur activité renforcent la notoriété du territoire. Les associations et clubs sont définis comme tels par le conseil communautaire	
3 - Construction et gestion d'une fourrière animale intercommunale et du service refuge pour animaux	
4 - Instruction des autorisations et des actes relatifs à l'occupation des sols sous forme de prestations de services	

III - Compétences facultatives (suite)		
5 - Création et gestion d'une piste d'éducation routière liée à un centre d'examen des permis de conduire		
6 - Institution et exercice du droit de préemption urbain		
7 - Participation à l'élaboration de toute charte de développement et d'aménagement assortie d'un programme d'actions pluriannuel en liaison avec les procédures contractuelles établies par l'Etat, la Région, le Département ou l'Union européenne.		
8 - Participation à des actions ou réflexions et opérations destinées à la valorisation de la filière		
9 - Participation à l'aménagement et à la gestion de sites et établissements d'enseignement supérieur et de recherche		
10 - Autres compétences environnementales	10-1	Soutien à l'élimination de déchets industriels
	10-2	Missions complémentaires à la compétence GEMAPI - eaux de ruissellement et érosion des sols pouvant impacter la ressource en eau et les milieux aquatiques en milieu non urbain - mise en œuvre ou participation à des actions visant à améliorer la qualité de l'eau - protection et conservation des eaux superficielles et souterraines, mise en place et exploitation de dispositifs de suivi de ces ressources en eau, des milieux aquatiques et des milieux annexes du bassin versant dans le cadre de programmes portés par la structure - animation, sensibilisation et concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques

Source : arrêtés préfectoraux

Annexe n° 3. Décisions fiscales

TAXE D'HABITATION					
Périmètre 2014					
	Taux moyen pondéré avant fusion (2013)	Taux cible après fusion (2014)	Durée de lissage	Taux cible 2020	Taux appliqué 2020
CC Combe Val-Brenod	6,66%	7,02%	pas de lissage	7,37%	7,37%
CC Lac de Nantua	7,39%	7,02%	pas de lissage	7,37%	7,37%
CC Monts Berthiand	7,02%	7,02%	pas de lissage	7,37%	7,37%
CC Oyonnax	6,76%	7,02%	pas de lissage	7,37%	7,37%
Extension 2019					
	Taux intercommunal avant extension (2018)	Taux cible après extension (2019)	Durée de lissage	Taux cible 2020	Taux appliqué 2020
CC Plateaud'Hauteville	6,31%	7,37%	2 ans	7,37%	7,37%
TAXE SUR LE FONCIER BATI					
Périmètre 2014					
	Taux intercommunal avant fusion (2013)	Taux cible après fusion (2014)	Durée de lissage	Taux cible 2020	Taux appliqué 2020
CC Combe Val-Brenod	0,54%	0,65%	13 ans - 2026	0,68%	0,61%
CC Lac de Nantua	1,49%	0,65%	13 ans - 2026	0,68%	1,04%
CC Monts Berthiand	1,07%	0,65%	13 ans - 2026	0,68%	0,85%
CC Oyonnax	0,41%	0,65%	13 ans - 2026	0,68%	0,58%
Extension 2019					
	Taux intercommunal avant extension (2018)	Taux cible après extension (2019)	Durée de lissage	Taux cible 2020	Taux appliqué 2020
CC Plateaud'Hauteville	0,00%	0,68%	8 ans - 2026	0,68%	0,17%
TAXE SUR LE FONCIER NON-BATI					
Périmètre 2014					
	Taux intercommunal avant fusion (2013)	Taux cible après fusion (2014)	Durée de lissage	Taux cible 2020	Taux appliqué 2020
CC Combe Val-Brenod	0,54%	0,65%	13 ans - 2026	0,68%	0,61%
CC Lac de Nantua	1,49%	0,65%	13 ans - 2026	0,68%	1,04%
CC Monts Berthiand	1,07%	0,65%	13 ans - 2026	0,68%	0,85%
CC Oyonnax	0,41%	0,65%	13 ans - 2026	0,68%	0,58%
Extension 2019					
	Taux intercommunal avant extension (2018)	Taux cible après extension (2019)	Durée de lissage	Taux cible 2020	Taux appliqué 2020
CC Plateaud'Hauteville	2,79%	4,86%	8 ans - 2026	0,68%	3,31%

COTISATION FONCIERE DES ENTREPRISES					
Périmètre 2014					
	Taux moyen pondéré communes/ intercommunalités avant fusion (2013)	Taux cible après fusion (2014)	Durée de lissage	Taux cible 2020	Taux appliqué 2020
CC Combe Val-Brenod	19,09%	22,25%	5 ans - 2018	23,36%	23,36%
CC Lac de Nantua	20,35%	22,25%	5 ans - 2018	23,36%	23,36%
CC Monts Berthiand	20,78%	22,25%	5 ans - 2018	23,36%	23,36%
CC Oyonnax	23,02%	22,25%	5 ans - 2018	23,36%	23,36%
Extension 2019					
	Taux intercommunal avant extension (2018)	Taux cible après extension (2019)	Durée de lissage	Taux cible 2020	Taux appliqué 2020
CC Plateaud'Hauteville	23,04%	23,36%	pas de lissage	23,36%	23,36%

TAXE D'ENLEVEMENT DES ORDURES MENAGERES					
Périmètre 2014					
	Taux moyen pondéré avant fusion (2013)	Taux cible 2017	Durée de lissage	Taux cible 2020	Taux appliqué 2020
CC Combe Val-Brenod	10,19%	10,00%	5 ans - 2022	10,00%	10,04%
CC Lac de Nantua	11,00%	10% sauf Nantua : 11%	5 ans - 2022	10% sauf Nantua : 11%	10,20% / sauf Nantua : 11%
CC Monts Berthiand	REOM - équivalent : 8,43%	11,00%	5 ans - 2022	11,00%	9,69%
CC Oyonnax	10,12% (taux moyens pondérés des communes)	11% : Oyonnax / 10,5% : autres communes	5 ans - 2022	11% : Oyonnax / 10,5% : autres communes	Oyonnax : 10,92% - taux individualisés pour les autres communes
Extension 2019					
	Taux intercommunal avant extension (2018)	Taux cible après extension (2019)	Durée de lissage	Taux cible 2020	Taux appliqué 2020
CC Plateaud'Hauteville	8,80%	10,00%	3 ans - 2022	10,00%	9,60%

