

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE L'AUXERROIS

(Département de l'Yonne)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 UNE INTÉGRATION COMMUNAUTAIRE EN VOIE DE CLARIFICATION	9
1.1 Une gouvernance et une mutualisation formalisées fin 2023.....	9
1.1.1 Un pacte de gouvernance adopté au terme d'un processus de trois ans 9	
1.1.2 Une mutualisation avancée avec la ville d'Auxerre.....	10
1.2 Une répartition des interventions en matière foncière qui doit gagner en clarté	11
1.3 Des relations financières clarifiées en 2023	13
1.3.1 Un pacte financier et fiscal adopté tardivement.....	13
1.3.2 Des fonds de concours en évolution.....	14
2 UNE STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE MIEUX FORMALISÉE, NÉANMOINS NON DEPOURVUE D'IRRÉGULARITÉS DANS LA MISE EN ŒUVRE	16
2.1 Une compétence en cohérence avec les documents de planification local	17
2.1.1 Une planification territoriale et urbaine en cours de finalisation	17
2.1.2 Une politique environnementale structurée.....	18
2.1.3 Une stratégie globale de développement des zones d'activités aujourd'hui formalisée	19
2.2 Des irrégularités constatées en matière d'acquisitions foncières	20
2.2.1 Des acquisitions foncières fondées sur un projet aujourd'hui défini	20
2.2.2 Des actes d'engagement d'achat signés avant l'approbation de l'organe délibérant.....	21
2.2.3 Un avis des Domaines à recueillir avant toute décision d'acquisition	22
2.2.4 Des projections financières qui doivent gagner en lisibilité	23
3 UNE SITUATION FINANCIÈRE SATISFAISANTE, DONT LA SOUTENABILITÉ EST À PÉRENNISER	25
3.1 En prérequis, une pratique de l'amortissement à fiabiliser	25
3.2 Un budget principal en mesure de soutenir des budgets annexes	27
3.2.1 Une hausse contenue des produits et charges de gestion	27
3.2.2 Une marge de manœuvre réduite du fait du soutien aux budgets annexes	28
3.3 Une politique d'investissement qui monte en puissance.....	29

3.3.1 Une politique d'investissement initialement modérée	29
3.3.2 Une programmation des investissements dont la soutenabilité doit être assurée	29
4 UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES NÉCESSITANT UN CONTRÔLE INTERNE RENFORCÉ.....	32
4.1 Un suivi et un contrôle du temps de travail à automatiser	32
4.2 Une politique indemnitaire dont le contenu et la mise en œuvre présentent des irrégularités	34
4.2.1 Un avantage collectivement acquis devenu irrégulier.....	34
4.2.2 Mise en œuvre du complément indemnitaire annuel dont la procédure est à formaliser	35
4.3 Un retard dans la formalisation des obligations en matière de cumul d'activités et de déclaration auprès de la HATVP	36
4.4 Un contrôle interne à renforcer en matière de déplacements	37
4.4.1 Des contrôles internes insuffisants en matière de frais de déplacement.....	37
4.4.2 Une utilisation irrégulière des cartes d'achat	39
4.4.2.1 Le cadre juridique des cartes « achat ».....	39
4.4.2.2 Attribution et utilisation irrégulières d'une carte achat par le président de la communauté d'agglomération	39
4.4.2.3 Un défaut de désignation du porteur et un usage irrégulier d'une carte achat par la direction générale des services	40
4.4.3 Un remisage à domicile à formaliser et des contrôles internes à mettre en place en matière d'utilisation des véhicules de service.....	40
4.4.3.1 Une délibération à prendre en cas de remisage à domicile.....	40
4.4.3.2 Un contrôle interne à mettre en place s'agissant de l'usage des véhicules de service	41
ANNEXES.....	43
Annexe n° 1. Évolution du périmètre de la communauté de l'Auxerrois	44
Annexe n° 2. Acquisitions foncières menées par la communauté d'agglomération de l'Auxerrois depuis 2018.....	45
Annexe n° 3. Fonds de concours versés sur la période 2018-2022.....	46
Annexe n° 4. Acquisitions foncières de 2022 à AuxR_Eco Parc (Venoy)	47
Annexe n° 5. Bilan financier de la zone AuxR_Parc d'Appoigny au 28 février 2023	49
Annexe n° 6. Tableaux d'analyse financière.....	51
Annexe n° 7. Évolution des frais de déplacements de l'agglomération.....	55

SYNTHÈSE

Située au cœur de l'Yonne et à proximité de la région parisienne, la communauté d'agglomération de l'Auxerrois entend valoriser les atouts de son territoire afin d'asseoir son rôle moteur pour l'attractivité et l'essor économique du département. Bénéficiant d'un axe de circulation majeur et d'un patrimoine culturel d'exception, la communauté d'agglomération a élaboré un projet de territoire pour les dix prochaines années, entre continuité et nouveaux projets.

Le projet de revitalisation du territoire de l'Auxerrois se traduit par la mise en œuvre de plusieurs politiques publiques, notamment en matière de développement économique, visant à favoriser le tourisme et l'implantation d'entreprises, en matière d'aménagement de l'espace communautaire et d'habitat, avec la requalification des centres-anciens et la restauration du patrimoine culturel, ainsi qu'en matière de transition écologique et énergétique, avec le déploiement d'une filière hydrogène.

L'intégration communautaire a été renforcée depuis 2019. Le pacte financier et fiscal a été adopté en novembre 2022 et actualisé en décembre 2023, tandis que le pacte de gouvernance, qui définit les relations entre l'agglomération et les 29 communes membres, l'a été le 28 septembre 2023. Le temps donné à la concertation a eu pour but de créer les conditions propices à la réalisation du projet de territoire et d'accompagner le développement souhaité pour l'agglomération à l'échelle départementale et nationale.

Concilier l'attractivité avec les enjeux d'une croissance durable, respectueuse du cadre et des conditions de vie des habitants, est un axe affirmé par la communauté d'agglomération. Le développement de zones d'activités économiques requiert une stratégie de planification urbaine et d'aménagement s'intégrant dans les principes directeurs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. Les règles gouvernant l'acquisition de parcelles par une collectivité publique sont à respecter, afin de contribuer à la sécurisation des opérations engagées.

Au cours de la période sous revue, la communauté d'agglomération de l'Auxerrois a su conserver l'équilibre de ses finances, en raison essentiellement d'une politique d'investissement permettant au budget principal de dégager des ressources pour financer les déficits de certains budgets annexes. Ces soutiens ont cependant fragilisé la capacité d'autofinancement du budget principal, ce que la communauté de l'Auxerrois devra prendre en considération dans sa prospective financière au service du projet de territoire jusqu'en 2031. Toutes les charges à venir, notamment le coût de la rétrocession des biens acquis via l'Etablissement public foncier Doubs-Bourgogne-Franche-Comté, ne sont pas intégrées dans cette prospective. La sincérité budgétaire et comptable appelle à ce qu'elles soient effectivement anticipées, à l'aune de la réalisation d'un programme d'investissement volontaire.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, en cours d'harmonisation entre les pratiques de l'agglomération et de la ville-centre (Auxerre), le contrôle interne est perfectible.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Solliciter l'approbation de l'organe délibérant avant la signature de tout acte d'acquisition foncière ayant valeur juridique contraignante.

Recommandation n° 2. : Solliciter l'avis du service des Domaines en amont des délibérations du conseil communautaire approuvant les acquisitions foncières, quel que soit le montant des acquisitions lorsqu'elles font partie d'une opération d'ensemble et, le cas échéant, justifier les écarts avec l'avis des Domaines.

Recommandation n° 3. : Mettre fin au versement de la prime de fin d'année et étudier la possibilité d'intégration de son montant au sein du RIFSEEP.

Recommandation n° 4. : Renforcer le circuit de contrôle des motifs et des pièces justificatives en matière de déplacement professionnel.

Recommandation n° 5. : Établir un règlement applicable aux cartes d'achat, fixant des dispositions à même de sécuriser les achats effectués ainsi que les frais de restauration et d'hébergement.

Recommandation n° 6. : Délibérer, le cas échéant, sur les fonctions ouvrant droit au remisage à domicile des véhicules de service et prendre les actes individuels en découlant.

INTRODUCTION

Procédure

La chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté a inscrit à son programme 2023, par arrêté de la présidente de juridiction n° 2023-02 du 19 décembre 2022, le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération de l'Auxerrois sur les exercices 2018 et suivants.

La présidente de la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté a informé le président, M. Crescent Marault, en exercice depuis 2020, de l'ouverture du contrôle par lettre du 17 janvier 2023. L'ancien ordonnateur, sur la période 2018 à 2020, M. Guy Férez, a également été informé de l'ouverture du contrôle par lettre du 24 janvier 2023.

Les réunions d'ouverture de l'instruction se sont tenues le 31 janvier 2023 avec l'ordonnateur en fonctions et le 13 mars 2023 avec l'ancien ordonnateur.

Les entretiens de fin de contrôle se sont tenus les 23 et 25 mai 2023, respectivement avec M. Guy Férez et M. Crescent Marault.

Le rapport d'observations provisoires a été transmis le 25 juillet 2023 à l'ordonnateur. Des extraits ont été adressés à l'ordonnateur précédant, au maire d'Auxerre, à l'ancien directeur général des services et au directeur de Cabinet.

Par courrier en date du 19 septembre 2023, pour l'un et le 26 septembre 2023 pour le second, l'ancien directeur général des services et le directeur de cabinet ont fait part de leurs observations. Par mail en date du 16 novembre 2023, l'ancien ordonnateur a indiqué ne pas avoir d'observation à formuler.

Par courrier en date du 25 août 2023, l'ordonnateur en fonctions a sollicité un délai de réponse. Un délai a été accordé en vue d'une réponse le 31 octobre 2023. Par courrier réceptionné le 8 septembre 2023, l'ordonnateur a désigné un agent afin de procéder à la consultation des pièces d'instruction¹. Le président de la chambre a pris une décision le 11 septembre 2023 désignant cet agent pour assister ou représenter l'ordonnateur. Les pièces du dossier ont été consultées le 21 septembre 2023. L'ordonnateur a transmis ses observations à la chambre le 26 octobre 2023.

Dans leurs courriers, l'ordonnateur en fonctions et le directeur de cabinet ont demandé à être auditionnés². Les auditions se sont déroulées le 22 janvier 2024³. À l'issue de ces auditions, l'ordonnateur en fonctions a transmis de nouveaux éléments le 22 janvier 2024.

Présentation de l'EPCI et de son environnement

Située dans l'Yonne sur l'axe stratégique Paris-Lyon, la communauté d'agglomération de l'Auxerrois s'est substituée à l'ancienne communauté de communes à compter du 1^{er} janvier 2011. Elle regroupe actuellement 29 communes sur une superficie d'environ

¹ Article R. 243-6 du code des juridictions financières.

² Articles L. 243-3 et R. 243-8 du code des juridictions financières.

³ Article R. 243-9 du code des juridictions financières.

434 km² depuis sa fusion, au 1^{er} janvier 2017, avec 8 des communes appartenant à l'ancienne communauté de communes du Pays Coulangeois (CCPC).

La ville-centre, Auxerre, est le chef-lieu du département de l'Yonne avec une population municipale de 34 151 habitants en 2020. Malgré les extensions de périmètre⁴, et à l'instar du département⁵ et de la ville d'Auxerre, la population de la communauté de l'Auxerrois est en constant déclin depuis le début des années 2010, avec une population municipale de 69 510 en 2008 et 67 237 en 2020, lié un solde naturel et migratoire déficitaire⁶.

Le taux de pauvreté des ménages fiscaux est d'environ 15 % toutes catégories d'âge confondues. Avec 6,6 % au quatrième trimestre 2022, le taux de chômage du bassin d'emploi d'Auxerre est proche de celui de la région Bourgogne-Franche-Comté (6,3 %)⁷. Par ailleurs, l'Auxerrois compte 37 336 logements dont 85 % de résidences principales. Au 1^{er} janvier 2019, le taux de logements vacants du parc privé s'élève à 10,5 % pour la communauté d'agglomération, chiffre sensiblement supérieur au taux moyen en France de 8,3 %, lequel est similaire au taux moyen des agglomérations de moins de 100 000 habitants en 2021⁸.

Le bassin de la communauté de l'Auxerrois est un territoire marqué par une diversité de domaines d'activités, avec une prédominance du secteur tertiaire qui représente 81 % des établissements (71 % pour le département de l'Yonne). L'évolution des créations d'entreprises montre une réelle dynamique depuis 2017, le bassin de l'Auxerrois concentrant plus de 65 % des emplois icaunais. Le tissu économique est constitué à plus de 70 % de petits établissements de 1 à 9 salarié(s), les entreprises de 50 salariés et plus ne représentant que 4,6 % des établissements. Auxerre concentre, à elle-seule, un tiers des emplois du bassin⁹.

Ces éléments socio-économiques illustrent les grands enjeux auxquels la communauté de l'Auxerrois est confrontée et qui trouvent leurs réponses dans la mise en œuvre d'un projet de territoire.

Le projet de territoire « Transformons l'Auxerrois 2021-2031 », entre continuité et nouveaux défis

À la suite du renouvellement des instances en 2020, la communauté de l'Auxerrois a élaboré son projet de territoire « *Transformons l'Auxerrois 2021-2031* ». Présenté par l'EPCI comme un document politique fédérateur, le projet de l'Auxerrois, adopté en mai 2021, souhaite de renforcer l'identité communautaire, en définissant des orientations stratégiques.

Prenant la suite du projet de développement commun couvrant la période 2015-2020, ce nouveau document poursuit les mêmes objectifs de développement économique et touristique du territoire, de réhabilitation et requalification des centres-anciens, et de renforcement de la prise en compte des enjeux énergétiques et environnementaux, avec les projets d'Eco Pôle de Venoy et de la zone H2 Mignottes.

Le projet de transformation de l'Auxerrois se résume dans la volonté de construire « *un territoire attractif / libéré / ouvert et fier* », en mettant en cohérence les données socio-économiques du territoire précédemment décrites avec les principales compétences

⁴ Cf. annexe 1.

⁵ Population légale millésimée 2020 du département est de 334 156 habitants (source Insee).

⁶ Source Insee, données statistiques locales au 1^{er} janvier 2023.

⁷ Source : https://www.observatoire-poleemploi-bfc.fr/fichiers/regards/regards_bassin_auxerre.pdf.

⁸ Source : <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr>.

⁹ Données INSEE - Stock établissement au 31/12/2018 – Diagnostic économique Livre IV – SCOT Mars 2022.

portées par l'agglomération, dans la continuité des actions menées sous couvert du précédent projet. Au service du projet de territoire, un projet d'administration a, par la suite, été présenté au conseil des maires du 26 avril 2022, décrivant les actions opérationnelles concrètes à mettre en œuvre au sein de chaque direction. Le projet de territoire et le projet d'administration qui lui est adossé résultent d'une étroite collaboration entre les services de l'EPCI et des communes membres. Il trouve sa traduction financière dans le plan prévisionnel d'investissement de l'agglomération présenté, pour la première fois, lors de l'adoption du budget primitif pour 2022.

L'évolution des compétences au cours de la période sous revue

Lors de sa fusion avec l'ancienne communauté de communes du Pays Coulangeois, au 1^{er} janvier 2017, la communauté de l'Auxerrois exerçait, outre les compétences obligatoires, quatre des compétences optionnelles légalement possibles à l'exception de l'assainissement collectif, de l'action sociale et de la création et de la gestion des maisons de services au public. À titre facultatif, elle assurait essentiellement le service d'assainissement non collectif et du soutien financier. Les statuts de la communauté de l'Auxerrois en vigueur jusqu'en 2020, tels que modifiés par délibération du 16 février 2017, marquent la volonté de l'agglomération de s'orienter vers une politique active de développement économique.

Les statuts de l'EPCI n'ont été modifiés qu'une seule fois au cours de la période 2018-2022, pour être mis en conformité avec les évolutions législatives à compter du 1^{er} janvier 2020¹⁰. Comparativement au début de cette période, l'agglomération exerce cinq nouvelles compétences au 31 décembre 2022. Par la délibération du 20 décembre 2018, l'intérêt communautaire a été défini de manière restrictive s'agissant des compétences supplémentaires et facultatives ; seul un équipement culturel et sportif, le stade nautique de l'Arbre Sec d'Auxerre, ayant été reconnu d'intérêt communautaire.

Lors de la séance du 30 mars 2023, le conseil communautaire a adopté les nouveaux statuts de l'agglomération à soumettre au préfet de département. Ces derniers ont été revus lors du conseil communautaire du 21 décembre 2023.