Source : délibérations Haut-Bugey Agglomération

Annexe n° 4. Détail des attributions de compensation 2020

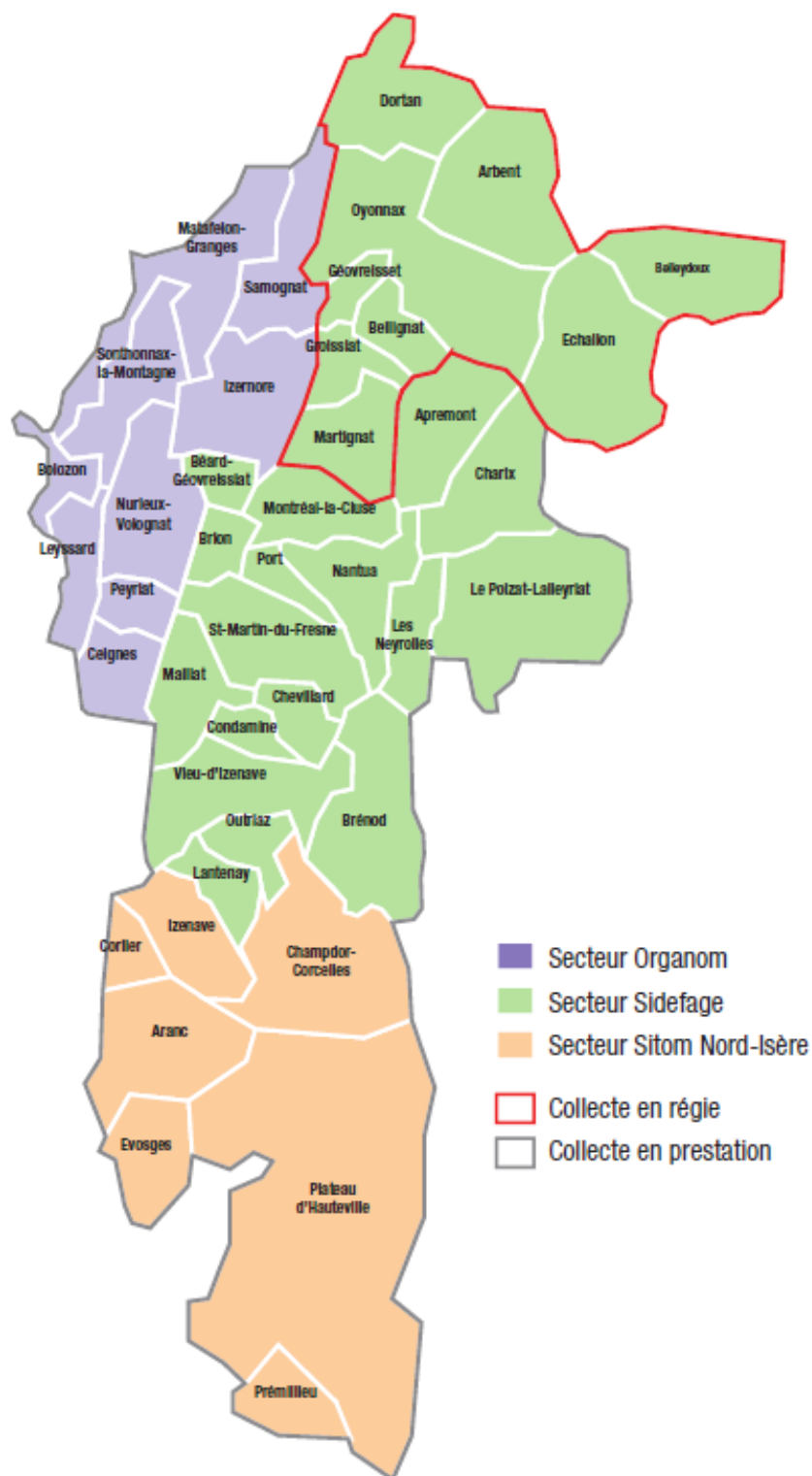
En €	Attribution de compensation 2020	Dont retenues pour charges transférées						TOTAL retenues
		Centre nautique	Lac Genin	Subventions clubs sportifs	Terrain de foot	Gestion eaux pluviales	Conservation	
Apremont	34 463					- 3 524		- 3 524
Aranc	13 107					- 3 197		- 3 197
Arbent	2 752 474			- 13 000		- 15 063		- 28 063
Beard-Geovreissiat	251 844					- 4 226		- 4 226
Belleydoux	62 362					- 851		- 851
Bellignat	1 990 122			- 11 200		- 13 112		- 24 312
Bolozon	60 575					- 781		- 781
Brenod	82 442					- 3 301		- 3 301
Brion	431 597					- 4 023		- 4 023
Ceignes	131 771					- 2 539		- 2 539
Champdor-Corcelles	- 40 548					- 6 498		- 6 498
Charix	56 039		- 3 126			- 2 232		- 5 358
Chevillard	13 854					- 1 166		- 1 166
Condamine	54 073					- 2 308		- 2 308
Corlier	22 562					- 926		- 926
Dortan	469 379					- 5 791		- 5 791
Echallon	104 125		- 3 126			- 3 059		- 6 185
Evosges	2 165					- 1 426		- 1 426
Geovreisset	265 354			- 200		- 4 830		- 5 030
Groissiat	751 684			- 1 660		- 2 573		- 4 233
Izenave	10 884					- 1 795		- 1 795
Izernore	1 381 815					- 16 421		- 16 421
Lantenay	33 741				- 1 103	- 775		- 1 878
Le Poizat - Lalleyriat	123 955			500		- 5 914		- 5 414
Les Neyrolles	170 201					- 3 310		- 3 310
Leyssard	36 445					- 1 098		- 1 098
Maillat	276 071			- 5 000		- 4 291		- 9 291
Martignat	874 148					- 6 968		- 6 968
Matafelon - Granges	218 730					- 2 450		- 2 450
Montreal-la-Cluse	2 028 206			- 1 016		- 9 812		- 10 828
Nantua	1 018 948			- 3 500		- 8 962		- 12 462
Nurieux-Volognat	432 065					- 7 744		- 7 744
Outriaz	91 508					- 1 660		- 1 660
Oyonnax	6 123 095	- 877 000	- 4 912	- 647 300		- 79 666	- 634 952	- 2 243 830
Peyriat	17 505					- 1 254		- 1 254
Plateau d'Hauteville	- 69 550					- 79 830		- 79 830
Port	512 296			- 1 500		- 4 211		- 5 711
Premillieu	- 8 055					- 1 037		- 1 037
St-Martin du Frene	501 277					- 7 931		- 7 931
Samognat	195 465					- 3 132		- 3 132
Sonthonnax la Montagne	43 055					- 1 464		- 1 464
Vieu d'Izenave	155 017					- 6 120		- 6 120
TOTAL	21 676 267	- 877 000	- 11 164	- 683 876	- 1 103	- 337 271	- 634 952	- 2 545 365