¹⁰ Cf. délibération n° 2019-106 du 20 juin 2019 et arrêté préfectoral n° PREF/DCL/BCL/2019/1228.

1 UNE INTÉGRATION COMMUNAUTAIRE EN VOIE DE CLARIFICATION

1.1 Une gouvernance et une mutualisation formalisées fin 2023

Au sein d'une intercommunalité de projet, le conseil communautaire, composé de 64 membres titulaires dont 31 pour Auxerre, joue un rôle clé dans le suivi du projet de territoire et l'évaluation de la stratégie politique menée par l'exécutif. En l'espèce, il se réunit en moyenne six fois par an, en conformité avec les dispositions de l'article L. 5211-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Le conseil des maires constitue, selon l'ordonnateur en fonctions, l'instance d'arbitrage privilégiée par l'EPCI.

Le bureau communautaire a été constitué, en dernier lieu, le 3 septembre 2020 avec 18 membres dont le président, les 11 vice-présidents et 6 délégués choisis par l'assemblée. La communauté de l'Auxerrois comprend un conseil de développement, une commission générale ainsi que cinq commissions thématiques, ces dernières étant composées de 32 membres¹¹.

1.1.1 Un pacte de gouvernance adopté au terme d'un processus de trois ans

La loi « Engagement et proximité » de décembre 2019¹² a instauré le pacte de gouvernance codifié à l'article L. 5211-11-2 du CGCT. Elaboré en début de mandat, il définit le cadre des relations entre l'EPCI et ses communes, en fixant les principes et modalités de coordination des instances, les délégations et les orientations en matière de mutualisation.

Le pacte de gouvernance n'est pas obligatoire, mais un débat doit avoir lieu sur la question de son élaboration, après chaque renouvellement des conseils municipaux. Si le principe d'un pacte de gouvernance est voté, il doit être délibéré dans un délai de neuf mois à compter du renouvellement général des conseils municipaux et communautaires ou de la délibération. L'article 4 de la loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire a prévu que le pacte de gouvernance décidé par l'organe délibérant pouvait être adopté jusqu'au mois de juin 2021, après avis des conseils municipaux rendus dans un délai de deux mois suivant la transmission du projet de pacte. À l'issue de ce délai, leur avis est réputé favorable.

La communauté de l'Auxerrois a débattu sur le principe d'un pacte de gouvernance lors de la réunion du conseil communautaire du 3 septembre 2020 et a acté de son élaboration. Le 31 mai 2021, le conseil des maires s'est prononcé sur le projet de pacte de gouvernance. Dans le cadre de la contradiction, la communauté d'agglomération a indiqué avoir finalement procédé au vote du pacte de gouvernance le 28 septembre 2023.

¹¹ Quatre pour la ville d'Auxerre et un pour chaque autre commune.

¹² Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

1.1.2 Une mutualisation avancée avec la ville d'Auxerre

Les mutualisations au sein d'un bloc communal correspondent à des mises en commun de moyens nécessaires à l'exercice d'une compétence entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres. Elles peuvent revêtir des modalités diverses, plus ou moins intégrées, et permettent d'optimiser les ressources humaines et financières afin de réaliser des économies d'échelles et d'améliorer la qualité du service rendu.

Par délibération n° 2018-135 du 20 décembre 2018, et conformément à l'article L. 5211-39-1 du CGCT, la communauté de l'Auxerrois a adopté un nouveau schéma de mutualisation pour la période 2019-2020, qui repose sur un principe de volontariat. Ce schéma a été mis en œuvre de manière progressive avec la création de services communs, le transfert de nouvelles compétences (complexe aquatique, assainissement), la mutualisation des services entre l'agglomération et la ville d'Auxerre, et la mutualisation à la carte pour les autres communes membres.

La commission d'évaluation des charges transférées (CLECT), instaurée sur le fondement du IV de l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI), a accompagné la définition et la mise en œuvre de ce schéma et des transferts de compétences et d'équipements. Chaque année, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président à son organe délibérant lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget.

Des mutualisations ont ainsi été réalisées de manière spécifique entre l'agglomération et la ville d'Auxerre, en sus de la création de groupements de commande et de services communs avec les autres communes de l'agglomération.

Des groupements de commande ont été instaurés, le centre communal d'action sociale d'Auxerre en bénéficiant depuis 2019. De nombreux services communs entre la ville-centre et l'EPCI ont ensuite été créés au 1^{er} janvier 2019 : la direction générale des services, la communication, l'administration générale, les finances, le contrôle de gestion, les ressources humaines, le patrimoine bâti, les e-services, les projets urbains et ruraux, l'enseignement supérieur, le foncier/domaine public et marchés, droit des sols et ERP¹³, la voirie-espaces verts et propreté, la logistique, l'énergie, l'environnement, allô Auxerrois et les services aux communes. Chaque mutualisation a donné lieu à l'établissement d'une convention conformément aux articles L. 5211 4 1 et L. 5211-4-2 du CGCT.

La création de services communs a permis d'instaurer une structure centrale suffisamment experte et professionnelle pour répondre aux besoins des usagers de la ville-centre et de l'agglomération. Par ailleurs, l'évolution des charges de personnel entre la commune et l'EPCI, sur la période contrôlée, démontre une maîtrise des dépenses.

La mutualisation des services est aboutie entre la ville-centre et l'EPCI. Le respect de la compétence de chacun lors des interventions ou de l'imputation des dépenses requiert dès lors de la vigilance dans la gestion quotidienne des services¹⁴.

À l'inverse, depuis 2015, la mutualisation n'a que peu évolué avec les autres communes membres. Deux services communs sont proposés, un service « Autorisation droit des sol »,

¹³ Etablissements recevant du public.

¹⁴ Ex. facturation au Stade de l'auxerrois au titre de 2022 : une facture ville et une facture émanant de l'agglomération.

depuis 2015, et un service « protection des données », depuis 2019, regroupant seulement chacun 15 communes au 31 décembre 2022. Un groupement de commandes en vue de l'acquisition et de la maintenance d'un logiciel a été créé en 2018.

Un EPCI à fiscalité propre peut également fournir des prestations de services à destination de ses communes membres, qui sont exclues du champ de la commande publique¹⁵. À ce titre, il est prévu la possibilité d'une prestation de service de balayage (délibération n° 2016-067 du 9 juin 2016). Par ailleurs, les services communs de l'agglomération réalisent très ponctuellement des prestations techniques pour d'autres communes membres. Seules trois ont eu recours à de telles prestations : les communes de Jussy et de Coulange-la-Vineuse pour des prestations de maîtrise d'œuvre, respectivement en décembre 2019 et juillet 2021 ; la commune d'Appoigny, en septembre 2019, pour des prestations de maintenance préventive et curative du parc de véhicules engins et matériels.

Avec seulement deux services communs proposés aux communes membres et 15 communes ayant recours aux prestations de services proposées par l'EPCI, le poids de la mutualisation entre la communauté de l'Auxerrois et la ville-centre demeure prépondérant par rapport aux autres communes. La révision des statuts de 2023 a toutefois été l'occasion d'ajouter la possibilité pour l'EPCI de fournir un appui administratif et technique à la demande des communes membres. L'ordonnateur en fonctions a d'ailleurs fait part de la volonté des communes de conserver leurs prérogatives, tout en soulignant leurs besoins grandissant d'appui technique pour l'exercice de leurs compétences.

1.2 Une répartition des interventions en matière foncière qui doit gagner en clarté

Compétence obligatoire pour les communautés d'agglomération, la lutte contre l'habitat indigne et la vacance en centre-ville est pleinement exercée par la communauté de l'Auxerrois au moyen de plusieurs documents stratégiques. Cette forte mobilisation de l'agglomération s'explique par les caractéristiques du parc de logements auxerrois, relativement ancien. La concentration de logements vacants est particulièrement importante dans le centre-ville d'Auxerre, puisque 21 % des rez-de-chaussée sont vacants dans le centre-ville marchand, ce taux atteint 48 % dans le quartier de la Fécauderie.

En faveur de l'habitat, la communauté de l'Auxerrois a mis en place un programme local de l'habitat (PLH) sur la période 2011-2016. Un nouveau PLH pour la période 2022-2027, a été adopté par délibération n° 2022-105 du 19 mai 2022. Adossé au PLH, l'EPCI a instauré un « programme logements durables » (PLD) couvrant la même période, dans l'objectif de déployer diverses aides financières en faveur du logement privé.

L'intégration de la dimension du parc privé dans la politique de l'habitat s'est également traduite par la signature d'une convention d'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) le 8 avril 2016, qui a pris fin en avril 2021. Une OPAH-renouvellement urbain (OPAH-RU) spécifique à la ville d'Auxerre prévoyait un volet d'intervention foncière par l'EPCI, ciblée sur des secteurs et immeubles stratégiques, via des moyens incitatifs et coercitifs pour contraindre les propriétaires à agir pour la réhabilitation des immeubles.

¹⁵ Cf. CAA Paris, 4e chambre, 30 juin 2009, n° 07PA02380.

La communauté de l'Auxerrois a également intégré le dispositif « Action Cœur de ville » (ACV), en co-signant une convention avec la ville d'Auxerre et les partenaire financeurs, le 28 septembre 2018. Homologuée en Opération de Revitalisation de Territoire (ORT) sur le centre-ville élargi d'Auxerre, depuis le 27 septembre 2019, la convention ACV court jusqu'en 2025 et prévoit 26 fiches actions en faveur de la revitalisation du centre-ville.

En parallèle des aides financières précitées, la communauté d'agglomération a engagé une politique d'acquisition foncière dynamique depuis l'année 2020 pour mener à bien sa reconquête du centre-ancien d'Auxerre. La stratégie de la politique de la ville et de l'habitat est déterminée par îlot¹⁶, avec une approche multithématique mobilisant l'ensemble des dispositifs précités, en intervenant par le gel du foncier disponible en centre-ville dans le cadre d'un droit de préemption urbain renforcé (DPUR) institué sur l'ensemble du centre-ville.

Le dispositif ACV homologué en ORT est multifacette et permet une intervention large de l'EPCI, à condition d'en déterminer précisément les contours au regard des compétences respectives de la ville d'Auxerre et de la communauté d'agglomération. L'article L. 5216-5 du CGCT soumet par ailleurs l'exercice de la compétence aménagement du territoire à la reconnaissance de l'intérêt communautaire. Cette définition doit permettre de distinguer ce qui relève de l'EPCI de ce qui relève de la compétence des communes membres. Or, la délibération n° 2018-137 du 20 décembre 2018 et celle n° 2023-044, déterminant l'intérêt communautaire, ne définissent aucune opération d'aménagement autres que celles se rapportant à la compétence « développement économique ».

En l'absence de présentation globale de son intervention foncière en centre-ville d'Auxerre, les acquisitions de l'agglomération manquent de clarté.

Le tableau présenté en annexe 2 retrace les principales acquisitions foncières portées par l'agglomération dans le centre-ville d'Auxerre depuis l'année 2018, représentant un montant total de 5,3 M€. Les acquisitions de la communauté de l'Auxerrois sont justifiées par la mise en œuvre de l'OPAH-RU (projet quartier Saint Pierre), d'Action Cœur de ville (cf. acquisitions rue d'Orbandelle et rue de Paris), du Plan de sauvegarde et de mise en valeur de 1981 (rue Fécauderie) ou de la compétence tourisme (cf. projet de réhabilitation du port d'Auxerre rue Etienne Dolet), parfois entremêlées (cf. îlot Saint Germain recoupant tourisme et réaménagement urbain) ; d'autres sont réalisées en opportunité (cf. acquisition 2 rue de la Draperie).

Au cours de l'instruction, l'ordonnateur a explicité la clé de répartition entre les opérations d'acquisitions foncières réalisées pour le compte de l'agglomération et celles réalisées pour le compte de la ville d'Auxerre, au regard de la finalité du projet : la ville porte les acquisitions relevant de l'habitat, tandis que l'EPCI porte les projets d'aménagement en lien avec l'hôtellerie. Pour autant, les motifs d'acquisition du foncier en centre-ville d'Auxerre, mentionnés dans les délibérations du conseil communautaire, ne permettent pas de s'assurer que les acquisitions foncières réalisées par la communauté d'agglomération relèvent de ses compétences.

La définition précise des opérations d'aménagement envisagées pour la rénovation et requalification du centre-ville d'Auxerre, par la communauté de l'Auxerrois, permettrait de gagner en lisibilité.

¹⁶ Saint Pierre, Saint-Germain, Cordeliers, Ilot Philibert Roux, Batardeau-Montardoins.

L'accueil des gens du voyage sur le territoire communautaire, compétence obligatoire pour les communautés d'agglomération, doit se faire en conformité avec le schéma départemental d'accueil des gens du voyage (SDAGV). Ce schéma prévoit les secteurs géographiques d'implantation des aires permanentes d'accueil et leur capacité, des aires de grand passage de 50 à 200 places et des terrains familiaux locatifs aménagés. Les EPCI exerçant cette compétence obligatoire sont tenus de participer à la mise en œuvre du schéma départemental dans un délai de deux ans suivants sa publication.

Le SDAGV de l'Yonne, en vigueur depuis 2013, prévoit l'implantation de trois aires de grands passages, dont une située dans l'arrondissement d'Auxerre. Si ce dernier compte une aire de passage de 40 places mise en service en 2008, à ce jour, aucune aire de grand passage n'a été aménagée sur le territoire communautaire. Le projet de territoire 2015-2020 prévoyait pourtant la création d'une telle aire¹⁷, ce qui n'a pu aboutir en raison de difficultés à trouver un consensus au sein de l'agglomération. L'EPCI n'a, par ailleurs, conclu aucune convention avec d'autres collectivités visant à remplir son obligation en contribuant au financement d'une aire de grand passage située hors de son territoire.

Dans ces conditions, la chambre invite la communauté de l'Auxerrois à se conformer aux prescriptions du SDAGV de l'Yonne et à procéder à l'aménagement d'une aire de grand passage de 50 à 200 places sur son territoire ou à contribuer au financement d'une telle aire de grand passage située hors de son territoire, en lien avec les autres EPCI.

1.3 Des relations financières clarifiées en 2023

1.3.1 Un pacte financier et fiscal adopté tardivement

Par principe facultatif, l'adoption d'un pacte financier et fiscal est rendue obligatoire pour les communautés d'agglomération signataires d'un « contrat de ville », en vertu du II de l'article L. 5228-4 du CGCT combinés aux articles 1609 nonies C et 1379-0 bis du CGI.

Or, bien que la communauté de l'Auxerrois soit signataire d'un contrat de ville depuis le 6 juillet 2015¹⁸, elle n'a adopté son premier pacte « financier, de solidarité et d'avenir » que par délibération du 24 novembre 2022.

Alors qu'elle y était tenue depuis l'année 2015 et ce, tant qu'aucun pacte n'était adopté, la communauté de l'Auxerrois ne versait aucune dotation de solidarité communautaire (DSC) à ses communes membres en méconnaissance des dispositions de l'article L. 5211-28-4 du CGCT. Si la solidarité communautaire a pu être assurée par d'autres mécanismes, notamment les soutiens financiers dans le cadre des compétences facultatives de l'EPCI, la communauté de l'Auxerrois se devait d'adopter un pacte financier ou, à défaut, d'instituer une DSC en faveur de ses communes membres.

¹⁷ SDAGV, page 15 : « III-2/Les aires de grand passage ➔ Arrondissement d'Auxerre Un terrain a été identifié sur la commune d'Auxerre à proximité de l'usine ISOROY » / page 19 : « IV-1/Les réalisations en terme de structures/les aires de grand passage ➔ Réaliser deux aires de grand passage : Auxerre et Avallon ».

¹⁸ Reconduit depuis par le contrat de ville du 18 juillet 2018, pour la période 2020-2022.

Le pacte adopté en novembre 2022 dresse les actions nécessaires au déploiement des grandes orientations du projet de territoire 2021-2031. Il se prononce sur le principe d'une augmentation des bases d'imposition pour assurer les grands équilibres des budgets et détermine les éléments de solidarité, à savoir :

- deux fonds de soutien aux communes pour les projets d'intérêts communautaires et pour les projets répondant aux objectifs de transition écologique et/ou d'amélioration du confort des citoyens, pour un total de 50 000 € par commune sur la période 2023-2026 ;
- le reversement de la part communale de la taxe d'aménagement sur les zones d'activités économiques au profit de la communauté de l'Auxerrois ;
- le reversement du produit de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau en matière d'éolien et de photovoltaïque : 20 % reversés aux communes d'implantation ;
- l'instauration d'une taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), qui sera collectée au 1^{er} janvier 2023 ; les communes conservent 100 % de la taxe pour les zones d'activités non communautaires, existantes avant le transfert de compétence du 1^{er} janvier 2019.

Dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur a transmis la délibération n° 2023-217 du 21 décembre 2023 approuvant le pacte financier et fiscal.

1.3.2 Des fonds de concours en évolution

En vertu des dispositions du VI de l'article L. 5216-5 du CGCT, et par dérogation aux principes de spécialité et d'exclusivité, une communauté d'agglomération peut verser à une ou plusieurs de ses communes membres des subventions, appelées fonds de concours, afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, à condition que le montant total des fonds de concours n'excède pas la part du financement assurée, hors subventions, par la commune bénéficiaire.

Au cours de la période sous revue, la communauté de l'Auxerrois a modifié sa politique d'attribution de fonds de concours à destination de ses communes membres.

À la suite de la fusion avec les huit communes du Coulangeois, au 1^{er} janvier 2017, la communauté d'agglomération a délibéré le 23 mars 2017¹⁹, pour fixer le règlement d'attribution de fonds de concours applicable jusqu'à la fin de la mandature 2015-2020. Seules les communes à « faible potentiel financier », inférieur à 690 €/habitant, pouvaient bénéficier d'un fonds de concours, ce qui représentait 20 communes sur les 29 membres. À défaut de dotation de solidarité communautaire, le fonds de concours constituait le seul mécanisme de solidarité entre les communes membres. L'enveloppe globale par commune, pour la période 2015-2020, était seulement de 30 000 €.

Depuis l'année 2022, la communauté d'agglomération a fait le choix d'accorder des fonds de concours non plus aux seules communes à faible potentiel financier, mais à l'ensemble des communes présentant un « *projet d'investissement communal d'intérêt communautaire* », c'est-à-dire s'intégrant dans les grands axes du « Projet de territoire de l'Auxerrois ».

¹⁹ Cf. Délibération n° 2017-054 du 23 mars 2017 relative au règlement d'attribution du Fonds de concours pour les communes à faible potentiel financier.

2021-2031 ». Le taux de soutien ne peut dépasser 20 % du montant HT du projet avec un plafond de 20 000 €, dans la limite d'un plafond annuel global de 100 000 €.

Un second dispositif de fonds de concours coexiste, pour accompagner les communes dans leurs projets de « *transition écologique et/ou d'amélioration du confort des citoyens* ». Le règlement précise que « *Ce fond a vocation à soutenir principalement les projets d'investissement des communes mais pourra également être affecté à des dépenses de grosses réparations ou d'entretien si la commune n'a pas de projet d'investissement à soumettre à la communauté d'ici à 2026.* ». Le montant est limité à 30 000 € par commune sur la durée du mandat et l'aide ne saurait dépasser 50 % du montant HT du projet et du reste à charge.

L'adoption de ces deux règlements porte à 50 000 € la somme globale susceptible d'être allouée à chaque commune membre et participe à l'effort de solidarité communautaire. Les critères d'éligibilité ne sont, en revanche, pas clairement identifiés dans ces deux règlements d'attribution, qui gagneraient à comporter des critères plus objectifs, de nature à sécuriser les décisions d'octroi ou de refus d'attribution de fonds de concours.

Sur la période 2018-2022, 14 communes ont perçu un fonds de concours. Les motifs d'attribution des fonds de concours mentionnés dans le récapitulatif des mandats pour la période 2018-2022 ne soulèvent pas d'interrogation au regard de la nature des travaux. Des fonds ont ainsi été versés par la communauté de l'Auxerrois pour la réfection d'un lavoir, la rénovation thermique d'une école maternelle, des aménagements de voirie, des travaux d'extension d'un centre de loisirs. Rapportés à l'effort d'équipement global porté par l'agglomération sur la période 2018-2022, les fonds de concours versés aux communes membres sur le fondement des règlements d'attribution, n'ont représenté, en moyenne, que 1 % des attributions de compensation versées sur la période (cf. annexe 3 – tableau 4).

À compter de la fin de la précédente mandature, en 2020, une période de deux années s'est écoulée sans qu'un règlement d'attribution de fonds de concours ne soit adopté, limitant ainsi la participation de l'agglomération aux projets des communes. L'EPCI a versé des subventions à la seule ville d'Auxerre durant ces deux années au cours desquels aucun règlement d'attribution n'est venu encadrer les conditions et montant des fonds de concours accordés aux communes membres. Aucune autre commune n'a perçu de fonds de concours sur la période allant de juin 2020 à novembre 2022 (cf. annexe 3 – tableau 5).

En premier lieu, par délibération n° 2021-177 du 4 novembre 2021, le conseil communautaire a accordé une subvention d'équipement de 270 532 € TTC au profit de la ville d'Auxerre, pour la participation aux travaux engagés sur Auxerrexpo. Ce soutien est motivé par le fait que cet équipement est essentiel à l'attractivité économique du territoire. La délibération ne permet pas de s'assurer que le montant total de ce dernier n'excède pas la part du financement supporté par la ville d'Auxerre, hors subvention. Cet équipement n'était pas reconnu d'intérêt communautaire jusqu'à la délibération du 30 mars 2023 qui prévoit la compétence de l'agglomération à compter de l'échéance de l'actuel contrat de délégation de service public. Dans le cadre de la contradiction, la communauté d'agglomération a transmis la délibération n° 2023-258 du 21 décembre 2023 relative aux statuts de l'EPCI intégrant, au titre de l'attractivité, l'aménagement et la gestion d'Auxerrexpo à compter du 1^{er} janvier 2026.

En second lieu, par délibération n° 2022-125 du 30 juin 2022, la communauté de l'Auxerrois a accordé une subvention pour les travaux du Conservatoire d'Auxerre, pour un montant de 400 000 €. Ce soutien est motivé par l'intérêt communautaire que représente le Conservatoire à rayonnement départemental. Pourtant, cet équipement ne figurait ni explicitement dans les statuts, ni dans la délibération fixant l'intérêt communautaire. Par délibération n° 2023-099 du 29 juin 2023, le conseil communautaire a adopté un règlement

d'attribution d'un fonds de concours pour la rénovation du Conservatoire et a décidé d'allouer une somme complémentaire de 500 000 €. Dans le cadre de la contradiction, la communauté d'agglomération a transmis la délibération n° 2023-259 du 21 décembre 2023 relative à la définition de l'intérêt communautaire de la communauté de l'Auxerrois – intégrant, au titre de la construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs, le conservatoire de musique et de danse de la ville d'Auxerre à compter du 1^{er} janvier 2025.

En conclusion, la chambre constate que la communauté d'agglomération a accordé des soutiens financiers à la ville-centre, pour un montant total de 670 532 €, avant d'établir de règlement d'attribution assurant une véritable transparence.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'intégration communautaire connaît un renforcement depuis 2020. Si les relations partenariales entre un EPCI et la ville centre sont naturelles au regard du poids démographiques de celle-ci, l'EPCI ne saurait toutefois intervenir dans le champ de compétences de la commune. Il lui appartient de définir les opérations qu'il entend mener sur son territoire au regard du projet commun adopté par les 29 communes, dans le respect des principes de spécialité et d'exclusivité.

L'adoption du pacte financier et fiscal ainsi que l'évolution des statuts permettent de poursuivre le renforcement de la solidarité financières entre l'EPCI et les communes.

2 UNE STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE MIEUX FORMALISÉE, NÉANMOINS NON DEPOURVUE D'IRRÉGULARITÉS DANS LA MISE EN ŒUVRE

La compétence en matière de développement économique constitue le principal axe d'intervention de la communauté de l'Auxerrois. Cette démarche d'attractivité concerne les aides aux entreprises, au commerce et à l'artisanat ainsi que le développement des zones d'activités économiques.

Depuis loi NOTRe du 7 août 2015, la communauté d'agglomération est compétente pour la création, la gestion et l'entretien de l'ensemble des zones d'activités économiques (ZAE). Les ZAE constituent des périmètres précisément définis, au sein desquelles les collectivités publiques interviennent pour viabiliser et aménager des terrains en vue de les céder à des entreprises, favorisant ainsi le développement économique du territoire.

Depuis sa transformation en agglomération au 1^{er} janvier 2011, la communauté de l'Auxerrois a débuté l'aménagement de quatre zones d'activités :

- « AuxR_Parc », située à Appoigny, spécialisée dans la logistique ;
- « AuxR_Eco Parc », située à Venoy, pour la valorisation des déchets ;
- « Les Macherins », située à Monéteau ;
- « H2 Mignottes », située à Auxerre, pour la filière hydrogène.

L'aménagement du territoire communautaire concerne également la mise en œuvre de la politique environnementale et énergétique de l'EPCI.

2.1 Une compétence en cohérence avec les documents de planification local

2.1.1 Une planification territoriale et urbaine en cours de finalisation

Les communautés d'agglomération sont compétentes pour élaborer les schémas de cohérence territoriale (SCoT). Ce document de planification stratégique de long terme, à l'échelle d'un bassin de vie, d'emploi ou d'une aire urbaine, constitue le cadre de référence pour l'exercice des différentes politiques sectorielles portées par l'agglomération, d'autant qu'il est chargé d'intégrer les différents documents de planification supérieurs, notamment le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Pour leur part, les plans locaux d'urbanisme communaux ou intercommunaux (PLUi), les programmes locaux de l'habitat, et les plans de déplacement urbain doivent être compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs des SCoT. Le SCoT constitue ainsi un document-cadre fondateur pour l'exécution de la politique d'aménagement de l'espace communautaire et de développement économique s'agissant de l'implantation de nouvelles zones d'activités économiques.

En l'espèce, le périmètre du SCoT a été défini par arrêté préfectoral du 8 octobre 2014²⁰. La communauté de l'Auxerrois a ensuite adhéré au pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Grand Auxerrois, bassin de vie de 115 communes regroupées en 5 intercommunalités²¹, dont le périmètre correspond à celui du SCoT. Le comité du PETR a prescrit l'élaboration du SCoT du Grand Auxerrois par délibération en date du 13 octobre 2015, tenant lieu de projet de territoire. Pour autant, la chambre observe que le SCoT n'a, à ce jour, pas été adopté par le comité syndical du PETR. Dans le cadre de la contradiction, la communauté d'agglomération a transmis l'extrait n° 2023-12 du registre des délibérations du PETR du Grand Auxerrois relatif à l'approbation du bilan de la concertation et à l'arrêt du projet de SCoT lors de la séance du conseil syndical du 17 octobre 2023.

D'après les éléments de diagnostic pour l'élaboration du SCoT²², en 2019, le périmètre du PETR du Grand Auxerrois représente 2 080 ha de zones d'activités, soit 41 % des zones d'activités du département de l'Yonne, dont 975 ha sont situés sur la communauté de l'Auxerrois. À l'échelle du PETR, 51 % des surfaces commencées se situent sur la communauté de l'Auxerrois.

Par ailleurs, en l'absence de SCoT applicable, les articles L. 142-4 et L. 142-5 du code de l'urbanisme prévoient que *« les zones à urbaniser délimitées après le 1^{er} juillet 2002 ainsi que les zones naturelles, agricoles ou forestières d'un plan local d'urbanisme ou d'un*

²⁰ Arrêté préfectoral n° DDT/SUHR/2014/0201 du 8 octobre 2014.

²¹ CA de l'Auxerrois (29 communes), CC de l'agglomération Migennoise (8 communes), CC de l'Aillantais-en-Bourgogne (13 communes), CC Chablis Villages et Terroirs (36 communes) et CC Serein et Armanche (29 communes).

²² Cf. Schéma de cohérence territoriale du Grand Auxerrois, Diagnostic territorial, Livre IV : diagnostic économique, version mars 2022.

document en tenant lieu ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation à l'occasion de l'élaboration ou d'une procédure d'évolution d'un document d'urbanisme », sauf accord de l'autorité préfectorale. L'absence de SCoT justifie dès lors une prudence dans l'exercice des compétences d'aménagement du territoire et de développement des zones d'activités économiques, et plus spécifiquement dans la constitution de réserves foncières.

Le plan local d'urbanisme intercommunal, couvrant l'intégralité du territoire communautaire, a été instauré par la loi portant engagement national pour l'environnement (ENE dite Grenelle II) du 12 juillet 2010, sans transfert obligatoire pour les EPCI. Pour autant, l'échelon intercommunal était fortement invité à élaborer ce document stratégique afin d'assurer une cohérence et une solidarité entre territoires. Cette compétence devient toutefois obligatoire pour les communautés d'agglomération à compter du 1^{er} janvier 2021, sauf en cas de vote négatif d'au moins 25 % des communes représentant au minimum 20 % de la population.

Par délibération du 16 février 2017, la communauté de l'Auxerrois avait fait le choix de ne pas exercer cette compétence. Conséquence de ce refus exprimé à la majorité absolue, ce sont actuellement 12 PLU et des cartes communales qui perdurent sur le territoire intercommunal, certaines communes relevant même du règlement national d'urbanisme (RNU). Le PLUi constitue pourtant un élément essentiel du territoire, permettant de concrétiser la vision partagée de l'aménagement de l'espace communautaire.

Le conseil communautaire a finalement prescrit l'élaboration d'un PLUi lors de sa séance du 31 mars 2022²³, tenant lieu de plan local de l'habitat et de plan de déplacement urbain. En l'absence de SCoT, auquel le futur PLUi « Habitat et Mobilité » devra se conformer, l'EPCI devra veiller à s'inscrire dans la trajectoire attendue par la loi « Climat et Résilience »²⁴ et le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), de réduction de l'artificialisation des sols à l'horizon 2031.

2.1.2 Une politique environnementale structurée

La communauté de l'Auxerrois se veut pionnière de la transition écologique et énergétique. S'inscrivant pleinement dans la stratégie régionale, elle s'est engagée dans le déploiement de l'hydrogène, mais également en faveur de l'amélioration du cadre de vie et de la prise en compte des changements climatiques. L'aménagement du territoire communautaire prend en compte ces nouveaux besoins à plusieurs égards.

L'EPCI a en effet créé un écosystème territorial regroupant un réseau local de recherche et développement, de production, de stockage et de distribution de l'hydrogène sur son territoire. Il a déployé cinq bus à hydrogène sur son réseau de transport urbain et a inauguré une station hydrogène « AuxHyGen », le 13 octobre 2021. L'EPCI s'engage également dans le développement d'autres sources d'énergies renouvelables, avec l'implantation de nouvelles éoliennes, de centrales hydrauliques sur l'Yonne et d'un centre de méthanisation. Pour attirer des porteurs de projets et des entreprises innovantes en matière environnementale, la communauté de l'Auxerrois a également construit un bâtiment, dénommé « AuxR_Lab » (anciennement Pôle environnemental), dont l'objectif est de « *mutualiser des compétences et*

²³ Cf. délibération n° 2022-053 du 31 mars 2022, PLUi – Prescription d'élaboration.

²⁴ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

des moyens autour d'un objectif de développement économique et d'attractivité territoriale ». Ce site a vocation à héberger les start-ups intervenant dans le domaine de l'économie verte et à leur proposer un accompagnement personnalisé et des services mutualisés.

L'amélioration du cadre de vie, par la réduction des nuisances et de la pollution, est envisagée à plusieurs échelles. Le projet de contournement sud d'Auxerre voit le jour grâce à un co-financement EPCI, État, département et région. La création d'îlots de verdure en centre-ville ou encore de voies de circulation douces, en lien avec l'adoption d'un plan de déplacement cyclable, viennent s'ajouter aux efforts menés par la communauté de l'Auxerrois pour anticiper les risques climatiques et réduire les nuisances. À ce titre, elle a pris en charge le déploiement de 320 vélos électriques en locations depuis le printemps 2023.

Dernièrement, la communauté de l'Auxerrois s'est engagée dans l'élaboration, d'une part, d'un Projet alimentaire territorial (PAT), visant à relocaliser l'agriculture et l'alimentation dans le territoire communautaire et, d'autre part, d'un Plan climat air énergie territorial (PCAET) lui permettant de formaliser l'ensemble de sa stratégie de développement durable et de transition énergétique dans un document-cadre unique.

Cette vision stratégique globale, en cohérence avec le projet d'administration, confère une lisibilité à son action et aux opérations d'aménagement, ce qui constitue une bonne pratique à déployer pour l'exercice de l'ensemble de ses compétences.

2.1.3 Une stratégie globale de développement des zones d'activités aujourd'hui formalisée

La stratégie de développement économique (SDE) de l'EPCI, arrêtée par délibération du 12 décembre 2013, fixe cinq orientations générales en faveur de l'attractivité économique du territoire²⁵, et notamment la création d'un accompagnement visant à répondre aux projets d'installation d'entreprises sur le territoire. Si un bilan des actions menées en faveur du développement économique a été réalisé en août 2020, la stratégie de développement économique de 2013 n'a pas été amendée depuis son adoption. L'ordonnateur a seulement indiqué travailler sur le même schéma, en l'actualisant au regard des enjeux économiques et de transition énergétique.

La commission économique a été informée des projets en matière de création de nouvelles zones d'activités économiques, notamment celles de l'écopôle de Venoy, et « H2 Mignottes », destinée à accueillir la station hydrogène.

La délibération fixant l'intérêt communautaire, en date du 18 décembre 2013, modifiée par la délibération du 30 mars 2023, mentionne seulement, au titre de la « *Définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme* » : la « *Réalisation d'opérations d'aménagement s'inscrivant dans le cadre de la compétence "Développement économique"* », sans autre précision quant à la nature des opérations susceptibles d'être réalisées.

²⁵ Anticiper les mutations et animer les acteurs du territoire ; Accompagner le parcours résidentiel des entreprises et développer une stratégie foncière pour l'accueil des entreprises ; Conjuguer attractivité du territoire, prospection économique et partenariats ; Renforcer la vocation résidentielle et touristique du territoire ; Promouvoir l'image du territoire auprès des cibles prioritaires.

Dans le cadre de la contradiction, la communauté d'agglomération a transmis la délibération du 21 décembre 2023 relative à l'approbation de la stratégie économique 2023-2031. Les délibérations relatives à la création de la zone d'activités AuxR_EcoParc et à la création de la zone d'activités AuxR_AéroParc ont également été remises.

2.2 Des irrégularités constatées en matière d'acquisitions foncières

La future zone d'activités de Venoy, AuxR_Eco Parc, devrait être dédiée à l'implantation de sociétés spécialisées dans le traitement et la valorisation des déchets. L'ordonnateur justifie la création de cette nouvelle zone par la circonstance que les entreprises recherchent du foncier supérieur 10 ha, ce que n'offrent pas les zones d'activité économique (ZAE) existantes.

2.2.1 Des acquisitions foncières fondées sur un projet aujourd'hui défini

Faisant suite aux conclusions d'une étude portant sur « *la faisabilité de création d'un (ou plusieurs) parc(s) d'activités aux sorties d'autoroute du département* », réalisée à la demande du département de l'Yonne, la communauté de l'Auxerrois s'est portée maître d'ouvrage pour la réalisation d'une ZAE au Sud d'Auxerre, le 7 novembre 2002. Le 23 juin 2005, le conseil communautaire a décidé d'arrêter le périmètre du parc d'activités de Venoy autour de l'aire de services sur l'autoroute A6 « Venoy / Grosses-Pierres ».

Le PLU de Venoy, approuvé le 29 mai 2013, en vigueur à ce jour, prévoit un périmètre de 90 ha à l'Est de l'autoroute A6, classé en zone 2AUy, c'est-à-dire réservé à la création d'un parc d'activités économiques intercommunal, aménagé par le biais d'opérations d'aménagement d'ensemble et ouvert à l'urbanisation sous réserve d'une modification du PLU. A ce jour, le PLU de Venoy n'a pas été modifié pour permettre l'urbanisation de la zone et plusieurs études restent à mener avant le démarrage des travaux.

À cet égard, la Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe), dans son avis conforme du 15 mars 2023, a soumis la révision du PLU de Venoy à la réalisation d'une évaluation environnementale²⁶, pointant l'absence de justification du besoin de foncier et de l'adéquation de l'évolution du PLU avec le SRADDET, mais également l'absence de cadre et de phasage du projet d'aménagement. La MRAe n'a pas autorisé la poursuite de la révision du PLU. Elle estime que les risques en termes de mobilité, de pollution, d'impacts sur des milieux humides, qui n'ont pas fait l'objet d'inventaires, et des espaces boisés, ainsi que l'importante imperméabilisation des sols n'ont pas été examinés.

S'agissant du périmètre exact de la future zone d'activités de l'écopôle de Venoy, l'EPCI a indiqué, au cours de l'instruction, que seulement 63,5 ha devraient finalement être ouverts à l'urbanisation lors de la révision du PLU de Venoy, le surplus devant être restitué en zone agricole ou naturelle. La carte d'emprise de la zone d'activité mentionne d'ailleurs que la zone du futur Eco Parc s'étendra sur une surface aménageable de 37,6 ha. Dans le cadre de la

²⁶ Cf. article L. 122-1 du code de l'environnement.

contradiction, l'ordonnateur a transmis la délibération n° 2023-244 du 21 décembre 2023 relative à la création de la zone d'activités AuxR_EcoParc.

Des promesses d'achat ont été signées au début de l'année 2022, le conseil communautaire ayant approuvé l'acquisition de 16 parcelles lors de sa séance du 30 juin 2022 et de 14 parcelles lors de sa séance du 24 novembre 2022, portant le coût total des acquisitions à 1,32 M€²⁷. Près de 34 ha de parcelles de la zone ont été acquises par l'EPCI.

L'EPCI a justifié ces acquisitions avant l'arrêt définitif du périmètre de la ZAE de Venoy, par le fait que certains propriétaires fonciers souhaitaient vendre la totalité de leurs parcelles, dont seulement une partie se trouvait dans les 63,5 ha finalement aménageables. Il a également fait valoir qu'il dispose de deux prospects, nécessitant une livraison des parcelles aménagées dans un délai contraint de moins de deux ans.

2.2.2 Des actes d'engagement d'achat signés avant l'approbation de l'organe délibérant

Aboutissement des négociations réalisées par la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), la communauté de l'Auxerrois a signé sept promesses unilatérales d'achat, dans le cadre d'une procédure de substitution engagée par la SAFER, le 23 mai 2022. Le montant total des acquisitions s'élève à 1 187 692 € hors frais de la SAFER et d'indemnisation des propriétaires (cf. annexe 4). Les clauses contractuelles prévoient que, dans le cas où l'acquéreur - l'EPCI - ne respecte pas son engagement d'acheter le bien, la SAFER peut poursuivre la réalisation judiciaire de la vente ou conserver le dépôt de cautionnement variant de 10 % à 20 %.

Cet engagement impose dès lors à l'agglomération de procéder à l'achat du bien dans un délai déterminé et selon le prix mentionné. Pour autant, les acquisitions n'ont été soumises à l'approbation du conseil communautaire que le 30 juin suivant, postérieurement à la signature des promesses d'achat qui engagent juridiquement l'EPCI. Les promesses unilatérales d'achat relatives aux 16 acquisitions autorisées par le conseil communautaire le 24 novembre 2022 ont été signées le jour même de la séance du conseil communautaire se prononçant sur ces acquisitions.

²⁷ Montant comprenant les frais de la SAFER et les indemnités dues aux propriétaires.

En conséquence, la chambre recommande à l'ordonnateur de solliciter l'autorisation de l'organe délibérant avant la signature de tout acte d'acquisition foncière ayant une valeur contraignante pour l'EPCI, afin de sécuriser ses procédures d'achat.

Recommandation n° 1. : Solliciter l'approbation de l'organe délibérant avant la signature de tout acte d'acquisition foncière ayant valeur juridique contraignante.

2.2.3 Un avis des Domaines à recueillir avant toute décision d'acquisition

En prévision des acquisitions foncières à venir sur le parc d'activités de Venoy au cours de l'année 2022, la communauté de l'Auxerrois a sollicité l'avis de la direction de l'immobilier de l'État (service des Domaines ci-après) s'agissant de 36 parcelles.

Un premier avis a été rendu le 8 août 2021, mentionnant un prix moyen de 0,30 € le m². Au regard de l'expérience de la SAFER et du prix moyen constaté dans des zones similaires, la communauté de l'Auxerrois a considéré que le montant mentionné dans cet avis correspondait, en réalité, à des parcelles situées en zone agricole. Les parcelles étant classées en zone à urbaniser sous réserve de modification du PLU, la communauté de l'Auxerrois est passée outre cet avis. Lors des séances des 30 juin 2022 et 24 novembre 2022, le conseil communautaire a approuvé l'acquisition des parcelles à un prix moyen de 3,70 € le m², conformément au prix négocié par la SAFER avec les propriétaires (cf. annexe 4).

L'avis du 8 août 2021 est devenu caduc à l'issue d'un délai de 12 mois. La communauté de l'Auxerrois a dès lors sollicité un second avis, qui a été rendu le 25 novembre 2022²⁸, soit au lendemain de la séance du conseil communautaire autorisant les nouvelles acquisitions foncières. Dans ces conditions, la chambre constate que les acquisitions approuvées par le conseil communautaire le 24 novembre 2022, l'ont été sans avis du service des Domaines.

La communauté de l'Auxerrois justifie cette omission au regard de la valeur vénale des parcelles en cause, inférieure à 180 000 €. En vertu des articles L. 1311-9 et L. 1311-10 du CGCT, lorsque l'acquisition de plusieurs parcelles concourt à la réalisation d'une même opération immobilière, le montant à prendre en compte pour saisir le service des Domaines de l'Etat est, soit le montant de chaque tranche s'il est supérieur au seuil fixé par arrêté²⁹, soit le montant total d'acquisition s'il dépasse ce seuil³⁰.

En l'espèce, les parcelles dont les acquisitions ont été approuvées par délibération du 24 novembre 2022, pour un montant total de 617 564 €, constituent un même ensemble immobilier s'inscrivant dans un projet unique de constitution de réserves foncières en vue d'aménager une ZAE. Le service des Domaines aurait dû être saisi pour l'ensemble des acquisitions approuvées avant la séance du conseil communautaire du 24 novembre 2022. Par

²⁸ Date de dossier en état : 26/10/2022.

²⁹ Cf. arrêté du 5 décembre 2016 relatif aux opérations d'acquisitions et de prises en location immobilières poursuivies par les collectivités publiques et divers organismes, fixant les seuils applicables à compter du 1^{er} janvier 2017 : 180 000 € pour les opérations de vente.

³⁰ Cf. CAA Nantes, 15 novembre 2013, Sté Cilaos, n° 12NT00198 ; CAA Marseille, 20 décembre 2012, n° 11MA00184.

exemple, les parcelles ZB33 et ZR11 ne figurent dans aucun des deux avis des Domaines précités, alors qu'elles font partie de la même opération immobilière.

Enfin, il est constaté que les parcelles acquises le 30 juin 2022 l'ont été à un prix supérieur au second avis des Domaines. Il en va de même des acquisitions autorisées le 24 novembre 2022. Il est admis de s'écarter de l'avis des Domaines sous réserve de justifier de motifs d'intérêt général et de contreparties suffisantes³¹. À titre d'exemple, la parcelle ZR10 a été acquise pour un prix de 4,44 € le m², sans justification dans la délibération.

Dans ces conditions, la chambre recommande à la communauté de l'Auxerrois de se conformer aux dispositions précitées des articles L. 1311-9 et L. 1311-10 du CGCT, afin de sécuriser ses acquisitions foncières.

La soumission des acquisitions foncières à l'approbation de l'organe délibérant et, en amont, la régularité de la procédure d'avis des Domaines, constituent autant de gages pour la transparence de l'action publique et la bonne gestion des deniers publics qu'il incombe à tout entité publique de respecter.

Recommandation n° 2. : Solliciter l'avis du service des Domaines en amont des délibérations du conseil communautaire approuvant les acquisitions foncières, quel que soit le montant des acquisitions lorsqu'elles font partie d'une opération d'ensemble et, le cas échéant, justifier les écarts avec l'avis des Domaines.

2.2.4 Des projections financières qui doivent gagner en lisibilité

En prévision du lancement des procédures d'acquisitions foncières, un budget annexe a été créé par délibération du 4 novembre 2021. Un premier budget primitif a été adopté dès la même séance du conseil communautaire, pour permettre l'acquisition de terrains : la somme de 3 786 500 € a été inscrite en charges à caractère général au budget primitif 2022. Le financement est assuré par l'emprunt, à hauteur de 2 786 500 €, et les ventes à hauteur de 1 M€. Au 31 décembre 2022, le budget comptabilise 79 566 € de dépenses en achat de terrains à aménager, mais aucune recette.

L'inscription de recettes de vente au budget primitif 2023, alors que les terrains ne sont pas tous achetés et que les travaux de viabilisation n'ont pas commencé, reflète des prévisions financières incertaines. Les prévisions produites par l'EPCI portent sur les années 2023 à 2027. Les travaux d'aménagement les plus conséquents seront réalisés sur la période 2024-2025 en deux phases, et les derniers aménagements sont prévus au cours des années 2026-2027. Le coût total des travaux est estimé à 5 135 221 € et l'achat de foncier à 3 938 948 €, soit un total de 9 074 169 € pour 63 ha. S'agissant des recettes, la taxe d'aménagement (TA) sera intégralement reversée à la communauté de l'Auxerrois tandis que la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) sera reversée à hauteur de 80 %. Le produit attendu par l'EPCI sur la zone de Venoy,

³¹ Cf. CAA Bordeaux, 9 mai 2019, Communauté de communes Sidobre-Val d'Agout, n° 17BX01308 ; CE n° 310208, 25 novembre 2009 ; CAA Marseille, n° 13MA03615, 26 juin 2015 ; CAA Marseille, n° 18MA03648, 18 décembre 2020.

pour une surface commercialisée de 10 ha dont 31 % de surface construite, est estimé à 263 309 € pour la TA et 125 328 € au titre de la TFPB³².

Il est constaté que ces prévisions manquent de fiabilité à plusieurs égards : d'une part, les ventes de terrains sont chiffrées en recette en 2023 et 2024 alors que les travaux ne devraient être achevés qu'en 2025, d'autant que la révision du PLU de Venoy a été soumise à la réalisation d'une évaluation environnementale ; d'autre part, plusieurs postes de dépenses ne sont pas chiffrés dans le bilan produit (travaux sur les réseaux et une partie de la viabilisation voirie).

Le coût de revient au m² tiendra compte des critères objectifs mentionnés par l'ordonnateur en cours d'instruction, à savoir notamment, la création d'emplois, les vertus du projet en matière d'environnement, etc.

Le bilan de la zone d'activités d'Appoigny, dite « AuxR_Parc »

La zone d'activités d'Appoigny, vitrine de l'engagement de la communauté de l'Auxerrois en faveur des entreprises, est en voie d'être intégralement commercialisée depuis 2020. D'une surface de 50 ha, le périmètre définitif de la zone a été arrêté en 2008 et les acquisitions foncières ont été opérées pour un coût total d'environ 1,5 M€. Les travaux d'aménagement n'ont été réalisés qu'à compter de l'année 2018 en raison, notamment, d'importantes fouilles archéologiques et de la nécessité de préserver la faune et la flore.

Le coût total d'aménagement de la zone peut être évalué à 20 139 464 € selon le détail présenté par l'agglomération en annexe 5. La zone supporte, à ce jour, un déficit conséquent de près de 15,2 M€, financé par l'emprunt bancaire et plusieurs avances remboursables et subventions exceptionnelles du budget principal, représentant de plus de 3,8 M€ cumulés (cf. annexe 5).

Les promesses de vente et protocoles d'accord en cours de signature constituent près de 11 M€ de recettes.

Les difficultés d'aménagement et de commercialisation de cette zone pourraient inciter l'EPCI à la prudence pour l'aménagement de futures zones d'activités.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le développement de zones d'activités économiques (ZAE) sur un territoire communautaire requiert la définition préalable d'une stratégie de planification urbaine et d'aménagement, s'intégrant dans les principes directeurs du SRADDET et de la législation en faveur de la protection de l'environnement.

Finalisés, les outils de planification urbaine et de développement des zones d'activités économiques, offriront une vision globale et stratégique de la politique d'aménagement. Dans ce cadre, l'ensemble des règles qui gouvernent l'acquisition de parcelles par une collectivité publique devront être respectées.

³² Estimation réalisée sur la base d'une extrapolation de la TA et de la TFPB sur AuxR_Parc.

3 UNE SITUATION FINANCIÈRE SATISFAISANTE, DONT LA SOUTENABILITÉ EST À PÉRENNISER

La présente analyse financière repose sur les comptes administratifs ainsi que sur les données des comptes de gestion intégrées dans l'application ANAFI développée par les juridictions financières.

La situation financière de la communauté d'agglomération a évolué entre 2018 et 2022, sous l'effet des transferts de compétences, de la mutualisation des services et de la stratégie de développement économique. L'agglomération comptait sept budgets annexes en 2018, elle en compte désormais 11, dont quatre dédiés aux zones d'aménagement.

En 2022, les dépenses réelles consolidées des 12 budgets représentent 59,2 M€ et les recettes réelles consolidées s'élèvent à 61,3 M€. Le périmètre retenu pour l'analyse financière est celui du budget principal et des budgets annexes « Déchets collecte », « Déchet redevance », « Mobilité durable », « Assainissement » et « Eau », qui représentent l'essentiel des dépenses et recettes hors budget principal³³.