En €	Attribution de compensation 2020	Dont majoration pour restitution de compétences						TOTAL majorations
		Balayage des rues	Voirie	Cinéma	Petite enfance	Transport élèves gymnase	Déchetteries	
Apremont	34 463	1 575						1 575
Aranc	13 107							-
Arbent	2 752 474		9 230				69 791	79 021
Beard-Geovreissiat	251 844	4 048						4 048
Belleydoux	62 362							-
Bellignat	1 990 122		3 943				60 972	64 915
Bolozon	60 575		20 211					20 211
Brenod	82 442							-
Brion	431 597	3 126						3 126
Ceignes	131 771		17 625					17 625
Champdor-Corcelles	- 40 548							-
Charix	56 039	1 650						1 650
Chevillard	13 854							-
Condamine	54 073							-
Corlier	22 562							-
Dortan	469 379						28 148	28 148
Echallon	104 125							-
Evosges	2 165							-
Geovreisset	265 354						13 990	13 990
Groissiat	751 684		828				18 910	19 738
Izenave	10 884							-
Izernore	1 381 815		62 795		12 000			74 795
Lantenay	33 741							-
Le Poizat - Lalleyriat	123 955	2 701						2 701
Les Neyrolles	170 201	2 706						2 706
Leyssard	36 445		31 199					31 199
Maillat	276 071	3 364						3 364
Martignat	874 148						24 018	24 018
Matafelon - Granges	218 730		39 415			686		40 101
Montreal-la-Cluse	2 028 206						40 822	40 822
Nantua	1 018 948	25 009		11 129	107 706			143 844
Nurieux-Volognat	432 065		43 745			825		44 570
Outriaz	91 508							-
Oyonnax	6 123 095		11 525				377 035	388 560
Peyriat	17 505		8 320					8 320
Plateau d'Hauteville	- 69 550							-
Port	512 296	3 738						3 738
Premillieu	- 8 055							-
St-Martin du Frene	501 277	6 921						6 921
Samognat	195 465		55 208					55 208
Sonthonnax la Montagne	43 055		20 660			757		21 417
Vieu d'Izenave	155 017							-
TOTAL	21 676 267	54 838	324 703	11 129	119 706	2 268	633 687	1 146 331

Source : délibérations Haut-Bugey Agglomération

Annexe n° 5. Collecte et traitement des déchets

Figure 2 : Cartographie des modes de gestion



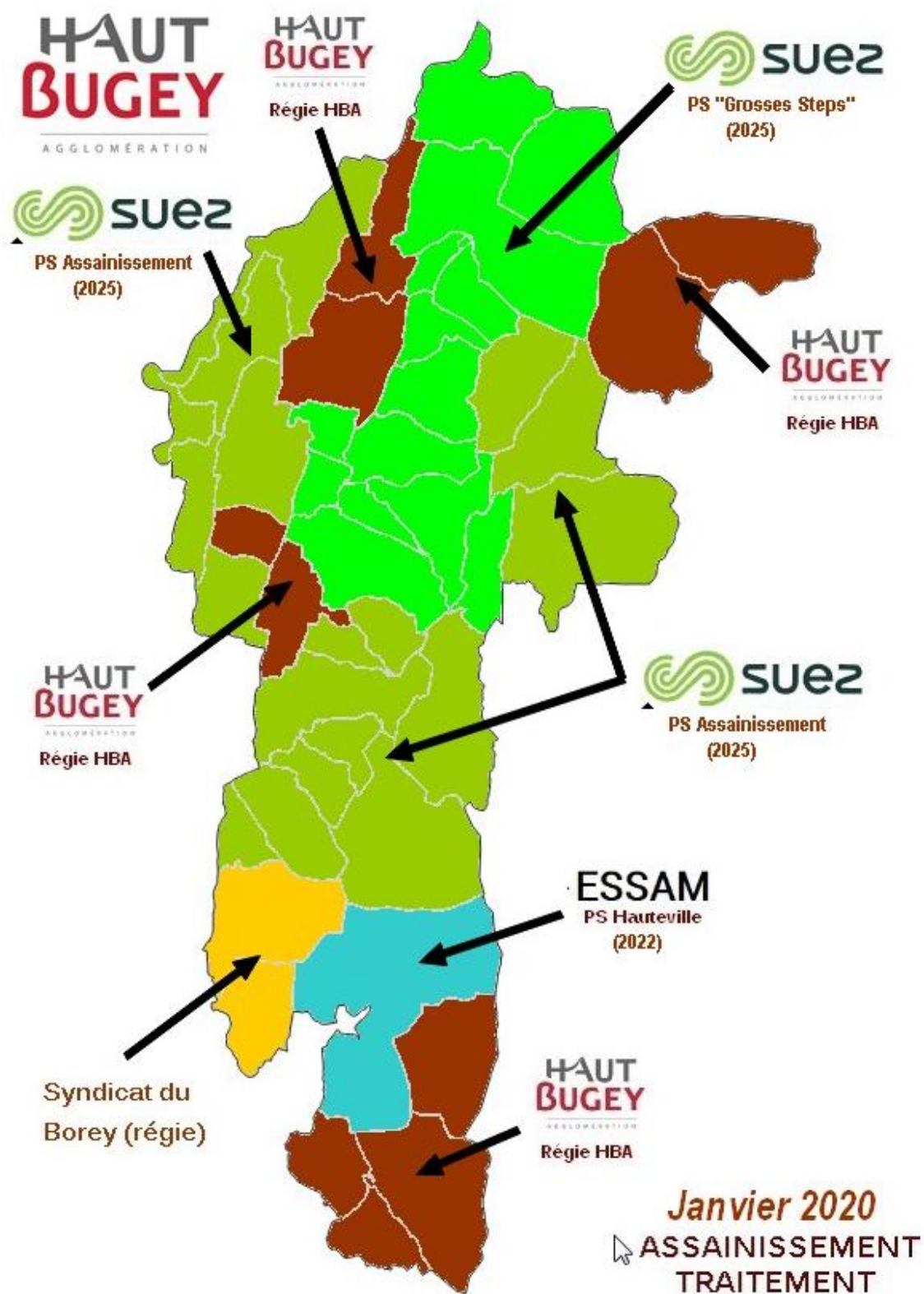
Source : rapport d'activité Haut-Bugey Agglomération

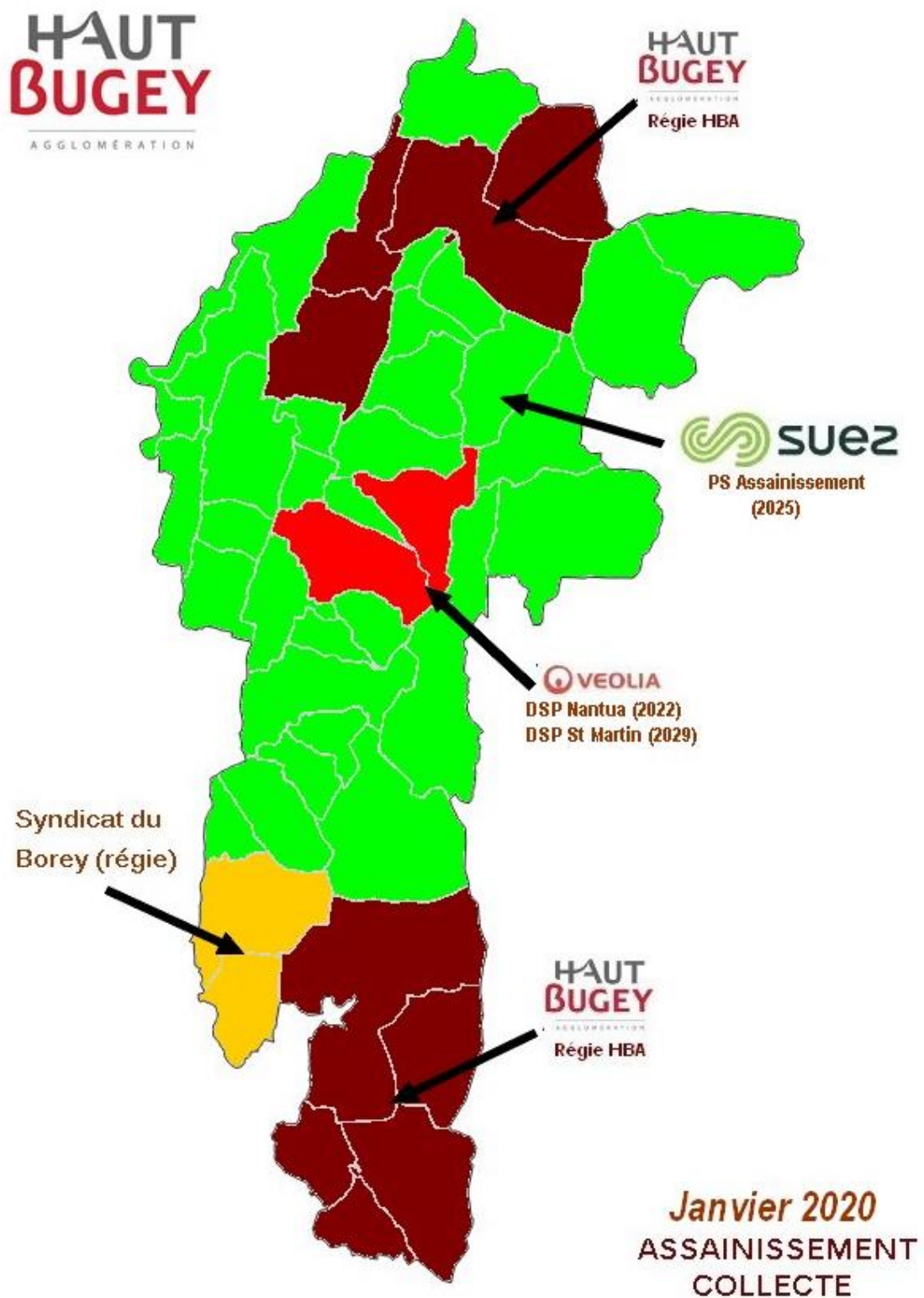
Tableau n° 26 : Évolution du rapport coût – financement du service

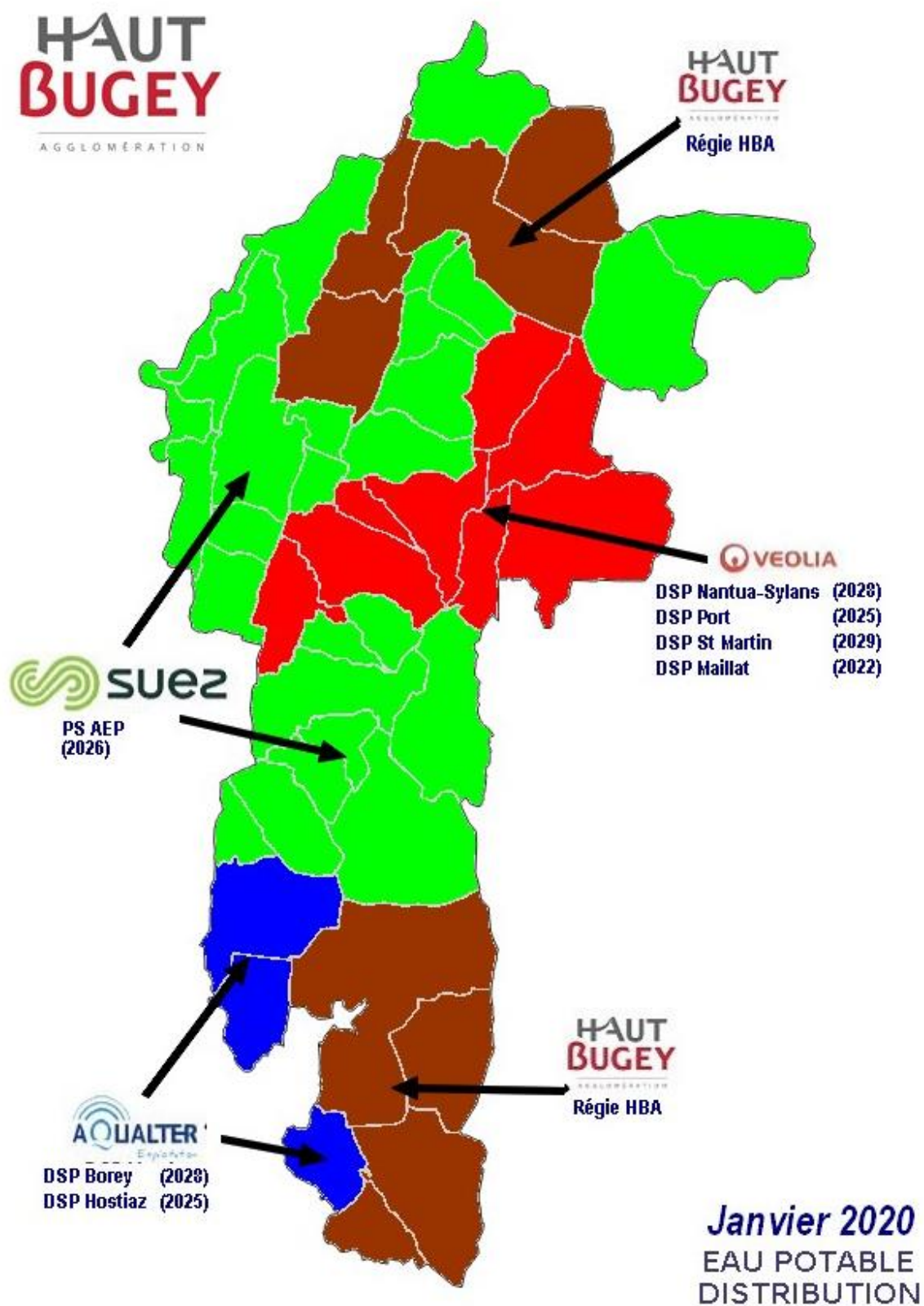
Année	Coût aidé du service	Contributions	Écart coût/financement
2015	5 421 681 €	4 780 962 €	- 640 719 €
2016	5 343 950 €	4 810 634 €	- 533 316€
2017	5 345 911 €	5 022 659 €	- 323 252 €
2018	5 429 444 €	5 127 474 €	- 301 970 €
2019 (intégration Hauteville)	6 291 884 €	6 131 481 €	- 160 403 €
2020	6 481 732 €	6 360 280 €	- 121 452 €

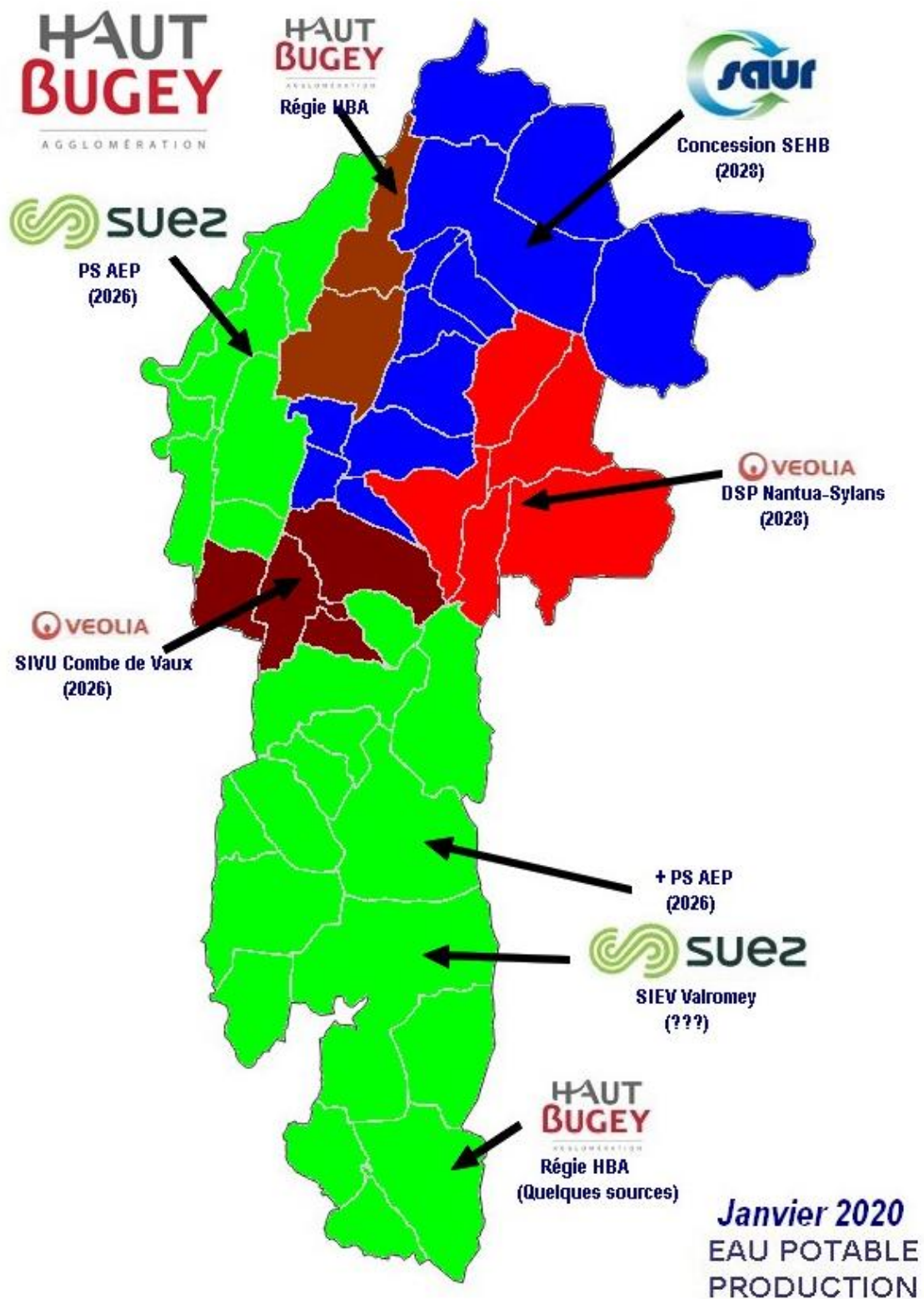
Source : réponse questionnaire CRC – Matrice comptacoût ADEME

Annexe n° 6. Eau et assainissement – Cartographie des modes de gestion









Annexe n° 7. Éléments détaillés sur la gestion des ressources humaines

Tableau n° 27 : Part des contractuels dans les effectifs au 31 décembre, par catégorie

Catégorie A	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Titulaires	11	12	15	18	18	27	28
Non-titulaires	17	15	13	12	19	14	15
Total catégorie A	28	27	28	30	37	41	43
Part des non-titulaires	61%	56%	46%	40%	51%	34%	35%
Catégorie B	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Titulaires	12	13	13	15	19	42	40
Non-titulaires	7	6	4	9	12	24	27
Total catégorie B	19	19	17	24	31	66	67
Part des non-titulaires	37%	32%	24%	38%	39%	36%	40%
Catégorie C	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Titulaires	45	48	54	66	73	81	80
Non-titulaires	18	26	29	34	43	34	50
Total catégorie C	63	74	83	100	116	115	130
Part des non-titulaires	29%	35%	35%	34%	37%	30%	38%

Source : bulletins de paye

Tableau n° 28 : Régime des autorisations spéciales d'absence

Objet de l'absence	Autorisations d'absence État	Autorisations d'absence HBA
Absences pour célébrations religieuses		
Participation aux cérémonies religieuses	circulaire du 10/02/2012	Selon le calendrier arrêté chaque année par circulaire / dans la limite du fonctionnement normal du service
Mariage ou PACS		
Mariage de l'agent (ou PACS)	5 jours	5 jours
Mariage d'un enfant de l'agent	Néant	2 jours
Mariage d'un ascendant, frère, sœur, beau-frère, belle-sœur, neveu, nièce, petit-fils, petite-fille, oncle, tante de l'agent ou du conjoint	Néant	1 jour
Décès, obsèques		
Décès du conjoint de l'agent	3 jours	3 jours
Décès d'un enfant de l'agent	3 jours	3 jours
Décès d'un enfant du conjoint de l'agent	Néant	3 jours
Décès des parents de l'agent	3 jours	3 jours
Décès des beaux-parents de l'agent	Néant	3 jours
Décès des autres ascendants de l'agent ou du conjoint	Néant	1 jour
Décès du gendre, de la belle-fille de l'agent ou du conjoint	Néant	3 jours
Décès des frères et sœurs de l'agent	Néant	2 jours
Décès d'un oncle, d'une tante, d'un petit-fils, d'une petite-fille, d'un neveu, d'une nièce, d'un beau-frère, d'une belle-sœur, de l'agent ou du conjoint	Néant	1 jour
Décès d'une personne vivant au foyer de l'agent	Néant	1 jour
Maladie très grave		
Maladie très grave du conjoint de l'agent	3 jours	3 jours renouvelable 1 fois
Maladie très grave des parents de l'agent	3 jours	3 jours renouvelable 1 fois
Maladie très grave des parents du conjoint de l'agent	Néant	3 jours renouvelable 1 fois
Maladie très grave d'un enfant de l'agent	3 jours	3 jours renouvelable 1 fois
Maladie très grave d'un enfant du conjoint de l'agent	Néant	3 jours renouvelable 1 fois
Garde		
- d'un enfant de plus de 16 ans, d'un conjoint, d'un parent proche vivant au foyer de l'agent en cas de maladie constatée et sous réserve d'un certificat médical		3 jours (par personne) renouvelable 1 fois
- d'un enfant malade âgé de 16 ans maximum (pas de condition d'âge pour enfant handicapé)		Durée des obligations hebdomadaires de service + 1 jour
Autres absences		
Déménagement		1 jour
Concours ou examens professionnels		durée des épreuves

Source : délibération du 12 novembre 2015

Annexe n° 8. Eléments détaillés sur l'analyse financière du budget principal

Tableau n° 29 : Financement des investissements

en M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
CAF brute	3,23	2,99	4,14	3,73	4,32	4,74	3,36	26,50
- Annuité en capital de la dette	0,77	1,12	1,23	1,07	1,38	1,59	4,19	11,35
= CAF nette ou disponible (C)	2,46	1,87	2,90	2,67	2,94	3,15	-0,83	15,15
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0,00	0,30	0,33	0,00	0,03	0,66	0,25	1,57
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	0,80	1,36	0,60	2,74	0,76	2,26	1,34	9,87
+ Produits de cession	0,01	1,02	0,00	0,60	0,21	0,40	0,70	2,94
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	0,81	2,67	0,93	3,34	1,00	3,32	2,30	14,38
= Financement propre disponible (C+D)	3,27	4,54	3,84	6,01	3,95	6,47	1,46	29,53
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. subventions d'équipement versées))</i>	<i>54,3%</i>	<i>51,6%</i>	<i>84,4%</i>	<i>120,5%</i>	<i>45,3%</i>	<i>106,6%</i>	<i>26,7%</i>	
- Dépenses d'équipement	6,03	8,80	4,54	4,99	8,72	6,07	5,48	44,63
- Subventions d'équipement versées	0,91	0,58	1,38	0,97	1,64	1,52	1,24	8,23
- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,22
+ Participations et inv. financiers nets	0,48	0,39	0,38	0,21	-0,05	0,00	-0,62	0,80
+ Variation autres dettes et cautionnements	-0,03	-0,01	-0,01	0,00	0,00	0,00	0,12	0,07
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-3,42	-4,45	-1,72	0,27	-6,46	-1,12	-5,78	-22,68
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0,20	4,50	0,00	2,00	0,00	0,00	2,85	9,55
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-3,22	0,05	-1,72	2,27	-6,46	-1,12	-2,93	-13,13

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Tableau n° 30 : Encours de dettes et capacité de désendettement

en M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Encours de dettes du BP au 1er janvier	10,16	9,57	13,94	12,70	13,75	15,59	14,00
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	0,77	1,12	1,23	1,07	1,38	1,59	4,19
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	0,03	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	-0,12
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0,00	1,00	0,00	0,12	3,22	0,00	0,00
+ Nouveaux emprunts	0,20	4,50	0,00	2,00	0,00	0,00	2,85
= Encours de dette du BP au 31 décembre	9,57	13,94	12,70	13,75	15,59	14,00	12,77
Epargne brute	3,20	2,98	4,13	3,73	4,32	4,74	3,36
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	3,0	4,7	3,1	3,7	3,6	3,0	3,8

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Annexe n° 9. : Analyse financière consolidée budget principal et budgets annexes

Epargne nette consolidée, en M€									
Budget	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne	% du total 2021
Principal	2,84	1,82	2,78	2,76	3,68	3,85	1,96	-6,0%	49,3%
Eau	0,65	0,26	0,16	3,53	1,61	1,50	1,27	11,7%	32,0%
Assainissement	-0,32	-0,25	1,02	3,10	0,95	1,32	1,05	nc	26,5%
Parcs industriels	0,07	0,64	-0,04	0,53	-0,54	-0,07	-0,49	nc	-12,4%
Immobilier industriel	-0,05	-0,11	-0,78	-0,28	-0,26	-0,20		-100,0%	0,0%
Ordures ménagères	0,07	-0,27	0,02	0,00	0,00	0,00		-100,0%	0,0%
Centre de stockage des déchets	0,16	0,16	-0,09	0,00	0,00	0,00		-100,0%	0,0%
Maison des entreprises	0,09	0,09	0,05	0,06	0,07	0,04	0,07	-3,7%	1,8%
Ski alpin					-0,01	-0,04	0,11	nc	2,7%
TOTAL	3,52	2,34	3,13	9,70	5,50	6,39	3,97	2,0%	100,0%

Dépenses d'équipement (y.c. subventions d'équipement versées), en M€										
Budget	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne	Cumul 2015-2021	% du total
Principal	6,94	9,37	5,93	5,95	10,36	7,59	6,73	-0,5%	52,86	72,0%
Eau	0,01	0,08	0,05	0,69	1,51	1,40	1,00	130,4%	4,75	6,5%
Assainissement	0,14	0,47	0,72	2,52	2,01	2,27	4,39	77,8%	12,52	17,0%
Parcs industriels	0,34	0,49	0,15	0,20	-0,92	0,09	-0,35	nc	-0,01	0,0%
Immobilier industriel	0,02	2,17	0,40	0,00	0,03	0,00		-100,0%	2,63	3,6%
Ordures ménagères	0,00	0,01	0,00	0,00				nc	0,01	0,0%
Centre de stockage des déchets	0,40	0,04	0,04	0,00				-100,0%	0,48	0,7%
Maison des entreprises	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		-100,0%	0,01	0,0%
Ski alpin					0,16	0,04	0,04	nc	0,23	0,3%
TOTAL	7,85	12,63	7,30	9,36	13,14	11,38	11,80	7,0%	73,46	100,0%

Capacité de désendettement consolidée							
Budget	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Principal	2,7	4,7	3,2	3,6	3,1	2,6	3,1
Eau	0,4	2,1	2,9	0,1	1,0	1,5	1,4
Assainissement	16,5	19,2	5,2	2,3	6,1	6,4	6,8
Parcs industriels	63,3	9,6	- 2 597,0	11,2	- 12,6	- 128,1	- 13,3
Immobilier industriel	- 56,5	13,3	- 29,0	- 69,7	- 58,6	- 37,3	- 90,6
Ordures ménagères	1,4	- 0,5	5,7				
Centre de stockage des déchets	-	-	-				
Maison des entreprises	7,7	6,9	10,2	8,9	6,6	11,7	6,6
Ski alpin					- 8,2	- 0,7	1,2
TOTAL	5,17	7,52	5,45	2,88	4,90	4,58	5,46

Annexe n° 10. Analyse financière consolidée du bloc communal

BLOC COMMUNAL Y COMPRIS EXTENSION DE PERIMETRE DE 2019								
En M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne
Produits de gestion du bloc communal	90,77	89,50	89,67	91,97	105,48	106,11	107,37	2,8%
<i>dont Haut-Bugey Agglomération</i>	21,84	21,81	22,24	23,27	28,99	30,99	30,25	5,6%
<i>dont communes</i>	68,93	67,69	67,43	68,69	76,49	75,12	77,12	1,9%
Charges de gestion du bloc communal	72,15	71,38	71,12	72,87	84,80	84,64	85,71	2,9%
<i>dont Haut-Bugey Agglomération</i>	17,86	18,48	17,87	19,22	23,45	26,14	26,73	6,9%
<i>dont communes</i>	54,29	52,90	53,25	53,65	61,34	58,49	58,98	1,4%
Charges de personnel du bloc communal	32,96	33,24	33,48	33,40	37,23	38,03	38,95	2,8%
<i>dont Haut-Bugey Agglomération</i>	4,43	5,00	5,06	4,96	5,95	7,98	8,37	11,2%
<i>dont communes</i>	28,53	28,24	28,42	28,44	31,29	30,04	30,58	1,2%
Excédent brut de fonctionnement du bloc communal	18,62	18,12	18,55	19,10	20,68	21,47	21,66	2,6%
<i>dont Haut-Bugey Agglomération</i>	3,97	3,33	4,37	4,05	5,54	4,85	3,52	-2,0%
<i>dont communes</i>	14,65	14,79	14,18	15,05	15,14	16,62	18,14	3,6%
Epargne brute du bloc communal	16,53	16,16	17,39	11,81	17,85	19,30	20,24	3,4%
<i>dont Haut-Bugey Agglomération</i>	3,20	2,98	4,13	3,73	4,32	4,74	3,36	0,8%
<i>dont communes</i>	13,33	13,18	13,26	8,08	13,53	14,56	16,88	4,0%
Dépenses d'équipement du bloc communal	23,18	25,00	26,37	26,16	38,17	30,38	34,80	
<i>dont Haut-Bugey Agglomération</i>	6,94	9,37	5,93	5,95	10,36	7,59	0,00	
<i>dont communes</i>	16,24	15,63	20,44	20,21	27,81	22,79	28,07	
Encours de dette au 31/12 du bloc communal	34,83	41,56	42,93	47,03	57,06	48,36	48,52	
<i>dont Haut-Bugey Agglomération</i>	9,57	13,94	12,70	13,75	15,59	14,00	12,77	
<i>dont communes</i>	25,26	27,62	30,23	33,29	41,47	34,36	35,75	
Excédent brut de fonctionnement / produits de gestion - bloc communal	20,5%	20,2%	20,7%	20,8%	19,6%	20,2%	20,2%	
<i>dont Haut-Bugey Agglomération</i>	18,2%	15,3%	19,6%	17,4%	19,1%	15,6%	11,6%	
<i>dont communes</i>	21,3%	21,8%	21,0%	21,9%	19,8%	22,1%	23,5%	
Epargne brute / produits de gestion - bloc communal	18,2%	18,1%	19,4%	12,8%	16,9%	18,2%	18,8%	
<i>dont Haut-Bugey Agglomération</i>	14,6%	13,7%	18,6%	16,0%	14,9%	15,3%	11,1%	
<i>dont communes</i>	19,3%	19,5%	19,7%	11,8%	17,7%	19,4%	21,9%	
Capacité de désendettement du bloc communal, en années	2,11	2,57	2,47	3,98	3,20	2,51	2,40	
<i>dont Haut-Bugey Agglomération</i>	2,99	4,67	3,08	3,68	3,61	2,95	3,81	
<i>dont communes</i>	1,89	2,10	2,28	4,12	3,07	2,36	2,12	

Source : logiciel Anafi bloc communal à partir des comptes de gestion

EVOLUTION DES COMMUNES A PERIMETRE CONSTANT 2015								
En M€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne
Produits de gestion	68,93	67,69	67,43	68,69	68,71	67,75	69,46	0,1%
Charges de gestion	54,29	52,90	53,25	53,65	54,76	52,22	53,07	-0,4%
Charges de personnel	28,53	28,24	28,42	28,44	28,46	27,34	27,81	-0,8%
Excédent brut de fonctionnement	14,65	14,79	14,18	15,05	13,95	15,53	16,39	1,2%
Epargne brute	13,33	13,18	13,26	8,08	12,66	13,95	15,41	0,9%
Dépenses d'équipement	16,24	15,63	20,44	20,21	26,95	22,14	27,09	
Encours de dette au 31/12	25,26	27,62	30,23	33,29	27,57	25,81	27,87	
Excédent brut de fonctionnement / produits de gestion	21,3%	21,8%	21,0%	21,9%	20,3%	22,9%	23,6%	
Epargne brute / produits de gestion	19,3%	19,5%	19,7%	11,8%	18,4%	20,6%	22,2%	
Capacité de désendettement en années	1,89	2,10	2,28	4,12	2,18	1,85	1,81	
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Part de l'EPCI dans les produits de gestion du bloc communal	24,1%	24,4%	24,8%	25,3%	27,5%	29,2%	28,2%	
Part de l'EPCI dans les charges de gestion du bloc communal	24,8%	25,9%	25,1%	26,4%	27,7%	30,9%	31,2%	
Part de l'EPCI dans les charges de personnel du bloc communal	13,4%	15,0%	15,1%	14,8%	16,0%	21,0%	21,5%	
Part de l'EPCI dans les dépenses d'équipement du bloc communal	29,9%	37,5%	22,5%	22,8%	27,1%	25,0%	0,0%	
Part de l'EPCI dans l'encours de dette du bloc communal	27,5%	33,5%	29,6%	29,2%	27,3%	28,9%	26,3%	

Source : logiciel Anafi bloc communal à partir des comptes de gestion



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