Un règlement budgétaire et financier, adopté par délibération du conseil communautaire du 24 novembre 2022, précise et formalise les règles de gestion budgétaires et comptables de la communauté d'agglomération. L'EPCI a également mis en application l'instruction comptable M57 à compter du 1^{er} janvier 2023.

3.1 En prérequis, une pratique de l'amortissement à fiabiliser

L'amortissement des immobilisations est obligatoire pour les communes et les EPCI de plus de 3 500 habitants en vertu de l'article L. 2321-2 27° du CGCT. L'article R. 2321-1 apporte des précisions sur la nature et la durée des amortissements, et indique que ceux-ci concernent notamment les biens meubles autres que les collections et œuvres d'art, les biens immeubles productifs de revenus et les immobilisations incorporelles autres que les frais d'études et d'insertion suivis de réalisation.

Le compte 23 « Immobilisations en cours » fait apparaître en fin d'exercice la valeur des immobilisations qui ne sont pas terminées ou non mises en service. Lorsque les immobilisations sont achevées ou mises en service, l'ordonnateur émet un certificat administratif pour les intégrer à l'actif de la collectivité, déclenchant ainsi, selon leur nature et le type de budget, leur amortissement.

³³ Les budgets annexes « Prestations de service » et « Service public d'assainissement non collectif » (SPANC) ne comportent pas de section d'investissement et s'équilibrent en section de fonctionnement, ils ne seront donc pas pris en compte dans l'étude de la situation financière de l'agglomération. Les zones d'aménagement, qui fonctionnent selon des règles budgétaires et comptables particulières, ne seront abordées que sous l'angle de leur participation à l'encours de dette de la collectivité.

Au cours de la période de contrôle, il est constaté que le solde des travaux en cours a augmenté.

Tableau n° 1 : Présentation des soldes des travaux 2018-2022

<i>En €</i>	2018	2019	2020	2021	2022
Budget principal	1 603 927	3 271 171	5 102 556	5 850 170	6 964 444
Mobilité	1 888 627	2 064 688	2 064 688	2 064 688	2 064 688
Eau potable	2 507 656	4 852 359	5 749 856	7 599 966	11 642 547
Assainissement			2 764 934	4 241 505	7 273 736

Source : CRC d'après ANAFI

Dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur a indiqué qu'entre 2022 et 2023, le compte 23 a été réduit de manière très importante.

L'examen du budget annexe « Déchets Redevance incitative » illustre les enjeux liés à la gestion de l'actif, du transfert du compte 21 au compte 23 et de l'amortissement. Le budget Déchets Redevance incitative a dû absorber des admissions en non-valeurs importantes. La communauté a demandé l'autorisation d'utiliser de façon exceptionnelle les excédents d'investissement pour absorber ces admissions en non-valeur. La préfecture a accordé cette autorisation, sous réserve que l'EPCI respecte son obligation de continuer les plans d'amortissement commencés, ce qui implique de dégager des excédents de fonctionnement.

Concernant le budget principal, la communauté a indiqué avoir établi un certificat administratif de basculement du pôle environnemental le 5 octobre 2022, pour un montant de 4 540 902 €. Le bâtiment Tiers-lieu figure dans les travaux en cours pour un montant de 1 031 043,53 € et sa livraison est prévue en 2023. Le coût total de ces deux bâtiments, productifs de revenus (cf. délibérations assujettissement à la TVA), est de 5 571 946 €. Ils sont amortissables en 25 ans selon les durées votées par le conseil communautaire. Le certificat administratif établi par l'agglomération impute le pôle environnemental au compte 21318 « autres bâtiments publics » et non au compte 21132 « Immeuble de rapport ». Dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur a indiqué que l'imputation avait été rectifiée.

Pour le budget annexe eau potable, le stock au compte 23 s'élève à 11 642 547 € au 31 décembre 2022. Dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur a indiqué que le solde du compte 23 du budget annexe eau est de 5,7 M€ au 31 décembre 2023.

Pour le budget annexe assainissement, la durée d'amortissement la plus longue est fixée à 50 ans et concerne également les réseaux. Le stock au compte 23 s'élève à 7 273 736 € au 31 décembre 2022. Dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur précise que ce montant est avant tout la reprise des budgets de 32 entités, soit 29 communes et 3 SIVU et s'élève à 7 200 000 € au 31 décembre 2023.

Pour le budget mobilité, les bus à hydrogène représentent un investissement de 3 123 500 € HT. Ces biens mis à disposition, ne sont amortis ni par l'agglomération (cf. article R. 2321-1 du CGCT), ni par le délégataire de service public. Dans le cadre de la

contradiction, l'ordonnateur a indiqué que les travaux réalisés pour le pôle d'échange multimodal ont été transférés au compte 21 en 2023.

La chambre invite l'agglomération à s'assurer de l'amortissement des bus à hydrogène et à poursuivre l'amortissement à la date prévue par les textes en vigueur.

3.2 Un budget principal en mesure de soutenir des budgets annexes

3.2.1 Une hausse contenue des produits et charges de gestion

Reflet de l'accroissement de l'intégration communautaire, le budget principal de l'agglomération auxerroise a évolué au cours de la période sous revue.

À périmètre constant, retraité de la compétence déchet et des atténuations de produits³⁴, les produits de gestion augmentent de 76 % entre 2018 et 2022. Hors reversements de fiscalité, ils s'élèvent à 25,1 M€ en 2022, dont 49 % de fiscalité nette et 43 % de dotations et participations.

Le produit fiscal prélevé au profit de l'agglomération s'élève à 25,2 M€ mais plus de la moitié de cette fiscalité est reversée, dont 7,9 M aux communes dans le cadre des attributions de compensation ; l'agglomération contribue par ailleurs à hauteur de 4,7 M€ au Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et de 0,2 M€ au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Alors que la fiscalité était atone en 2021, elle contribue en 2022 à l'amélioration de la capacité d'autofinancement (CAF) brute, avec une augmentation de 10 % du produit de la fraction de TVA (+1 M€). L'agglomération a institué un taux additionnel à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) de 2 % à compter du 1^{er} janvier 2023.

Les ressources d'exploitation de l'agglomération sont également constituées des recettes du centre nautique et de la facturation de services aux communes, syndicats mixtes ou aux budget annexes.

Sur la base des mêmes retraitements, les charges de gestion augmentent de 69 % au cours de la période sous revue, pour s'élever à 22,3 M€ en 2022. Elles sont couvertes par l'augmentation concomitante des produits de gestion.

Les dépenses de personnel, qui représentent 68 % des charges de gestion, ont augmenté de 12,1 M€ en 2019 en raison de la mutualisation des services. Ce poste de dépenses a été contenu entre 2019 et 2021, avec une baisse de -0,9 %. En 2022, cette diminution est essentiellement due au transfert de personnel vers le budget « déchet collecte » (- 2,8 M€).

Au cours de la période sous revue, la CAF brute du budget principal a fluctué, tout en demeurant à un niveau satisfaisant, passant de 2 M€ en 2018 à 2,3 M€ en 2022. Le budget principal de la communauté de l'Auxerrois n'avait pas d'emprunt bancaire en stock avant 2020, ce qui a permis à l'agglomération de maintenir une CAF nette confortable (cf. annexe 6).

³⁴ Le retraitement est réalisé au motif que la compétence déchets a été autonomisée dans un budget annexe en 2022, et pour prendre en compte les recettes nettes des atténuations de produits.

Les charges de gestion sont également constituées de subventions versées par le budget principal à certains budgets annexes.

Les choix effectués par le conseil communautaire en matière d'offre de service de mobilité impliquent un déficit structurel du budget annexe correspondant, pris en charge par le budget principal. Le montant de la subvention d'équilibre a fluctué entre 0,8 M€ et 1,3 M€ sur la période. L'agglomération a également versé des subventions exceptionnelles au budget annexe de la zone d'aménagement d'Appoigny d'1 M€ en 2021 et 2022, et de 750 000 € en 2023, afin d'en assurer l'équilibre.

Ces subventions d'équilibre, régulières, pèsent sur les résultats du budget principal. La CAF brute du budget principal n'a été positive en 2018 et 2021 qu'en raison de l'excédent dégagé par l'exercice de la compétence déchets (cf. annexe 6).

3.2.2 Une marge de manœuvre réduite du fait du soutien aux budgets annexes

Les dépenses d'équipement consolidées à l'échelle de l'ensemble des budgets de l'établissement sont majoritairement autofinancées. Entre 2018 et 2022, les dépenses d'équipement consolidées s'élèvent à 60,6 M€, dont seulement 15,9 M€ pour le budget principal, et concernent plus particulièrement le budget annexe du parc d'activités d'Appoigny en début de période. Ce budget annexe a en effet mobilisé 13,5 M€ de dépenses d'aménagement entre 2018 et 2020. La reprise de la compétence assainissement au 1^{er} janvier 2020 et la mise en œuvre de travaux sur le réseau d'eau potable ont fortement augmenté les dépenses d'équipement consolidées à partir de l'année 2021 (cf. annexe 6).

Hors zones d'aménagement, à l'exception du budget mobilité, les différents budgets dégagent une capacité d'autofinancement brute permettant de couvrir le remboursement en capital des emprunts et de contribuer au financement des dépenses d'équipement. Le recours à l'emprunt a été modéré sur la période, et le stock de dette, qui avait doublé en 2020 avec le transfert de la compétence assainissement, diminue en 2022 (cf. annexe 6).

Le résultat consolidé de l'ensemble des budgets, hors restes à réaliser, évolue favorablement sur la période, passant de 12,8 M€ en 2018 à 21,2 M€ fin 2022, le budget assainissement concourant à cette évolution à hauteur de 3 M€ (cf. annexe 6).

Alors qu'elle est en mesure d'assurer l'autofinancement de ses dépenses consolidées, l'agglomération dispose pourtant d'une trésorerie abondante, ce qui signale une mobilisation de ressources excessive au regard des emplois réalisés. Cette trésorerie permet de soutenir le budget annexe Mobilité et les budgets annexes des zones d'aménagement de Venoy et H2 Mignottes (cf. annexe 6).

En conclusion, au cours de la période contrôlée, la communauté d'agglomération de l'Auxerrois a su assurer l'équilibre financier de ses budgets. La politique d'investissement du budget principal a permis de dégager des ressources pour financer les déficits du budget mobilité et assurer le financement de la zone d'Appoigny. Ces soutiens fragilisent cependant la capacité d'autofinancement de l'agglomération.

3.3 Une politique d'investissement qui monte en puissance

3.3.1 Une politique d'investissement initialement modérée

Sur la période 2018-2022, le montant cumulé des dépenses d'équipement du budget principal est de 15,9 M€. Celles-ci sont essentiellement centrées sur le développement économique, puisque les principaux investissements du budget principal, sur la période contrôlée, concernent le Pôle Environnemental (AuxR_Lab) et le Tiers Lieu (AuxR_Factory), mais également, à compter de 2021, les acquisitions foncières.

Le niveau de dépenses d'investissement est sensiblement inférieur à la moyenne des EPCI de la strate démographique : en 2022, les dépenses d'équipement du budget principal de l'agglomération sont de 43 € / habitant et les subventions d'équipement de 7 € / habitant, alors qu'elles sont respectivement de 85 € / habitant et 24 € / habitant, en moyenne, pour les communautés d'agglomération de la strate. Ce niveau de dépense est cohérent avec la CAF brute dégagée par l'agglomération, qui est de 34 € / habitant, inférieure de moitié à la moyenne de la strate des communautés d'agglomération de 50 000 à 100 000 habitants (71 € / habitant), ce qui pourrait constituer à terme un frein au financement d'investissements plus conséquents.

L'absence d'annuités d'emprunt, ou leur faible niveau en 2021 et 2022, a permis à l'agglomération de dégager une CAF nette de 10,9 M€ sur la période. L'EPCI a également bénéficié d'attributions de compensation en investissement (2,3 M€ sur la période), du FCTVA (1,4 M€) et de subventions d'investissement (1,2 M€).

Son financement propre disponible cumulé de 2018 à 2022 s'élève dès lors à 15,9 M€, permettant de couvrir les dépenses d'équipement.

L'agglomération a néanmoins souhaité financer les travaux du pôle environnemental par l'emprunt. Deux emprunts ont par ailleurs été réalisés en 2021 sur le budget principal pour financer le PA Appoigny pour un total de 3 878 000 €, dont un emprunt in fine de 2 072 000 € (capital à rembourser au 30 décembre 2024). Les trois emprunts souscrits en 2020 et 2021 bénéficient de taux favorables³⁵, permettant à l'agglomération de financer ses équipements à bas coût et de conserver son fonds de roulement net global à un niveau confortable, représentant 183,9 jours de charges courantes en 2022 (cf. annexe 6).

Au regard de son niveau actuel de dépenses d'équipement (dont la stratégie a récemment évolué), la capacité d'autofinancement nette dégagée par l'agglomération, bien que peu élevée, est suffisante et la situation financière de l'agglomération reste saine.

3.3.2 Une programmation des investissements dont la soutenabilité doit être assurée

Traduction chiffrée du projet de territoire, le plan pluriannuel d'investissement (PPI) a été présenté pour la première fois lors de l'adoption du budget primitif 2022. La première version recensait 59 actions/investissements à mener sur la période 2021-2032 pour un coût total de 80 M€. Au 8 février 2023, le PPI s'est enrichi et liste 107 actions/investissements à

³⁵ Taux fixes à 0,52 %, 0,56 % et 0,43 %.

réaliser sur la période 2021-2036, pour un montant de 97 M€, sur le budget principal. Le PPI est régulièrement présenté au conseil communautaire.

L'agglomération prévoit sur la période 2021-2030 des investissements à hauteur de 89,7 M€ et établit une prospective sur cette même période. Deux politiques publiques portent 50 % des dépenses d'investissement :

- la mobilité à hauteur de 27,6 M€, avec la création d'un « hub multimodal » gare St-Gervais de 2,3 M€ et le contournement Sud d'Auxerre estimé à 22,5 M€ ;
- le développement économique à hauteur de 19 M€, incluant l'équilibre d'AuxR_Parc pour 6,4 M€ et l'achat de foncier économique pour 3,7 M€.

L'agglomération distingue dans sa programmation une enveloppe « fonds de concours »³⁶ de 48,5 M€ et une enveloppe « opérations d'équipement » de 41,2 M€.

Les investissements liés à l'administration générale concernent le besoin en maintien actif (mobilier et matériel) et l'informatique pour 5,4 M€, les travaux de bâtiment, dont l'acquisition du siège de l'EPCI, pour 3,9 M€ et les achats de véhicules pour 1,7 M€. Les investissements dans le domaine de la culture concernent essentiellement des subventions : 1,4 M€ pour le conservatoire de la ville d'Auxerre et 4,5 M€ pour un bâtiment d'archives mutualisé avec le conseil départemental et la ville d'Auxerre. La politique de la ville concerne principalement la construction d'un bâtiment dans le cadre du nouveau programme de rénovation urbaine (NPRU) (5 M€) et la rénovation de l'abbaye Saint-Germain d'Auxerre, qui bénéficie de 4,5 M€ de fonds de concours sur la période.

L'agglomération a établi une prospective sur la période 2022-2030 à partir d'hypothèses d'évolution prudentes. Les dépenses d'investissement servant de base à la prospective sont concordantes avec les prévisions du PPI jusqu'en 2027.

Sur la période 2022-2027, les dépenses d'investissement s'élèveraient à 71,9 M€ et seraient financées à 53 % par de l'emprunt. L'encours de dette s'élèverait ainsi à 36,6 M€ au 31 décembre 2027, soit 527 € par habitant, et à 46 M€ en 2030, soit 662 € par habitant, la moyenne de la strate étant de 290 € / habitant. La capacité de désendettement passerait à 9,1 ans en 2027, proche du dernier plafond de référence, pour 2,2 ans actuellement.

L'agglomération effectue un suivi régulier de ses prévisions. Il est cependant relevé que certains facteurs de risques ne sont pas pris en compte.

Le programme pluriannuel d'investissement (PPI) présenté au conseil communautaire a été complété par un réajustement des chiffres. Pour autant, deux dépenses d'équipement majeures ne sont pas intégrées : les zones d'aménagement de Venoy et H2 Mignottes d'une part, et la rétrocession des biens acquis par l'établissement public foncier d'autre part.

S'agissant des zones d'aménagement de Venoy et H2 Mignottes, le PPI n'intègre pas les éventuelles participations du budget principal.

Sur l'exercice 2022, les budgets annexes Venoy et H2 ont été financés par prélèvement du compte au Trésor du budget principal, via le compte 451. Budgétairement, les budgets primitifs de la zone de Venoy prévoient une recette issue de la vente de terrains, alors même que les travaux n'ont pas commencé et que les coûts ne sont pas connus.

L'agglomération doit, pour ces deux budgets, anticiper son besoin de trésorerie sur l'ensemble de la période. À côté du risque de liquidité, les opérations d'aménagement

³⁶ Qui englobe les subventions d'équipement versées et les fonds de concours.

comportent un risque économique attaché à l'exécution et à l'équilibre des opérations au regard de leur prix de vente prévisionnel. Le risque de liquidité et le risque économique font peser un risque budgétaire sur la collectivité concernée.

En cas de financement de l'aménagement par des avances budgétaires du budget principal, l'autorisation donnée par le conseil communautaire devra préciser la forme de l'avance : gratuite ou onéreuse, avec remboursement in fine ou avec remboursement échelonné sur la durée de l'opération. Si l'avance est financée sur les ressources propres de la collectivité, aucun frais financier ne peut être répercuté.

Le budget annexe PA Appoigny illustre l'intervention du budget principal, qui a contribué à son financement par l'intermédiaire de 7,178 M€ d'avances remboursables, dont les modalités de remboursement ne sont d'ailleurs pas définies, et de 2,750 M€ de subventions.

S'agissant de l'anticipation des rétrocessions, il est rappelé que la communauté de l'Auxerrois a adhéré à l'EPF Doubs-BFC le 12 décembre 2017. Le recours au portage foncier par l'EPF permet de geler le foncier dans les îlots en cours de rénovation, tout en supportant le coût d'acquisition une fois les investisseurs engagés. La durée de portage des biens est de quatre ans maximum à compter de la date de signature du premier acte de vente par l'EPF (cf. règlement intérieur de l'EPF). Une dérogation peut être accordée jusqu'à 14 ans par le conseil d'administration de l'EPF, sur justificatif.

L'EPCI a signé cinq conventions opérationnelles avec l'EPF-Doubs-BFC, portant sur les îlots Gambetta, Joubert, Orbandelle, Saint-Germain et Etienne Dolet, et mentionnant une durée de portage de 48 mois. Les acquisitions réalisées par l'EPF sur le fondement de ces conventions s'élèvent à 1 075 000 € en 2021 et à 3 200 000 € en 2022.

Le plan prévisionnel d'investissement ne prévoit aucun financement relatif à la rétrocession de l'ensemble des biens acquis par l'EPF au profit de la communauté de l'Auxerrois depuis 2021. L'ordonnateur a indiqué que près de 80 % des biens ont déjà un acquéreur, le surplus devant demeurer dans le patrimoine de l'agglomération.

Au regard de la dette programmée pour satisfaire le besoin de financement des actions répertoriées au PPI, la rétrocession à l'agglomération de biens qui n'auraient pas été vendus fera peser un risque sur l'équilibre financier du budget principal.

La chambre invite donc l'agglomération à anticiper, a minima, le coût de rétrocession de ces 20 % de biens à conserver dans le patrimoine de l'agglomération, comprenant notamment le prix d'acquisition, les frais d'acquisitions, de pré-aménagement ou de gestion, dans un délai moyen de cinq à huit ans. En effet, l'EPCI doit être en capacité d'assumer financièrement ces dépenses dans un délai contraint, en fonction des aléas du marché de l'immobilier.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Entre 2018 et 2020, la communauté d'agglomération de l'Auxerrois a conservé l'équilibre financier de ses budgets, en raison d'une politique d'investissement modérée. La capacité d'autofinancement du budget principal a cependant été fragilisée par les soutiens, réguliers apportés aux budgets annexes.

Depuis 2021 et l'adoption du projet de territoire, la communauté d'agglomération programme un plan pluriannuel d'investissement volontaire. Un pilotage financier et comptable est nécessaire, en particulier pour ce qui concerne les charges à venir non intégrées au programme d'investissement, à savoir notamment les rétrocessions liées à l'EPF Doubs-Bourgogne-Franche-Comté.

4 UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES NÉCESSITANT UN CONTRÔLE INTERNE RENFORCÉ

La fonction ressources humaines (RH) a évolué durant la période sous revue. Jusqu'au 31 décembre 2018, la gestion des effectifs était réalisée par les services RH de l'agglomération. Depuis le 1^{er} janvier 2019, le service commun RH comprend les services RH mutualisés de la ville-centre et de la communauté d'agglomération.

Depuis la mutualisation, le conseil communautaire, après consultation des instances représentatives du personnel, a adopté des guides visant à harmoniser les pratiques RH et la politique salariale au sein des effectifs communs et respectifs de la ville et de la communauté d'agglomération.

4.1 Un suivi et un contrôle du temps de travail à automatiser

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 fixe la durée hebdomadaire du travail à 35 heures à compter du 1^{er} janvier 2002, soit une durée annuelle de 1 607 heures. Il est rappelé que l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique impose un retour aux 1 607 heures depuis le 1^{er} janvier 2022 (article L. 611-2 du code général de la fonction publique - CGFP). L'article 6 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 prévoit que, dans le cadre d'une organisation du travail avec horaire variable, « *un décompte exact du temps de travail accompli chaque jour par chaque agent doit être opéré* ».

L'article L. 611-2 du CGFP dispose que les collectivités territoriales et les établissements publics ont compétence pour fixer les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail de leurs agents, en tenant compte de leurs missions spécifiques. Ce pouvoir s'exerce cependant dans les limites applicables aux agents de l'État.

Au sein de la communauté d'agglomération, le protocole en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2022 accordait 27 jours de congés annuels aux agents, auxquels s'ajoutaient 2 jours donnés par le président, soit un total de 29 jours. Un agent travaillant 35 heures par semaine ne bénéficiait pas de jours liés à la réduction du temps de travail (RTT), un agent travaillant 38 h 35 par semaine bénéficiait de 21 jours de RTT.

La délibération n° 2021-121 du 24 juin 2021 relative aux règles de gestion du temps de travail³⁷ a permis à l'établissement de se mettre en conformité avec l'article 47 de la loi du 6 août 2019. L'ordonnateur précise qu'un agent travaillant à temps plein, 39 h 12 par semaine, bénéficie de 25 jours de congés annuels et de 25 jours de RTT. Le temps de travail quotidien a été majoré de sept minutes par jour afin de générer quatre jours de RTT supplémentaires correspondant aux « jours Maire/Président », tout en respectant la durée légale de 1 607 heures.

³⁷ Annexe jointe à la délibération : Protocole relatif aux temps de travail et autorisations d'absences.

Le protocole présente de larges possibilités d'organisation du temps de travail : horaires fixes et horaires variables. Sous réserve des nécessités de service et du respect de la durée réglementaire du travail et des plages fixes, chaque agent peut choisir ses horaires ainsi que les modalités d'aménagement du temps de travail. Un crédit-temps permettant un report de quatre heures de travail d'une période sur l'autre est également autorisé.

Des feuilles de suivi ou un outil de suivi sont utilisés sous la responsabilité du supérieur hiérarchique. Il n'existe pas de système de contrôle centralisé de la réalisation des durées annuelles de travail (DAT).

Le protocole susmentionné se caractérise par une grande souplesse et une responsabilité confiée au supérieur hiérarchique, garant du respect de la réglementation en matière de temps de travail. L'absence d'outil de suivi automatique du temps de travail ne permet pas cependant de s'assurer de l'effectivité de la réalisation du temps de travail quotidien et hebdomadaire. L'article 1.2.3.5. relatif à l'enregistrement du temps de travail, précise : « *chaque responsable de service doit être en mesure de rendre compte de façon effective du temps de travail effectué par chacun des agents placés sous sa responsabilité.* »

La communauté d'agglomération doit se doter des outils lui permettant de suivre les durées annuelles de travail pour s'assurer de la concordance entre les postes, les équivalents temps plein et le temps de travail effectif réalisé.

S'agissant des congés, l'article L. 621-1 du CGFP précise que « *le fonctionnaire en activité a droit à congés annuels avec traitement* ». Conformément au décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale, mise à jour par le décret n° 2022-1153 du 12 août 2022, ces dispositions s'appliquent également aux agents contractuels.

L'article 5 du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux précise que, en dehors des congés bonifiés, « *le congé dû pour une année de service accomplie ne peut se reporter sur l'année suivante, sauf autorisation exceptionnelle donnée par l'autorité territoriale. / Un congé non pris ne donne lieu à aucune indemnité compensatrice* ». Les congés non pris à la fin de l'année peuvent être inscrits sur un compte épargne-temps (CET)³⁸ ou, à défaut, sont perdus, cette obligation visant aussi bien les droits initiaux que les jours de fractionnement qui constituent des jours de congés supplémentaires accordés au titre de l'année en cours. Le Conseil d'État³⁹ a retenu le principe de la reprise de congés annuels sur des exercices antérieurs si leur report sur l'année en cours a été expressément validé par l'autorité territoriale.

Sur la période de contrôle, deux règlements du temps de travail ont été mis en œuvre au sein des services de l'agglomération. Le règlement adopté par la délibération n° 2021-121 du 24 juin 2021 a mis un terme à une pratique consistant à accorder un mois de congé à chaque personne partant en retraite en année N : « *quelle que soit la date de départ, l'agent bénéficie des congés sur une année complète, dans la limite de 31 jours consécutifs hors CET* ». A

³⁸ Le décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale indique dans son article 3 que « *Le compte épargne-temps est alimenté par le report de jours de réduction du temps de travail et par le report de congés annuels tels que prévus par le décret du 26 novembre 1985 susvisé, sans que le nombre de jours de congés annuels pris dans l'année puisse être inférieur à vingt.* ».

³⁹ Cf. CE, 29 avril 2014, n° 355671.

compter du 1^{er} janvier 2022, les droits à congés sont calculés au prorata de la date de départ en retraite.

L'agglomération a conduit une démarche de dématérialisation de la gestion des congés sur la période de contrôle. Cette expérience constitue un socle permettant de poursuivre cette démarche de vision globale et centralisée des présences et des absences sur le lieu de travail, d'autant plus nécessaire dans un contexte de pérennisation du télétravail au sein des services de la communauté d'agglomération.

4.2 Une politique indemnitaire dont le contenu et la mise en œuvre présentent des irrégularités

4.2.1 Un avantage collectivement acquis devenu irrégulier

Régi par l'article L. 714-5 du CGFP et le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, le RIFSEEP⁴⁰, qui vise à rationaliser et simplifier les dispositifs indemnitaires de la fonction publique, est composé de deux parts : une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle, ainsi qu'un complément indemnitaire annuel (CIA), lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir.

L'article 5 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 dispose que l'IFSE et le CIA sont exclusifs de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir, à l'exception de celles énumérées par l'arrêté du 27 août 2015.

L'article L. 714-11 du CGFP⁴¹ précise que par « *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 mentionnés à l'article L. 4 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* ».

La réponse du ministère de la fonction publique, publiée dans le JO Sénat du 24 avril 1997 précise, en réponse à la question posée sur la mise en œuvre de l'article 70 de la loi du 16 décembre 1996, « *d'une part, [qu'] à compter de la loi du 16 décembre 1996, les compléments de rémunération collectifs acquis ne peuvent être valablement maintenus que si les collectivités et établissements les intègrent dans leur budget.* » La collectivité a respecté cette obligation par voie de délibération en 1997.

Les primes adoptées avant 1984 et maintenues ne peuvent plus être versées que dans des conditions identiques de celles qui prévalaient alors (CE 6 nov. 1998, *Delmur*, n° 153685). Il est ainsi prohibé de faire varier librement le montant dans des conditions non déterminées avant 1984 (CE, 12 avril 1991, *préfet Val-d'Oise*, n° 118653).

⁴⁰ Régime indemnitaire basé sur la fonction, les sujétions, l'expérience et l'engagement professionnel.

⁴¹ Cf. ancien article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Toutes les clauses, conditions et modalités d'attribution doivent avoir été obligatoirement instituées avant 1984. Il en est de même en ce qui concerne les possibilités de revalorisation de la prime. En revanche, s'il existait avant 1984 une clause d'indexation, celle-ci est légalisée (CE, 30 juin 1995, *Cne Ivry-sur-Seine*, n° 104779).

Pour justifier des modalités de revalorisation, l'ordonnateur en fonction a transmis les délibérations suivantes :

- la délibération n° 20 du 27 janvier 1978 prise par la ville d'Auxerre acte de la mise en place « *d'une subvention annuelle équivalente à 0,80 % du montant du salaire payé à l'agent du SIVOM employé à temps complet* », afin de bénéficier des avantages sociaux consentis aux agents de la ville d'Auxerre. Il s'agit là du fondement de la prime de fin d'année et de sa modalité de calcul ;
- la délibération du 20 juin 1997 acte de la prise en compte de la prime de fin d'année dans le budget de la collectivité et précise que « *le montant individuel est fixé chaque année par arrêté du Président en fonction des crédits inscrits au budget.* » ;
- la délibération du 12 février 2001 modifie les conditions de détermination du montant de la prime en actant que « *la prime évoluera chaque année dans les mêmes proportions que la valeur du point de la fonction publique de l'année N-1.* ».

L'article 9 de la délibération du 7 octobre 2021 maintient explicitement la prime de fin d'année sur les bases précitées, et confirme les modalités de réévaluation annuelle de cette dernière, à savoir : le montant individuel, non hiérarchisé, évolue automatiquement, chaque année, dans les mêmes proportions que la valeur du point de la fonction publique.

La chambre recommande de mettre fin au versement de la prime de fin d'année en étudiant la possibilité d'intégrer son montant au sein du RIFSEEP.

Recommandation n° 3. : Mettre fin au versement de la prime de fin d'année et étudier la possibilité d'intégration de son montant au sein du RIFSEEP.

4.2.2 Mise en œuvre du complément indemnitaire annuel dont la procédure est à formaliser

Les modalités de mise en œuvre du CIA sont définies à l'article 4 du décret n° 2014-513 et l'article 55 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, en vigueur jusqu'au 1^{er} mars 2022, conduit à lier le versement du CIA à la réalisation d'un entretien professionnel, permettant d'apprécier la valeur professionnelle.

La communauté d'agglomération a déployé un régime indemnitaire fondé sur le RISFEPP⁴² par les délibérations successives suivantes :

- n° 2017-246 en date du 12 décembre 2017 ;
- n° 2018-158 en date du 20 décembre 2018 ;
- n° 2021-165 en date du 7 octobre 2021.

⁴² Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

Les orientations définies sont conformes à la réglementation. La collectivité a choisi de définir des montants maximums, tant pour l'IFSE que pour le CIA, équivalents aux plafonds réglementaires prévus.

Le montant annuel du CIA abattu après absentéisme est lié à l'entretien professionnel pour les 2/3 de son montant. L'article 2 « Modalités de versement » de la délibération n° 2018-158 précise que *« le montant de la prime lié à l'entretien d'évaluation est fonction de la valeur professionnelle dont a fait preuve l'agent »*. La délibération adoptée en 2021 complète ce point en indiquant que *« le montant de la prime lié à l'entretien d'évaluation est fonction de la valeur professionnelle dont a fait preuve l'agent. Il est déterminé tous les ans, pour l'année civile, après un entretien d'évaluation de l'année n-1 sur la base de quatre critères qui permettent de mesurer la valeur professionnelle de l'agent (...) »*

S'agissant d'une condition d'attribution, la chambre invite la collectivité à formaliser une procédure permettant à la direction des ressources humaines de disposer des entretiens professionnels de l'année N-1 lors de la mise en paie du CIA.

4.3 Un retard dans la formalisation des obligations en matière de cumul d'activités et de déclaration auprès de la HATVP

Les collaborateurs de cabinet peuvent, dans les conditions de droit commun, cumuler leurs fonctions avec une activité accessoire, dans le respect des dispositions prévues par les articles L. 123-1 et suivants du CGFP et par le décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

Le directeur de cabinet a créé une société par actions simplifiée unipersonnelle (SASU) le 11 janvier 2019. Cette poursuite d'activité est soumise à une déclaration écrite de l'agent à l'autorité territoriale, qui doit donner l'ensemble des éléments permettant à l'employeur d'autoriser, ou non, le cumul d'activité, ainsi que les conditions de la réalisation de l'activité accessoire. La chambre a constaté l'absence de déclaration et d'autorisation.

L'absence de demande de cumul d'activité ne permet pas à l'employeur de s'assurer du caractère accessoire de l'activité, ni de s'assurer de la comptabilité avec les fonctions exercées par le directeur de cabinet afin de s'assurer de l'absence de tout conflit d'intérêt au regard de l'objet social de la société et des enjeux de la collectivité. Dans le cadre de la contradiction, le directeur de cabinet a transmis une attestation indiquant l'absence de rémunération émanant de cette société.

En poste depuis septembre 2020, l'intéressé a transmis les éléments sollicités au titre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) durant la phase de contradiction.

4.4 Un contrôle interne à renforcer en matière de déplacements

4.4.1 Des contrôles internes insuffisants en matière de frais de déplacement

Les règles applicables en matière de remboursement de frais de déplacements sont celles applicables aux personnels de l'État auxquelles renvoie le décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001. Le décret n° 2019-139 du 26 février 2019 est venu modifier le décret du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État.

La communauté d'agglomération a adopté un règlement intérieur relatif aux déplacements et à l'utilisation des véhicules de services en 2019. Ce règlement a fait l'objet d'une communication à l'ensemble des agents de la collectivité par voie d'arrêté n° RH 2019-780 du 14 octobre 2019. La délibération n° 2020-160 du 22 octobre 2020 a, notamment, actualisé les taux des frais de repas et des frais d'hébergement tels que définis par le décret n° 2019-139 du 26 février 2019.

Le remboursement des frais de déplacement est fait sur la base de justificatifs (originaux des factures). Lors des déplacements hors agglomération, si une carte est mise à disposition, il est précisé que les justificatifs de péage et de prises de carburants doivent être remis à l'atelier mécanique pour vérification des factures et transmission à la trésorerie⁴³.

Le contrôle des frais de déplacements et des plafonds d'indemnisation est réalisé au sein des équipes de la direction des ressources humaines. Une fois contrôlés, les états de frais sont mandatés. Les sommes dues sont intégrées à la paie et figurent sur les bulletins de salaire.

Sur les années 2018 à 2022, le montant des frais de déplacement versé aux agents s'est élevé à 91 466,20 €. Sur la période 2019-2022, les dépenses de frais de déplacement ont augmenté de 40 % (cf. annexe 7). Une analyse a été réalisée sur un échantillon d'agents, présentant les plus importants montants de remboursement de frais de déplacement, ou de fréquence, ou un intérêt particulier lié à la fonction. Ce constat a amené la chambre à regarder

la situation des collaborateurs ayant sollicité les montants de remboursement les plus élevés sur la période.

Tableau n° 2 : Sélection des cinq personnels avec les montants de frais de déplacement les plus élevés sur la période 2018-2022

Personnel	Montant total des frais déplacement	Part sur le montant total des frais déplacements (en %)
Agent 1	11 498,44 € ⁴⁴	12,6 %
Agent 2	4 574,12 €	5,0 %
Agent 3	4 239,43 €	4,6 %
Agent 4	4 112,68 €	4,5 %
Agent 5	3 760,48 €	4,1 %

*Note : le début de période de présentation de frais de déplacement pour l'agent 1 est avril 2021.
Source : À partir des données de paye 2018-2022.*

L'analyse des états de frais indique que, si les ordres de mission annuels ou ponctuels sont bien visés par le supérieur hiérarchique, voire par le directeur général des services en cas de déplacement hors département, les états de frais remis par l'agent ne font pas l'objet d'un visa hiérarchique des états avant transmission à la direction des ressources humaines et traitement par cette dernière.

Le montant des remboursements de frais de déplacement de l'agent 1 représente 12,6 % du montant total des frais de remboursement de la collectivité sur la période 2018-2022. L'agent dispose d'un ordre de mission annuel pour les années 2021 à 2023, pour motif professionnel et avec une autorisation de remisage ponctuel à son lieu de résidence.

Sur la période analysée, 189 jours de déplacements ont été réalisés. Dans le cadre de la contradiction, l'agent 1 a adressé un récapitulatif exhaustif de l'ensemble de ses déplacements dont le caractère professionnel a été attesté par l'agglomération. L'agent 1 a souhaité procéder au remboursement de six déplacements.

Parmi les pièces justificatives, qui sont transmises en copie et non en original, figurent des factures relatives à un hébergement sur Paris : plusieurs mentions légales ne figurent pas sur les factures, ni aucune mention de taxe de séjour. Le caractère régulier de la facture ne peut donc pas être constaté (absence de n° SIREN ou SIRET, forme juridique, etc.).

⁴⁴ 732 € ont été remboursés par l'agent 1.

Constatant le défaut de contrôle des motifs de déplacement et des pièces justificatives, transmises en copie et non en original, la chambre recommande à la communauté de l'Auxerrois de renforcer les circuits de contrôle des frais de déplacement.

Recommandation n° 4. : Renforcer le circuit de contrôle des motifs et des pièces justificatives en matière de déplacement professionnel.

4.4.2 Une utilisation irrégulière des cartes d'achat

4.4.2.1 Le cadre juridique des cartes « achat »

La carte « achat » constitue une modalité d'exécution des marchés publics instaurée par le décret n° 2004-1144 du 26 octobre 2004, qui permet de simplifier la chaîne de dépense. Il s'agit d'une carte bancaire confiée à un porteur, qui doit être un agent d'une entité publique, bénéficiant d'une délégation de droit de commande mentionnant un plafond par achat et par période.

Le décret n° 2004-1144 a été abrogé par le décret n° 2023-209 du 27 mars 2023 relatif à l'exécution de la dépense publique par carte d'achat. La définition du porteur établie à l'article 3 du décret de 2004 reste cependant inchangée en 2023 : « *porteur : agent d'une entité publique détenteur d'une carte d'achat* ». Le porteur de la carte ne peut être qu'un agent de l'entité publique. Il ne peut dès lors s'agir d'un élu.

4.4.2.2 Attribution et utilisation irrégulières d'une carte achat par le président de la communauté d'agglomération

Une carte achat a été souscrite auprès d'un établissement bancaire le 17 juin 2021. La demande de carte d'achat précise que le titulaire de la carte est le président de l'EPCI. Il est indiqué que cette carte fonctionne en « mode paiement de proximité » pour tous les commerçants et que le fonctionnement « en mode fournisseur référencés » est interdit.

Questionnée, la communauté d'agglomération indique qu'il n'y a pas eu de décision du président de l'EPCI, ni d'information ou délibération du conseil communautaire, autorisant la souscription de cette carte achat. Nonobstant ce défaut d'information et d'autorisation par le conseil communautaire, il est rappelé qu'en aucun cas, une carte achat ne peut être attribuée à un élu. Par suite, l'utilisation de cette dernière est irrégulière. Dans le cadre de la contradiction, l'ordonnateur a indiqué avoir annulé la carte du président le 29 septembre 2023.

4.4.2.3 Un défaut de désignation du porteur et un usage irrégulier d'une carte achat par la direction générale des services

Les utilisateurs de la carte achat sont identifiés par la communauté d'agglomération. En revanche, l'agglomération n'a pas été en mesure de produire une décision de désignation du titulaire de la carte définissant également les paramètres d'habilitation, en méconnaissance des dispositions de l'article 5 du décret du 26 octobre 2004 alors en vigueur.

Il ressort de l'analyse des relevés transmis que l'utilisation de ce mode de paiement a trait aux frais de déplacement. Sollicité sur un échantillon de 11 dépenses, l'EPCI a pu fournir deux justificatifs, dont l'un concerne un déplacement d'agents de la ville d'Auxerre et non de l'agglomération.

Les frais d'hébergement et de restauration réglés avec les cartes d'achat excèdent les plafonds forfaitaires relatifs aux frais de mission.

Dans ces conditions, il appartiendra à l'agglomération, si elle le souhaite, de procéder au recouvrement des sommes indument perçues par les bénéficiaires identifiés, déduction faite du droit au remboursement forfaitaire des frais de déplacement justifiés par un motif professionnel.

Il résulte de tout ce qui précède que la chambre recommande à la communauté de l'Auxerrois d'établir un règlement d'utilisation précisant les motifs autorisés d'utilisation des cartes d'achat ainsi que les justificatifs à conserver, et de faire respecter ce règlement.

Recommandation n° 5. : Établir un règlement applicable aux cartes d'achat, fixant des dispositions à même de sécuriser les achats effectués ainsi que les frais de restauration et d'hébergement

4.4.3 **Un remisage à domicile à formaliser et des contrôles internes à mettre en place en matière d'utilisation des véhicules de service**

4.4.3.1 Une délibération à prendre en cas de remisage à domicile

S'agissant de l'utilisation du parc de véhicules des collectivités, il est d'usage de se référer à la circulaire DAGEMO/BCG n° 97-4 du 5 mai 1997 relative aux conditions d'utilisation des véhicules de service et des véhicules personnels des agents, à l'occasion du service.

Par ailleurs, il est fortement recommandé d'appliquer les règles figurant dans la circulaire ministérielle 14 octobre 1991 relative à la gestion des parcs automobiles des administrations civiles et des établissements publics de l'État, en particulier pour ce qui concerne la tenue d'un carnet de bord pour chaque véhicule.

La note de service n° RH-2012/02 à l'attention des agents de la communauté de l'Auxerrois relative à l'utilisation des véhicules de service précise que « *la tenue d'un carnet de bord est exigée pour tous les véhicules. Ce document doit mentionner quotidiennement et*

par mission : le nom du conducteur et la nature de la mission ; le kilométrage au compteur avant et après utilisation ; et le carburant délivré et la date du passage à la pompe. ».

Le règlement intérieur relatif aux déplacements et à l'utilisation des véhicules de service adopté par arrêté n° RH 2019-780 indique que « *les véhicules ne sont pas affectés à une personne particulière mais à une direction, à un service.* ». Il revient au directeur de s'assurer de l'utilisation des véhicules et du chauffeur responsable du véhicule, à tout moment.

S'agissant des possibilités de remisage à domicile, le règlement intérieur précise qu'il revêt un « *caractère exceptionnel* ». Seul le directeur général des services a le pouvoir d'accorder une autorisation de remisage à domicile, qui fait l'objet d'un document écrit. Ponctuellement, les directeurs peuvent également accorder des autorisations de remisage à domicile. Les autorisations écrites sont adressées à la direction des ressources humaines.

Le règlement intérieur et les dispositions relatives aux conditions d'utilisation des véhicules ont été présentées aux agents de la collectivité, lesquels y sont sensibilisés. L'ordonnateur en place a indiqué, dans un premier temps, qu'aucun agent de la collectivité ne dispose de véhicule de fonction ni de droit de remisage.

Lors des échanges avec l'ordonnateur, il a été constaté qu'au moins un agent bénéficie d'un droit de remisage en raison de ses fonctions. L'ordonnateur a confirmé l'absence de délibération et d'arrêté individuel autorisant le remisage à domicile d'un véhicule de service. Il a pris acte de ce constat et a souligné souhaiter engager un travail de refonte du règlement intérieur.

Recommandation n° 6. : Délibérer, le cas échéant, sur les fonctions ouvrant droit au remisage à domicile des véhicules de service et prendre les actes individuels en découlant.

4.4.3.2 Un contrôle interne à mettre en place s'agissant de l'usage des véhicules de service

Le règlement intérieur relatif aux déplacements et à l'utilisation des véhicules de service précise que les véhicules sont sérigraphiés, à l'exception des véhicules des correspondants de nuits, des véhicules des directeurs généraux adjoints et des véhicules du cabinet. Trois véhicules, propriété de l'agglomération, sont affectés au service du cabinet. Une analyse de l'utilisation de ces véhicules a été réalisée à partir des extractions du logiciel ATAL⁴⁵ et des relevés de consommation des cartes essence et péage affectées aux véhicules du cabinet.

S'agissant des cartes de paiement pour les péages et le carburant, il est constaté que, contrairement aux modalités prévues au règlement intérieur relatif aux déplacements précités, les justificatifs d'utilisation des cartes de paiement ne sont pas transmis à la trésorerie.

Sur la période de contrôle, il est observé une augmentation du kilométrage annuel entre 2018 et 2021, avec un kilométrage 2022 équivalent à celui de 2021.

⁴⁵ Logiciel utilisé par la communauté d'agglomération de l'Auxerrois

Sur la période de septembre 2020 à décembre 2022, l'utilisation des cartes conduit à un montant de 4 886,84 € (dont 3 710,10 € au titre des frais de péage).

Le tableau ci-dessous présente les montants de consommation des véhicules C4 et C5, par carte et par année, sur l'ensemble de la période de contrôle.

Tableau n° 3 : Détail des consommations des cartes essence-péage par année

Cartes / (en €)	2020	2021	2022	Total général
Véhicule C4	379,53	2 006,72	2 500,59	4 886,84
0003	110,60	937,80	174,60	1 223,00
0079	268,93	1 068,92	47,10	1 384,95
0154			2 278,89	2 278,89
Véhicule C5			3 121,27	3 121,27
0153			3 121,27	3 121,27
Total général	379,53	2 006,72	5 621,86	8 008,11

Sources : D'après les données des cartes communiquées

Il est souligné que la communauté d'agglomération dispose d'un outil logiciel de gestion des services techniques « ATAL » permettant le suivi de chaque véhicule : kilométrage annuel et relevé à chaque intervention sur le véhicule, suivi des consommations en carburant (au sein de l'atelier mécanique par les pompes du centre technique municipal ou par les cartes essences), identification des agents autorisés et utilisant la pompe à carburant de la collectivité, suivi de chaque intervention sur les véhicules.

L'agglomération est invitée à s'appuyer sur cet outil pour mettre en place un contrôle interne permettant un suivi, la mise en place d'un système d'alerte et de sanction au besoin. Dans le cadre de la contradiction, la communauté d'agglomération a indiqué que des dispositions ont été prises ainsi qu'un rappel sur l'obligation de tenir les carnets de bord.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis 2019, année de la création des services communs, l'agglomération a structuré et harmonisé les pratiques internes en matière de ressources humaines.

Le contrôle interne doit être renforcé afin de garantir le respect de la réglementation et l'utilisation efficiente des fonds publics.

ANNEXES

Annexe n° 1. Évolution du périmètre de la communauté de l'Auxerrois	44
Annexe n° 2. Acquisitions foncières menées par la communauté d'agglomération de l'Auxerrois depuis 2018	45
Annexe n° 3. Fonds de concours versés sur la période 2018-2022	46
Annexe n° 4. Acquisitions foncières de 2022 à AuxR_Eco Parc (Venoy)	47
Annexe n° 5. Bilan financier de la zone AuxR_Parc d'Apppoigny au 28 février 2023	49
Annexe n° 6. Tableaux d'analyse financière.....	51
Annexe n° 7. Évolution des frais de déplacements de l'agglomération.....	55

Annexe n° 1. Évolution du périmètre de la communauté de l'Auxerrois

Date	Évolution du périmètre de la communauté de l'Auxerrois	Nombre
23/12/1993	Création de la communauté de communes de l'Auxerrois : Appoigny, Auxerre, Bleigny-le-Carreau, Branches, Charbuy, Chevannes, Chitry-le-Fort, Gurgy, Monéteau, Montigny-la-Resle, Perrigny, Saint-Bris-le-Vieux, Saint-Georges-sur-Baulche, Vallan, Venoy, Villefargeau et Villeneuve-Saint-Salves.	17
07/03/2002	Ajout de Quenne et Augy	19
01/01/2011	Transformation en communauté d'agglomération de l'Auxerrois	19
01/01/2012	Ajout de Lindry	20
01/01/2013	Ajout de Champs-sur-Yonne	21
01/01/2017	Fusion avec 8 des 12 communes de la communauté de communes du Pays Coulangeois : Coulanges-la-Vineuse, Escamps, Escolives-Sainte-Camille, Gy-l'Évêque, Irancy, Jussy, Vincelles et Vincelottes	29

Source : d'après les données de l'agglomération.

Annexe n° 2. Acquisitions foncières menées par la communauté d'agglomération de l'Auxerrois depuis 2018

Projet	Date N° délib.	Localisation
	20 déc. 2018 2018-172	12 rue de la Fraternité
Îlot Orbandelle - Place des Cordeliers	24 juin 2021 2021-097	9 rue d'Orbandelle (Hôtel de la Poste)
	24 juin 2021 2021-097	7 rue d'Orbandelle / 46 rue de Paris
	2021-026	11 rue d'Orbandelle / 64 rue de Paris
	24 juin 2021 2021-098	42 rue de Paris
Fécauderie	7 oct. 2021 2021-146	14 rue Fécauderie
Îlot Joubert	20 déc. 2018 2018-173	66 rue Joubert
	10 oct. 2019 2019-147	64 rue Joubert
	2020-008	62 rue Joubert (BI 205)
	24 juin 2021 2021-096	19 rue du Pont (BI 200)
Îlot Saint-Germain	Délibération 2021-055	Paierie départementale Parcelle BC 155
Îlot Étienne Dolet	Promesse de vente signée 6 juillet 2022	26 rue Etienne Dolet (ex bâtiment CCI)
		16 rue Etienne Dolet
Place du Maréchal Leclerc	2022-018	2 rue de la Draperie / impasse des fourbisseurs d'Epée

Source : d'après les données de l'agglomération.

Annexe n° 3. Fonds de concours versés sur la période 2018-2022

Tableau n° 4 : Part des fonds de concours (FDC) en % des attributions de compensation (AC) versées (en €)

	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul
Montant de l'AC	23 124 689	9 539 893	8 802 043	8 448 227	7 891 340	57 806 192
Montant des FDC	40 991	203 094	31 223	0	21 800	297 108
Par des FDC en % des AC versées	0,18 %	0,43 %	2,31 %	3,20 %	5,35 %	1 %

Source : d'après les données de l'agglomération.

Tableau n° 5 : Tableau récapitulatif des fonds de concours sur la période de janvier 2018 au 31 décembre 2022 (année de la délibération d'attribution en €)

Communes	Règlement d'attribution 2017-2020			Absence de règlement d'attribution			Règlement novembre 2022	TOTAL
	2018	2019	2020	2020	2021	2022	2022	
Charbuy		30 000						30 000
Chevannes		5 234						5 234
Escamps		16 000	4 000					20 000
Gy-l'Évêque		20 000						20 000
Jussy		20 000						20 000
Lindry		4 706				21 800		26 506
Quenne	26 797	3 203						30 000
Coulanges la V.		19 561						19 561
Venoy	14 194	10 267						24 461
Villefargeau		34 123						34 123
Vincelles		20 000						20 000
Vincelottes		20 000						20 000
Villeneuve Saint Salves			27 223					27 223
TOTAL	40 991	203 094	31 223	0	0	21 800	0	297 108

Source : d'après les données de l'agglomération.

Annexe n° 4.Acquisitions foncières de 2022 à AuxR_Eco Parc (Venoy)

Délibération	Date de signature Promesse unilatérale d'achat	Parcelle	Surface en m²
2022-138 (30/06/22)	23 mai 2022	ZS 6	13 460
2022-138 (30/06/22)		ZS 7	47 320
2022-138 (30/06/22)		ZS 8	11 860
2022-138 (30/06/22)	23 mai 2022	C 837	4 570
2022-138 (30/06/22)	23 mai 2022	ZB 20	3 270
2022-138 (30/06/22)	23 mai 2022	ZB 22	2 700
2022-138 (30/06/22)	23 mai 2022	ZB 82	10 890
2022-138 (30/06/22)		ZB 83	21 330
2022-138 (30/06/22)	23 mai 2022	ZB 106	13 482
2022-138 (30/06/22)		ZB 110	3 300
2022-138 (30/06/22)		ZB 112	2 787
2022-138 (30/06/22)		ZB 114	374
2022-138 (30/06/22)		ZB 144	26 538
2022-138 (30/06/22)		ZB 146	315
2022-138 (30/06/22)	23 mai 2022	ZR 10	17 920
2022-238 (24/11/2022)	24 nov. 2022	ZB 33	3 970
2022-239 (24/11/2022)	24 nov. 2022	ZR 04	10 070

Délibération	Date de signature Promesse unilatérale d'achat	Parcelle	Surface en m²
2022-240 (24/11/2022)	24 nov. 2022	ZR 07	19 900
2022-241 (24/11/2022)	24 nov. 2022	ZR 08	970
2022-242 (24/11/2022)	24 nov. 2022	ZR 09	3 610
2022-243 (24/11/2022)	24 nov. 2022	ZR 11	24 110
2022-244 (24/11/2022)	24 nov. 2022	ZR 12 et 13	18 580
2022-245 (24/11/2022)	24 nov. 2022	ZR 102	37 520
2022-246 (24/11/2022)	24 nov. 2022	ZR 103	37 520
2022-247 (24/11/2022)	24 nov. 2022	ZR 14, 16 et 20	11 180
2022-248 (24/11/2022)	24 nov. 2022	ZB 108	630
TOTAL			+ 16 ha

Source : d'après les données de l'agglomération.

**Annexe n° 5. Bilan financier de la zone AuxR_Parc d'Appoigny
au 28 février 2023**

Tableau n° 6 : Bilan financier

Nature des dépenses	Montants HT
Coût total d'acquisition des parcelles	1 522 112 €
Frais d'études et de dossiers	1 242 720 €
Frais d'aménagement pour le respect de la biodiversité	280 400 €
Frais de fouilles archéologiques	3 868 026 €
Travaux d'aménagement 2018-2019	13 141 331 €
Régularisation stock	84 874 €
DEPENSES TOTAL 1	20 139 464 €
Pénalités	8 104 €
Intérêts d'emprunt	775 978 €
DEPENSES TOTAL 2	21 008 421 €
Nature des recettes	Montant HT
Vente de terrains aménagés	1 637 279 €
Subventions Etat, Région, Département	1 847 305 €
Subventions du budget principal	2 000 000 €
Compte 773 - régularisations divers	239 087 €
Revenu des immeubles (2008-2009)	7 240 €
Autres produits divers (écart tva)	1 €
Autres produits exceptionnels	155 €
RECETTES TOTAL 1	5 731 067 €

Source : données CA de l'Auxerrois.

Tableau n° 7 : Récapitulatif des ventes de la ZAE d'Appoigny au 31 décembre 2022

État des parcelles en février 2023	Nombre de parcelles	Superficie en m²	Recettes en €	% de surface commercialisée
Vendu	3	51 496	1 637 279	15 %
Promesse de vente	15	238 954		68 %
Protocole d'accord	1	10 695		3 %
Prospect	1	6 873		2 %
Libre	5	45 282		13 %
TOTAL	25	353 300	1 637 279	

Source : d'après les données de l'agglomération.

Tableau n° 8 : Récapitulatif des emprunts du BA AuxR_Parc au 31 décembre 2022

Budget	Type de prêt	Montant en €
Emprunts auprès d'établissements bancaires		
BA AuxR_Parc	Emprunt auprès de la Caisse d'épargne 2008*	43 393,74
	Emprunt 201	850 000
	Prêt <i>in fine</i> Caisse d'épargne 2017	7 833 333,29
Avances remboursables		
BA AuxR_Parc	Avance remboursable BP versée en 2013 et 2014	3 300 000
	Avance remboursable autre	175 140
	Avance remboursable BP versée en 2021	2 072 000
	Avance remboursable BP versée en 2021	1 806 000
Remboursement prêt <i>in fine</i> décembre 2022		- 920 214,79
Capital restant dû prêts + avances au 31 janvier 2022		15 159 652,24
Annuité en capital de la dette au 1^{er} janvier 2022		1 161 692

Source : d'après les données de l'agglomération et des comptes de gestion.

Annexe n° 6. Tableaux d'analyse financière

Tableau n° 9 : Évolution de la CAF brute et financement des investissements du budget principal entre 2018 et 2022

en €	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	30 812 938	30 749 138	31 692 697	30 973 942	25 198 485
+ <i>Fiscalité reversée</i>	- 27 987 479	- 14 337 952	- 13 582 031	- 13 425 354	- 12 758 574
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	2 825 459	16 411 186	18 110 666	17 548 588	12 439 911
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	1 903 946	2 491 913	2 363 778	2 846 304	1 841 530
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	11 668 493	11 655 887	11 527 952	11 445 996	10 856 863
= Produits de gestion (A)	16 397 897	30 558 985	32 002 397	31 840 889	25 138 304
<i>Charges à caractère général</i>	6 349 325	7 699 981	8 906 675	8 998 794	4 130 614
+ <i>Charges de personnel</i>	4 889 830	17 621 306	17 487 838	17 457 968	15 201 148
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	1 043 729	2 054 171	2 179 519	2 544 204	1 930 018
+ <i>Autres charges de gestion</i>	570 501	572 586	599 216	656 301	1 051 237
= Charges de gestion (B)	12 853 387	27 948 044	29 173 248	29 657 267	22 313 016
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	3 544 511	2 610 942	2 829 148	2 183 622	2 825 288
en % des produits de gestion	21,6 %	8,5 %	8,8 %	6,9 %	11,2 %
+/- <i>Résultat financier</i>	0	0	0	- 9 477	- 26 014
- <i>Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux</i>	156 104	152 595	0	0	0
+/- <i>Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)</i>	- 6 625	- 724	0	0	0
+/- <i>Autres produits et charges excep. réels</i>	- 1 306 260	- 143 753	22 928	- 918 233	- 424 297
= CAF brute	2 075 522	2 313 870	2 852 076	1 255 912	2 374 977
en % des produits de gestion	12,7 %	7,6 %	8,9 %	3,9 %	9,4 %
<i>Produits TEOM</i>	9 599 437	9 528 837	9 284 328	9 745 465	
- <i>Charges TEOM</i>	- 7 444 083	- 7 777 794	- 7 741 703	- 8 175 774	
+/- <i>autres produits exceptionnels TEOM</i>	- 40 978		- 209	179 795	
= Résultat TEOM	2 114 376	1 751 043	1 542 416	1 749 486	
CAF brute corrigée du résultat TEOM	- 38 854	562 827	1 309 660	- 493 574	

Source : ANAFI, données TEOM issues des comptes administratifs.

Tableau n° 10 : Évolution du fonds de roulement net global sur la période

en € - au 31 décembre	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global	9 674 232	8 981 084	10 866 967	10 474 335	11 256 675
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>274,7</i>	<i>117,3</i>	<i>136,0</i>	<i>128,9</i>	<i>183,9</i>
- Besoin en fonds de roulement global	- 8 441 241	- 314 239	1 206 971	- 2 725 804	- 7 668 147
= Trésorerie nette	18 115 473	9 295 323	9 659 996	13 200 139	18 924 822
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>514,4</i>	<i>121,4</i>	<i>120,9</i>	<i>162,4</i>	<i>309,2</i>

Source : CRC -ANAFI

Tableau n° 11 : Évolution des dépenses d'équipement consolidées 2018-2022

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Budget principal	2 209 818	3 319 558	3 274 797	3 652 661	3 499 023	15 955 856
Mobilité	3 131 841	464 645	484 210	2 204 967	493 399	6 779 062
Eau	2 396 093	2 739 829	2 740 197	2 318 658	4 290 731	14 485 507
Déchets redevance	3 013	0	4 872	1 198	3 779	12 861
Déchets collecte					205 138	205 138
Assainissement			3 025 188	1 900 015	3 569 288	8 494 491
PA Appoigny	8 659 442	3 581 646	1 218 532	148 730	110 632	13 718 981
ZA Macherins	262 381	559 840	2 554	0	455	825 231
Ecopole Venoy				3 750	89 804	93 554
H2					30 920	30 920
TOTAL	16 662 587	10 665 517	10 750 349	10 229 979	12 293 168	60 601 601

Source : comptes administratifs.

Tableau n° 12 : Financement des investissements consolidés - Cumul sur la période 2018-2022

<i>en €</i>	Budget principal	Mobilité	Eau	Déchets redevance	Assainissement	Déchets collecte	Total
CAF nette	10 568 723	- 429 611	12 286 477	86 581	2 958 129	1 656 899	27 127 199
Financement propre disponible	15 927 125	1 158 109	15 344 529	88 691	5 968 917	1 695 246	40 182 617
Dépenses d'équipement	15 955 856	6 779 062	14 485 507	12 861	8 494 491	205 138	45 932 915
Autofinancement des dép. d'équip.	99,8 %	17,1 %	105,9 %	689,6 %	70,3 %	826,4 %	87,5 %
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 3 843 025	- 5 625 454	2 929 624	4 870	- 2 894 938	1 490 108	- 7 938 814
Nouveaux emprunts	5 478 000	4 800 000	195 322	0	1 350 738	0	11 824 060
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du FRNG	1 634 975	- 825 454	3 124 946	4 870	- 1 544 200	1 490 108	3 885 246

Source : ANAFI – Dépenses d'équipement issues des comptes administratifs – Données du budget assainissement calculées sur la période 2020-2022 et données du budget déchets collecte sur année 2022

Tableau n° 13 : Évolution de la dette consolidée de 2018 à 2022 (en €)

Dette consolidée	2018	2019	2020	2021	2022	Dette / hab 2022
Budget principal	2 587	2 721	1 603 793	5 373 147	5 176 183	75
Mobilité	3 000 000	2 887 500	2 911 766	4 314 773	4 041 722	58
Déchets redevance	79 535	67 474	58 220	42 466	29 527	0
Eau	1 462 106	1 244 772	1 941 976	1 686 159	1 423 009	20
Assainissement			16 403 659	16 120 930	14 866 120	214
PA Appoigny	11 468 634	11 445 746	9 541 184	8 968 205	7 806 512	112
Total	16 012 862	15 648 212	32 460 598	36 505 680	33 343 073	480

Source : ANAFI, retraitement CRC pour la consolidation.

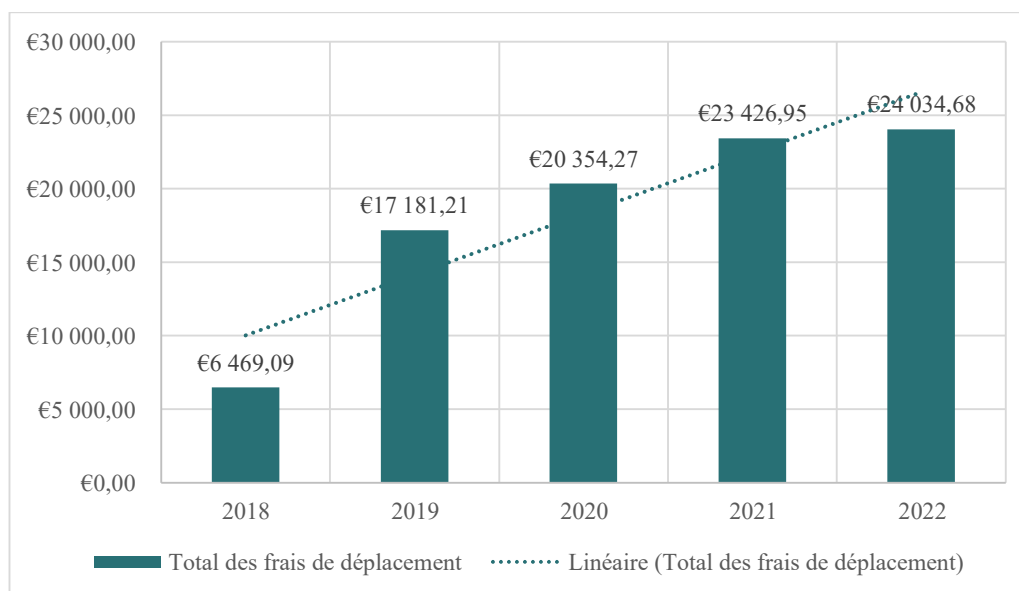
**Tableau n° 14 : Évolution de la trésorerie propre du budget principal,
retraitée des flux avec les budgets annexes**

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>515 (budget principal)</i>	18 112 022	9 287 800	9 651 458	13 195 768	18 915 612
<i>dont 451001 (mobilité)</i>	2 056 525	147 071	- 271 327	- 800 051	- 2 156 393
<i>dont 451003 (Macherins)</i>	61 055	177 079	333 296	312 695	489 879
<i>dont 451002 (eau potable)</i>	2 343 753	2 947 188	3 750 817	4 918 730	6 129 398
<i>dont 451008 (PA Appoigny)</i>	3 393 516	- 4 600 948	- 5 920 238	540 478	109 952
<i>dont 451009 (SPANC)</i>	14 997	17 914	14 160	18 415	25 587
<i>dont 4510101 (prestations)</i>	- 168 644	- 154 681	- 48 135	- 165 825	- 36 822
<i>dont 451011 (déchets redevance)</i>	- 130 009	- 40 780	- 230 777	129 289	- 87 619
<i>dont 451007 (ZAE Venoy)</i>					- 96 352
<i>dont 451012 (déchets collecte)</i>					1 879 958
<i>dont 451013 (H2 Mignottes)</i>					- 37 104
Trésorerie propre du budget principal	10 540 829	10 794 958	12 023 660	8 242 038	12 695 128
<i>c/515 Assainissement</i>			4 807 411	4 444 598	1 606 571

Source : CRC d'après ANAFI

Annexe n° 7. Évolution des frais de déplacements de l'agglomération

Graphique n° 1 : Graphique retraçant l'évolution des frais de déplacement sur la période 2018-2022



Source : À partir des données de paye 2018-2022.



Chambre régionale des comptes de Bourgogne-Franche-Comté
28-30 Rue Pasteur – CS 71199 – 21 011 DIJON Cedex

bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr

Site Internet : <https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte>