



REÇU A LA  
SOUS-PREFECTURE  
DE TOURNON-SUR-RHÔNE LE

15 DEC. 2016

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET  
SA RÉPONSE

Communauté de  
communes du bassin d'Annonay  
Communauté  
d'agglomération du bassin  
d'Annonay (07)

Exercices 2009 à 2014

Observations définitives  
délibérées le 15 septembre 2016

SOMMAIRE

1-	PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION.....	6
1.1-	Le contexte institutionnel.....	6
1.2-	Le contexte socio-économique.....	7
1.3-	Les compétences.....	7
1.4-	Les perspectives d'évolution de l'intercommunalité.....	7
2-	LE DEGRE D'INTEGRATION ET LA DEFINITION DE L'INTERET COMMUNAUTAIRE.....	8
2.1-	Le degré d'intégration.....	8
2.2-	La compétence « voirie » et « création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ».....	8
2.2.1-	Une définition tardive et restreinte.....	8
2.2.2-	Un contenu dont la régularité est contestable.....	9
2.3-	La compétence « enfance ».....	10
3-	LA MUTUALISATION DES SERVICES.....	10
3.1-	Le cadre juridique applicable.....	10
3.2-	L'organisation mise en œuvre.....	11
3.2.1-	Une démarche expérimentale.....	11
3.2.2-	Une mutualisation essentiellement ascendante.....	13
3.2.3-	La place particulière du CCAS et du CIAS dans le dispositif.....	14
3.3-	La mutualisation à l'épreuve de la pratique.....	14
3.3.1-	La lisibilité et le réalisme des flux financiers.....	14
3.3.2-	Les conséquences du transfert tardif des agents d'entretien des gymnases.....	18
3.3.3-	Le suivi et l'évaluation du dispositif mis en œuvre.....	18
3.4-	L'examen de l'activité de deux services mutualisés.....	19
3.4.1-	Le service des ateliers et de la vie quotidienne.....	19
3.4.2-	La direction de la commande publique.....	19
3.5-	Conclusion sur la mutualisation.....	20
4-	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	20
4.1-	La direction des ressources humaines.....	20
4.2-	L'évolution des effectifs et des rémunérations.....	20
4.2.1-	L'évolution des effectifs.....	20
4.2.2-	L'évolution des rémunérations.....	22
4.3-	Le temps de travail.....	23
4.3.1-	Le cadre juridique applicable.....	23
4.3.2-	Reconstitution du temps de travail standard.....	24
4.3.3-	L'absentéisme.....	24
4.3.4-	Les autorisations d'absence pour événements familiaux.....	25
4.4-	Le régime indemnitaire.....	26
4.4.1-	L'organisation du dispositif.....	26
4.4.2-	Les barèmes de références.....	27
4.4.3-	Les avantages collectivement acquis.....	27
4.4.4-	Les heures supplémentaires.....	28
5-	LA GESTION DES ETABLISSEMENTS DEDIES AU SPECTACLE VIVANT.....	28
5.1-	L'organisation mise en œuvre.....	29
5.2-	Le règlement intérieur et autres approches réglementaires.....	29
5.3-	La connaissance du public.....	29
5.4-	Les modalités de financement.....	30
5.4.1-	L'organisation budgétaire.....	30
5.4.2-	Les modes de financement.....	30
5.5-	La programmation et la politique tarifaire.....	31
6-	LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES.....	32
6.1-	La qualité de l'information financière et budgétaire.....	32

6.1.1.-	La fiabilité de la programmation budgétaire.....	32
6.1.2.-	Le respect du principe de l'annualité budgétaire.....	33
6.1.3.-	Le budget annexe « locations ».....	33
6.2.-	La régie de recettes des établissements culturels.....	34
<b>7-</b>	<b>LA SITUATION FINANCIERE.....</b>	<b>35</b>
7.1.-	La formation de l'autofinancement.....	35
7.1.1.-	L'évolution générale de la capacité d'autofinancement.....	35
7.1.2.-	Les produits de gestion.....	36
7.1.3.-	Les charges de gestion.....	39
7.1.4.-	Les autres charges de gestion courante.....	40
7.1.5.-	Les charges de personnel.....	41
7.2.-	Le financement des investissements.....	42
7.2.1.-	Le financement propre disponible.....	42
7.2.2.-	Un volume de dépenses d'équipement réduit.....	42
7.2.3.-	Des perspectives d'investissement ambitieuses.....	43
7.3.-	La situation bilanciale.....	46
7.3.1.-	Le stock de dettes du budget principal.....	46
7.3.2.-	Le stock de dettes consolidé des budgets M14.....	47
7.3.3.-	Le fonds de roulement du budget principal.....	48
7.3.4.-	Le besoin en fonds de roulement et son impact sur la trésorerie.....	48
7.4.-	Conclusion sur la situation financière.....	49
<b>8-</b>	<b>ANNEXES.....</b>	<b>50</b>

## SYNTHESE

La chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes a examiné la gestion de la communauté de communes devenue communauté d'agglomération du bassin d'Annonay, pour les exercices 2009 à 2014, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Composée de seize communes, la communauté de communes regroupait 36 000 habitants environ. La communauté d'agglomération, créée au 1<sup>er</sup> janvier 2014 sur un territoire inchangé, compte parmi les dix-sept établissements publics de cette nature qui comportent une population comprise entre 30 000 et 50 000 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2015, ce qui en fait l'un des moins peuplés. Il présente néanmoins un niveau d'intégration fiscale plus favorable que la moyenne des communautés d'agglomération. Un élargissement important des compétences de l'établissement public a été opéré en 2009. Toutefois, l'intérêt communautaire de certaines compétences n'a été défini, jusqu'en 2015, que de manière très restrictive (voirie, petite enfance). Parallèlement, un processus de mutualisation avec la ville centre a été engagé. Il se traduit principalement dans la mise à disposition d'agents communaux au profit de l'établissement public, puisque le pôle ressources, qui concentre près de la moitié des agents concernés (80 agents, soit 39 équivalents temps plein), est porté par la ville d'Annonay. Les enjeux concernant désormais la mesure de la performance de ce mode d'organisation, ce qui nécessite, en particulier, la mise en place effective du comité de suivi prévu par les conventions et l'élargissement aux autres communes membres.

La gestion des ressources humaines a dû s'adapter à la forte progression des effectifs qui, exprimés en équivalents temps plein, ont pratiquement quadruplé sur la période. La durée du temps de travail s'établit largement en deçà des 1 607 heures légales (l'ordonnateur s'est engagé à supprimer les congés liés à l'ancienneté, ce qui constitue une première étape du nécessaire processus de régularisation). Par ailleurs, le régime indemnitaire, révisé en 2010 dans un souci d'harmonisation et de revalorisation des primes allouées aux agents détenant les grades les moins élevés, doit être appliqué de manière plus rigoureuse.

La chambre a analysé, parmi les compétences transférées en 2009, la gestion des deux établissements dédiés au spectacle vivant. Leur audience est étendue, puisque 41 % des 19 000 spectateurs ne résident pas dans l'une des communes membres. La part des subventions publiques au regard de la billetterie est largement prépondérante, ce qui est usuel pour des équipements de cette nature. Toutefois, l'assemblée délibérante devra veiller à adapter le niveau de subvention communautaire au coût prévisionnel résultant de la programmation annuelle, en tenant compte des contraintes financières à venir de l'EPCI.

Le passage d'une intercommunalité de projets à une intercommunalité de services a profondément modifié la structure financière de l'établissement. Si l'endettement est très faible et le niveau du fonds de roulement satisfaisant, la capacité d'autofinancement a diminué de moitié, nonobstant la majoration de dotation globale de fonctionnement résultant de la transformation en communauté d'agglomération. Ainsi, le ratio d'indépendance financière (CAF/produits de gestion) se situait à seulement 10 % en 2010 et a atteint un point bas en 2014 (7,8 %). S'il s'améliore en 2015 atteignant 15 %, ce qui correspond à un niveau usuellement considéré comme satisfaisant, l'établissement doit néanmoins être vigilant dans la maîtrise des charges de fonctionnement, en particulier de personnel. La chambre incite à la plus grande rigueur dans la mise en œuvre de l'ambitieux projet de centre aquatique en cours, dont tout écart par rapport aux prévisions de financement puis de réalisation des hypothèses du plan prévisionnel d'exploitation serait de nature à dégrader sensiblement les équilibres financiers.



**RECOMMANDATIONS**

- Recommandation n° 1 : établir un bilan complet de la mutualisation pour la communauté d'agglomération.
- Recommandation n° 2 : définir, en tant que de besoin, l'intérêt communautaire de la compétence « voirie »/« création ou aménagement de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ».
- Recommandation n° 3 : créer un budget « locations » relevant de l'instruction M4.
- Recommandation n° 4 : mettre le temps de travail des agents en conformité avec la durée légale de 1 607 heures.
- Recommandation n° 5 : adapter le niveau de la subvention aux établissements dédiés au spectacle vivant au coût prévisionnel résultant de la programmation annuelle, en tenant compte des contraintes financières de la communauté d'agglomération.
- Recommandation n° 6 : instaurer une comptabilité de stocks pour le matériel et les fournitures gérés par le service de la commande publique.

La chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes a procédé dans le cadre de son programme de travail à l'examen de la gestion de la communauté de communes du bassin d'Annonay devenue, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, la communauté d'agglomération du bassin d'Annonay pour les exercices 2009 à 2014 ; les données ont été actualisées dans la mesure où elles étaient disponibles.

Le contrôle a été engagé par lettre en date du 7 octobre 2014, adressée à M. Simon PLENET, président de l'établissement. Son prédécesseur sur la période contrôlée a également été informé : M. Jean-Claude TOURNAYRE, le 7 octobre 2014.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- les compétences et la définition de l'intérêt communautaire ;
- la mutualisation des services ;
- la gestion des ressources humaines ;
- la gestion des établissements dédiés au spectacle vivant ;
- la fiabilité des comptes ;
- la situation financière.

Les entretiens préalables prévus par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières ont eu lieu le 10 février 2016 avec M. Simon PLENET et M. Jean-Claude TOURNAYRE.

Lors de sa séance du 22 février 2016, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 26 mai 2016 à M. Simon PLENET, ordonnateur en fonctions, ainsi que, pour celles les concernant, à M. Jean-Claude TOURNAYRE, ancien ordonnateur, à M. Olivier DUSSOPT, maire d'Annonay et à M. Simon PLENET, président du centre intercommunal d'action sociale du bassin d'Annonay. Des observations ont également été adressées aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 15 septembre 2016, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

**1- PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION****1.1- Le contexte institutionnel**

Le district urbain d'Annonay, qui regroupait alors sept communes, a été transformé en 1999 en communauté de communes. Cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) a été érigé, au 1<sup>er</sup> janvier 2014, en communauté d'agglomération. Cette évolution a été permise par les dispositions de la loi du 17 mai 2013 qui autorise, à titre expérimental, la constitution d'une communauté d'agglomération lorsqu'elle forme un ensemble d'au moins 30 000 habitants et qu'elle comprend la commune la plus peuplée du département. La communauté d'agglomération du bassin d'Annonay compte parmi les dix-sept établissements publics de cette nature qui comportent une population comprise entre 30 000 et 50 000 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2015, ce qui en fait l'un des moins peuplés<sup>1</sup>.

Depuis 2004, le périmètre de l'intercommunalité est stable, composé de seize communes : Annonay (16 000 habitants), Davézieux (3 000 habitants), Roiffieux, Vernosc-lès-Annonay, Boulieu-lès-Annonay (communes entre 3 000 et 2 000 habitants), Saint-Marcel-lès-Annonay, Saint-Cyr, Villevoceance, Saint-Clair, Talencieux, Vanosc, Savas, Vocance, Thorrenc, Saint-Julien-Vocance, Monestier (communes de moins de 2 000 habitants).

<sup>1</sup> Direction générale des collectivités locales : bilan statistiques des EPCI à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

### 1.2- Le contexte socio-économique

Situé au nord du département de l'Ardèche, cet établissement public de coopération intercommunale compte 36 582 habitants. Les personnes âgées de plus de 60 ans représentaient près de 30 % de la population en 2012 et les deux tiers de la population active avaient un emploi relevant du secteur des services (dont la moitié des administrations publiques). Le taux de chômage est supérieur à celui de la moyenne régionale et nationale. Sur le seul territoire d'Annonay, près d'une vingtaine d'établissements industriels et commerciaux comptent plus de 50 salariés ; une société de construction d'autobus emploie notamment près de 1 500 salariés.

### 1.3- Les compétences

Au cours des dix premières années de son existence, la communauté de communes a exercé les compétences en matière de création et de gestion des zones d'activités, d'actions de développement économique, de collecte et de traitement des ordures ménagères et de voirie.

Son champ d'intervention a été élargi de manière significative en 2009 : ont ainsi été transférés la construction et la gestion d'équipements à vocation sportive (gestion de cinq équipements sportifs) et culturelle (le théâtre d'Annonay, le musée César Fihol et l'espace culturel Montgolfier de Davézieux), l'assainissement collectif et non collectif, la gestion des établissements d'accueil des personnes âgées (sept établissements concernés), l'enfance (principalement pour l'animation du relais d'assistantes maternelles), la « création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire » et la politique de logements sociaux d'intérêt communautaire. A la même date, elle a opté pour le régime de fiscalité professionnelle unique (TPU).

La transformation en communauté d'agglomération en 2014 s'est accompagnée du transfert de nouvelles compétences en matière de transport (transport urbain en janvier 2014 et transport scolaire en juillet 2014).

La communauté d'agglomération assume donc actuellement neuf compétences obligatoires et optionnelles :

- quatre compétences obligatoires, conformément à l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : le développement économique ; l'aménagement de l'espace communautaire ; l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville ; la chambre relève, à cet égard, que ces deux dernières compétences sont classées, dans les statuts en vigueur, parmi les compétences optionnelles, ce qui est sans conséquence sur le plan juridique, mais nuisait à la lisibilité ; cette anomalie a été corrigée dans les statuts en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016 ;
- cinq compétences optionnelles : action sociale, cadre de vie, assainissement, équipements culturels et sportifs, voirie.

Enfin, l'établissement verse en lieu et place des communes membres les participations dues au service départemental d'incendie et secours.

### 1.4- Les perspectives d'évolution de l'intercommunalité

Faisant suite au projet de schéma départemental de coopération intercommunale du département de l'Ardèche, présenté et transmis aux organes délibérants en octobre 2015, le conseil communautaire, lors de sa séance du 17 décembre 2015, a émis un avis favorable

au projet de fusion de la communauté d'agglomération du bassin d'Annonay avec la communauté de communes Vivarhène, EPCI composé de onze communes membres pour 9 000 habitants, dont la ville-centre est Peaugres (1 900 habitants) et sur l'adhésion des communes d'Ardoix et de Quintenas. Il a, en revanche, émis un avis défavorable sur le rattachement des huit communes de la communauté de communes des monts du Pilat.

Le schéma départemental de coopération intercommunale arrêté par le préfet de l'Ardèche le 30 mars 2016 acte la fusion de la communauté d'agglomération avec la communauté de communes Vivarhène.

## 2- LE DEGRE D'INTEGRATION ET LA DEFINITION DE L'INTERET COMMUNAUTAIRE

### 2.1- Le degré d'intégration

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) permet de mesurer l'intégration d'un établissement public de coopération intercommunale au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Il constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement.

En 2015, le CIF moyen des communautés d'agglomération est de 0,32 ; celui de la communauté d'agglomération du bassin d'Annonay de 0,37, donc légèrement supérieur à la moyenne nationale<sup>2</sup>, alors qu'il est l'un des établissements les plus petits de sa catégorie en nombre d'habitants. Son niveau influe directement sur l'attribution de la dotation de fonctionnement puisque, depuis la loi de finances pour 2006, les attributions au titre de la dotation de base de la dotation globale de fonctionnement sont réparties en fonction de la population (dotation moyenne fixée à 45,40 € par habitant pour les communautés d'agglomération<sup>3</sup>) et modulées en fonction du CIF de l'établissement.

Si le niveau d'intégration fiscale de la communauté d'agglomération est satisfaisant, l'intérêt communautaire de certaines compétences n'a été défini que de manière très restrictive (voirie, petite enfance).

### 2.2- La compétence « voirie » et « création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire »

#### 2.2.1- Une définition tardive et restreinte

La composante « voirie » a été transférée à la création de la communauté de communes en 1999<sup>4</sup>. Selon l'ancien ordonnateur, il s'agissait en effet « d'une compétence fédératrice lors du passage de district en communauté ». Pour autant, l'intérêt communautaire n'est défini que depuis 2012. Son contenu est, de plus, sujet à caution.

Les statuts de la communauté de communes approuvés en novembre 2008 prévoient que « la communauté de communes est compétente en matière de création, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire à compter du 01/01/2011. La communauté de communes peut réaliser toutes études nécessaires dans la perspective du transfert effectif de la compétence au 01/01/2011 ». Dans ce cadre, selon l'ancien ordonnateur, « plusieurs

<sup>2</sup> Source : fiche individuelle DGF (dotation globale de fonctionnement) 2015.

<sup>3</sup> Article L. 5211-29 du CGCT.

<sup>4</sup> L'arrêté de création prévoit : « 2-3 Voirie : réaliser chaque année un programme de travaux sur la voirie d'intérêt communautaire telle qu'elle sera définie par le conseil de communauté. Ce programme sera mis au point après concertation avec les communes adhérentes ».

rencontres ont été animées (...) » par un cabinet de conseil. Pour autant, aucune étude n'a été réalisée. La révision des statuts opérée en mai 2012 intègre une ébauche de définition de l'intérêt communautaire par référence aux voiries de zones d'activité, au soutien en ingénierie aux communes membres et aux pistes cyclables mais diffère jusqu'en 2014 le transfert de l'ensemble de la voirie.

La modification des statuts opérée à l'occasion de la transformation en communauté d'agglomération ne s'est pas accompagnée d'une évolution dans ce domaine puisqu'il est mentionné « la nécessité de compléter l'intérêt communautaire » pour un transfert de l'ensemble des voiries, hors chemins ruraux, places publiques et voies à usage de places à l'échéance 2014<sup>5</sup>.

Cette question devra de nouveau être débattue dans le cadre de la fusion avec la communauté de communes Vivarhône. En effet, cet EPCI exerce pleinement cette compétence sur son territoire.

Par ailleurs, l'intérêt communautaire de la composante « création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire » n'a pas encore été défini, alors même que la compétence a été transférée par les communes membres par délibération du 27 septembre 2013.

En application de l'article L. 5216-5 III du CGCT, en l'absence de définition de l'intérêt communautaire à l'expiration des deux années qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'arrêté préfectoral prononçant le transfert de compétence, l'EPCI est donc devenu, de fait, titulaire de l'intégralité de cette compétence, ce qui le place, ainsi que les communes membres, dans une situation de fragilité juridique, en matière de conclusion de marchés publics notamment.

#### 2.2.2- Un contenu dont la régularité est contestable

La chambre considère que la définition retenue pour la composante « voirie » est inadéquate, dans la mesure où les domaines mentionnés relèvent d'autres compétences.

##### 2.2.2.1- La voirie des zones d'activité

Il ne s'agit pas d'une compétence relevant du groupe de compétence optionnel « création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire » mais un élément de la compétence obligatoire « aménagement, gestion et entretien des zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques d'intérêt communautaire ».

En effet, dans une réponse en date du 28 février 2000 (Q 37155, Rep. JOAN 28/02/2000 p. 1329), le ministre de l'Intérieur a précisé qu'« il ne paraît (...) pas possible d'extraire de la compétence relative à l'aménagement et à l'entretien des zones d'activités, qui relève du groupe « développement économique », l'aménagement et l'entretien de la voirie des dites zones. Les questions relatives à des infrastructures telles que la voirie des zones d'activités font en effet partie intégrante de la politique globale d'aménagement de ces zones. »

<sup>5</sup> « 1- Création ou aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire : Sont d'ores et déjà d'intérêt communautaire :  
- la voirie et les zones d'activité

- les itinéraires cyclables et chemins de randonnée à l'échelle du territoire

Afin de compléter l'intérêt communautaire en la matière, un diagnostic des voiries du territoire et l'étude du transfert de l'ensemble de la voirie à l'exclusion des chemins ruraux, des places publiques et des voies à usage de place sera réalisée à l'échéance 2014. (...) »

2- Création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire. Il conviendra dans les deux ans, de définir l'intérêt communautaire ».

#### 2.2.2.2- Les itinéraires cyclables

L'intérêt communautaire relatif à la voirie ne saurait se définir par son seul accessoire ; en effet, si les pistes cyclables font corps avec la chaussée en bordure de laquelle elles ont été établies, elles constituent des dépendances de voies publiques, en vertu de la théorie de l'accessoire (C. Cass, 16 décembre 1965, Caisse de sécurité sociale de Saint-Nazaire).

#### 2.2.2.3- Les chemins de randonnées

Il ne s'agit pas non plus d'une compétence liée au bloc « voirie », mais d'une compétence facultative, dans la mesure où elle n'est pas explicitement visée par le CGCT, tant parmi les compétences des communautés de communes, que celles des communautés d'agglomération.

### 2.3- La compétence « enfance »

Dans le domaine de l'enfance, le niveau d'intégration communautaire est faible. En effet, la prise de compétence est partielle et récente : en mai 2012, l'établissement a pris en charge l'animation du réseau des assistantes maternelles du territoire ; depuis novembre 2013, la compétence intègre la « mise en place d'un contrat enfance-jeunesse » avec la CAF.

La compétence petite enfance n'est finalement pleinement exercée par la communauté d'agglomération que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, date à laquelle les communes ont confié à l'établissement public de coopération intercommunale la gestion de toutes leurs structures d'accueil de la petite enfance.

## 3- LA MUTUALISATION DES SERVICES

### 3.1- Le cadre juridique applicable

Jusqu'à la loi du 16 décembre 2010<sup>6</sup>, la mutualisation recouvrait trois situations principales :

- le transfert (des agents, d'une compétence, d'un service) ;
- la mise à disposition d'un service par l'établissement d'une convention ;
- la gestion unifiée (loi du 13 août 2004) sur la base d'une délibération et sans nécessiter une convention.

Depuis la loi du 16 décembre 2010, la mutualisation revêt deux formes : la mise à disposition des services dans le cadre du transfert des compétences et la constitution de services communs (L. 5211-4-2 du CGCT). La nouveauté réside donc dans la possibilité de mutualiser les services fonctionnels plus simplement. Auparavant les communes souhaitant mutualiser ces services devaient recourir à la gestion unifiée, ce qui supposait une mise à disposition descendante (de l'EPCI vers la commune, l'inverse étant exclu) et une administration unique.

La constitution de services communs présente plusieurs caractéristiques :

- les services communs ne peuvent pas concerner les compétences transférées ;
- les effets financiers peuvent être pris en compte par l'imputation sur l'attribution de compensation et non plus seulement réglés par la convention ;
- ils ne nécessitent pas la mise en place d'une administration unique ;

<sup>6</sup> Loi n° 2010-1563.

- les services communs sont obligatoirement « gérés » par l'établissement public de coopération intercommunale, mais les agents n'y sont pas transférés. Ils sont simplement mis à disposition pour le temps de travail consacré au service commun. Les effets des mises à disposition sont réglés par convention après avis du comité technique paritaire.

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 modifiant l'article L. 5211-4-2 du CGCT a modifié les effets de la mise en commun des services sur les personnels, prévoyant expressément que « *Les fonctionnaires et agents non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont transférés de plein droit, après avis, selon le cas, de la commission administrative paritaire ou de la commission consultative paritaire compétente, à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre* ».

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015<sup>7</sup> (dite loi NOTRe) a encore complété les dispositions du CGCT en matière de mutualisation. En particulier, l'article 72 prévoit l'établissement d'une fiche d'impact préalablement à la décision portant transfert des personnels et le dispositif des services communs a été élargi : la mise en place de services communs peut ainsi s'effectuer entre un EPCI et une ou plusieurs de ses communes membres ainsi qu'entre un EPCI et « un ou plusieurs des établissements publics rattachés à un ou plusieurs d'entre eux » et porter sur l'ensemble des « missions opérationnelles ou fonctionnelles », à l'exception des missions dévolues aux centres départementaux de gestion de la fonction publique territoriale et des emplois de cabinet ; de plus, si le principe demeure celui d'une gestion du service commun par l'EPCI, le conseil communautaire ou métropolitain peut choisir une commune pour assurer cette gestion.

### 3.2- L'organisation mise en œuvre

#### 3.2.1- Une démarche expérimentale

Si l'ordonnateur estime que la mutualisation a pris des formes diverses (groupement de commande, convention bipartite avec une commune-membre, coopération avec le département de l'Ardèche), la chambre s'est plus particulièrement attachée à l'examen de l'application des conventions successives de mutualisation conclues par l'EPCI du bassin d'Annonay avec la ville d'Annonay, son centre communal d'action sociale (CCAS) et le centre intercommunal d'action sociale (CIAS).

Les transferts importants de compétences opérés en 2009 se sont accompagnés de la mise en œuvre d'une démarche volontariste de mutualisation qui s'est poursuivie jusqu'à la transformation en communauté d'agglomération.

Elle concerne, à titre principal, les relations entre la ville d'Annonay et l'EPCI. Quatre conventions de mutualisation sont ainsi successivement entrées en vigueur le 4 mai 2009, le 18 novembre 2009, le 30 septembre 2010 et le 1<sup>er</sup> février 2012, cette dernière convention ayant été prolongée par avenant jusqu'au 31 décembre 2015. Une délibération du conseil communautaire du 17 décembre 2015 a approuvé la signature d'une nouvelle convention de mutualisation pour une durée de quatre ans. Des conventions ont également été conclues, en 2012, avec les communes de Roiffieux, Saint-Cyr et Saint-Julien-Vocance dans le cadre de la compétence « assainissement collectif ».

<sup>7</sup> Loi n° 2015-991.

Les conventions conclues avec la ville d'Annonay définissent les conditions financières, statutaires et organisationnelles de la mise à disposition du personnel communal auprès de l'EPCI et du personnel intercommunal auprès de la ville. Le CCAS d'Annonay et le CIAS du bassin d'Annonay sont également intégrés au dispositif, même si, dans les faits, aucun agent n'est mis à disposition des autres entités. Les conventions régissent également les conditions de mutualisation des services supports. L'encadrement supérieur (direction générale des services et responsables de pôles) est mutualisé. Ainsi, cinq chefs de pôles dirigent des services pour la plupart mixtes dans le champ des compétences exercées. En dehors des transferts de compétences, l'ensemble des services supports (finances, commande publique, informatique, direction des ressources humaines, affaires juridiques) sont également mutualisés.

#### 3.2.1.1- Un dispositif anticipant le droit en vigueur

Les conventions successives n'opèrent pas de distinction entre les services liés à un transfert partiel de compétence et les services support, qui relèvent pourtant de dispositions légales distinctes.

L'institution de services communs fonctionnels dès 2009 a anticipé les dispositions de la loi du 16 décembre 2010. De plus, le schéma mis en place localement n'est en adéquation avec le dispositif légal que depuis l'entrée en vigueur de la loi du 7 août 2015, portant nouvelle organisation territoriale de la République, qui prévoit dorénavant que « *les services communs sont gérés par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. À titre dérogatoire, un service commun peut être géré par la commune choisie par l'organe délibérant de l'établissement public.* ».

Toutefois, la nouvelle convention approuvée par délibération du conseil communautaire du 17 décembre 2015 n'opère pas une régularisation de la situation puisque la mutualisation des services supports reste fondée sur l'article L. 5211-4-1 du CGCT qui régit les transferts de services dans le cadre des transferts de compétences. Les agents qui y sont affectés (35 agents communaux et 1 agent communautaire) demeurent « *employés par la commune ou par la communauté* » et « *sont placés pour l'exercice de leurs fonctions sous l'autorité fonctionnelle du maire ou du président en fonction des missions qu'ils réalisent* », tandis que l'article L. 5211-4-2 du CGCT qui leur est applicable prévoit l'unicité de gestion (les agents qui « *remplissent en totalité en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service mis en commun sont transférés de plein droit, après avis, selon le cas, de la commission administrative paritaire ou de la commission consultative paritaire compétente, à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou à la commune chargée du service commun (...)* Lorsqu'ils exercent leurs fonctions dans le service commun, les agents sont placés sous l'autorité fonctionnelle du président de l'établissement public ou du maire de la commune gestionnaire (...) »).

#### 3.2.1.2- Des conventions rétroactives, offrant peu de lisibilité sur les aspects financiers

Ces conventions ont fait l'objet d'une application rétroactive alors qu'elles comprennent de nombreuses clauses réglementaires, ce qui contrevient au principe général du droit de non rétroactivité des actes à caractère réglementaire<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> CE, ass., 25 juin 1948, société du journal « l'Aurore », req. n° 94511.

Tableau 1 : Entrée en vigueur des conventions de mutualisation

	Convention n°1	Convention n°2	Convention n°3	Convention n°4	Convention n°5
Délibération (plus tardif des signataires)	25/03/2009	05/11/2009	28/09/2010	26/01/2012	21/12/2015
Transmission de la convention au contrôle de légalité (annexe de la délibération)	04/05/2009	16/11/2009	30/09/2010	01/02/2012	NC
Date d'acquisition du caractère exécutoire	04/05/2009	16/11/2009	30/09/2010	01/02/2012	NC
Date d'entrée en vigueur :	01/01/2009	01/01/2009	01/04/2009	01/01/2011	01/01/2015

Source : CRC, d'après les conventions de mutualisations transmises par l'établissement.

Par ailleurs, le nombre comme la fréquence des conventions qui se sont succédé et leur caractère rétroactif rend l'examen des flux financiers difficile et une lecture rapide des montants en jeu peu aisée. En effet, le caractère expérimental de la mutualisation a conduit l'établissement à déterminer à posteriori les méthodes de comptabilisation des flux financiers.

### 3.2.2- Une mutualisation essentiellement ascendante

La convention applicable jusqu'en décembre 2015 était basée sur les effectifs des agents mis à disposition en janvier 2011. La mutualisation revêt un caractère essentiellement ascendant puisque, ramené en « équivalents temps plein », le nombre d'agents mis à disposition de la communauté de communes par la ville d'Annonay était quatre fois supérieur au nombre d'agents mis à disposition par l'intercommunalité.

Sur cette période, quatre-vingt agents de la ville d'Annonay et dix-neuf agents relevant de l'EPCI étaient concernés par la mutualisation. Rapporté en nombre d'équivalents temps plein, ce processus concernait 32,29 emplois pour Annonay (l'effectif total étant de 283,27 ETP) et 6,95 pour l'intercommunalité (l'effectif total étant de 98,93 ETP en 2014), la part du travail consacrée à l'autre entité étant parfois très limitée (moins de 20% du temps de travail). L'ordonnateur estime néanmoins que la généralisation de la mutualisation a contribué à instaurer une culture commune aux agents des deux entités.

Aux termes de la convention entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 101 agents de la ville d'Annonay (soit un tiers de l'effectif) et 28 agents de la communauté d'agglomération (soit un quart des agents communautaires) sont concernés par le dispositif. La fusion avec la communauté de communes Vivarhône conduira à faire de nouveau évoluer cette organisation.

Tableau 2 : Effectif des agents communaux et intercommunaux mis à disposition dans les conventions en vigueur entre 2011 et 2015

	Agents communaux mis à disposition de la COCOBA		Agents COCOBA mis à disposition de la commune	
	Nbre agents	ETP (% de mise à dispo)	Nbre agents	ETP (% de mise à dispo)
Pôle développement du territoire	2	0,4	7	2,25
Pôle éducation – développement humain	11	8,64	7	2,25
Pôle environnement – cadre de vie	31	8,86	2	0,63
Pôle ressources	35	14,09	1	0,62
Services et directions « hors pôles »	1	0,30	2	1,20
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>32,29</b>	<b>19</b>	<b>6,95</b>

Source : convention de mutualisation de moyens et de services en vigueur au 01/01/2011, retraitements CRC (calcul d'ETP)

### 3.2.3- La place particulière du CCAS et du CIAS dans le dispositif

Le CCAS de la ville d'Annonay gère l'action sociale de la ville et le centre intercommunal d'action sociale (CIAS), créé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, gère depuis leur transfert l'ensemble des EHPAD du territoire. Si les présidents du CCAS et du CIAS sont signataires de la convention de mutualisation avec le maire d'Annonay et le président de l'EPCI, ces deux établissements ne font pas partie intégrante du schéma de mutualisation.

Le CCAS d'Annonay et le CIAS sont intégrés dans l'organigramme mutualisé au sein d'un pôle identifié (cohésion sociale) mais ils disposent de leurs propres services financier et technique. Ainsi, une cellule administrative « ressources » distincte du pôle ressources de l'organisation mutualisée a été créée au sein du CIAS en 2010. Si une refacturation des flux financiers pour la mise à disposition de cette cellule (composée de 4 ETP, dont 1,6 ETP est affecté à la gestion financière et humaine du CCAS) a été opérée dans un premier temps, elle a été abandonnée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, au motif que « son organisation ne se traduit pas par des mises à dispositions de moyens entraînant des refacturations. ».

La convention entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016 exclut le CCAS et le CIAS des signataires, prenant acte de leur non intégration au dispositif de mutualisation. Cependant, l'organigramme n'a pas été modifié, les services du CCAS et du CIAS figurant toujours dans le pôle « cohésion sociale ». Dans les faits, les services du pôle ressources continuent à être utilisés comme support par la cellule administrative du pôle cohésion sociale et les agents de ce pôle sont placés sous l'autorité hiérarchique de la direction générale mutualisée.

L'ordonnateur en fonctions indique, par exemple, que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, la confection des paies des agents du CCAS et du CIAS est gérée au sein de la direction des ressources humaines mutualisée par deux agents du CIAS et qu'à ce titre, une refacturation sera mise en place dans le courant de l'année 2016. Cela confirme la nécessité de clarifier les contours de la mutualisation des moyens et des services avec les présidents des deux établissements.

### 3.3- La mutualisation à l'épreuve de la pratique

#### 3.3.1- La lisibilité et le réalisme des flux financiers

##### 3.3.1.1- La méthode de comptabilisation des coûts de personnel mis à disposition

Les modalités de remboursement des frais occasionnés par le partage de services ont été définies par le décret n° 2011-5515 du 10 mai 2011, codifié à l'article D. 5211-16 du CGCT ; elles sont fondées sur la base d'un « coût unitaire de fonctionnement multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement », ce coût unitaire de fonctionnement devant comprendre les charges de personnel, les fournitures, le coût de renouvellement des biens, les contrats de services rattachés et exclure toute dépense non directement liée à l'exécution du service.

Les conventions n'explicitent pas les modalités de calcul du coût unitaire de fonctionnement. Au sein de chaque pôle de l'organisation mutualisée, il est fait référence à un nombre d'agents mis à disposition par service par la commune d'Annonay ou l'EPCI, auquel est appliquée une clef de mise à disposition en fonction de la charge de travail estimée.

Dès 2012, la méthode de comptabilisation des dépenses sur la base de l'examen des comptes administratifs a été abandonnée, au motif de sa complexité. Il a alors été fait application, à la somme versée en année N-1, d'un coefficient d'actualisation défini conventionnellement<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Il s'agit de la composante « prix des charges de personnel » de l'indice publié par l'association des maires de France.

Le calcul est resté figé jusqu'en décembre 2015 sur la base des charges constatées en 2011 et actualisées chaque année. La notion « d'agent » ne permet pas de déterminer s'il s'agit d'emplois à temps complet ou incomplet. Par ailleurs, ne pas faire référence à des emplois, mais à des personnes, ne permet pas de tenir compte des absences et des remplacements éventuels.

En l'absence de données consolidées, la chambre a reconstitué les flux financiers liés aux mises à disposition de personnel chaque année entre 2011 et 2014, qui fluctuent aux alentours de 1 M€ par an, au bénéfice de la ville.

**Tableau 3 : Détail des flux financiers liés à la mise à disposition de personnel entre la communauté de communes du bassin d'Annonay et la ville d'Annonay entre 2011 et 2014**

En €	exercice 2011	exercice 2012	exercice 2013	exercice 2014
<b>Mandats c/ 6217 ou c/6218</b>				
<b>Créancier: ville d'ANNONAY</b>	<b>1 161 894,33</b>	<b>1 284 333,20</b>	<b>1 228 767,27</b>	<b>1 178 182,00</b>
dont budget ppal	1 066 402,25	1 155 161,39	1 095 979,00	1 040 613,00
dont budget régie assainissement	48 492,08	54 860,75	84 473,00	87 513,00
dont budget locations	47 000,00	74 311,06	48 316,00	50 055,00
<b>Titres c/ 70845</b>				
<b>Débiteur: ville d'ANNONAY</b>	<b>215 280,91</b>	<b>272 500,12</b>	<b>293 013,00</b>	<b>303 561,00</b>
dont budget ppal	195 566,17	262 177,77	282 402,00	292 568,00
dont budget régie eau	10 254,16	10 322,35	10 611,00	10 993,00
dont budget affaires éco	9 460,58	-	-	-
<b>Solde dû par l'intercommunalité</b>	<b>946 613,42</b>	<b>1 011 833,08</b>	<b>935 754,27</b>	<b>874 621,00</b>

Source : CRC, d'après les mandats, titres et certificats administratifs transmis par la communauté d'agglomération

### 3.3.1.2- La conformité des flux financiers avec la réalité

La chambre a analysé les flux financiers facturés par la ville à la communauté d'agglomération pour la mise à disposition des agents des pôles « ressources » et « environnement et cadre de vie ».

Le nombre d'agents a été comparé à trois moments différents :

- à la date de signature de la convention (janvier 2012) ;
- lors de la première application financière (novembre 2012 sur la base du compte administratif 2011) ;
- en novembre 2015, à partir de l'organigramme détaillé et nominatif des services mutualisés.

L'objectif de cette comparaison est d'apprécier si des changements importants sont intervenus dans la période, de nature à bouleverser l'économie générale de la convention.

Les états liquidatifs produits en novembre 2012 sont conformes aux tableaux de la convention (à l'exception du décompte d'un agent de la régie de l'eau, prévu dans la convention, non valorisé dans l'état liquidatif). En revanche, si les écarts constatés ne sont pas de nature à bouleverser l'économie générale de la convention, les modalités de détermination des flux financiers ne permettent pas l'appréciation exhaustive du coût réel de la masse salariale supportée par l'employeur d'origine.

Ainsi, deux agents admis à faire valoir leurs droits à la retraite, dont le coût salarial est non négligeable (le chef de pôle « ressources » et le responsable du magasin), figurent dans le personnel mis à disposition conventionnellement, alors que leur poste est devenu vacant en 2015 :

- le responsable du pôle « ressources », absent et non remplacé depuis la fin de l'année 2014 était mis à disposition pour 50 % de son temps par la commune ; la masse salariale de cet agent s'élevant en 2011 à 63 279 €, 31 639 € ont été facturés à tort à la communauté d'agglomération en 2015 ;
- le responsable du magasin, absent et non remplacé depuis octobre 2015 était mis à disposition pour 50 % de son temps par la commune ; la masse salariale de cet agent s'élevant en 2011 à 43 473 €, 16 520 € ont été facturés à tort à la communauté d'agglomération en 2015<sup>10</sup>.

Par ailleurs, les agents des ateliers municipaux mis à disposition de la communauté d'agglomération ne sont plus que dix-huit fin 2015 au lieu de vingt prévus dans la convention. Sur les deux pôles étudiés, en fin d'année 2015, les effectifs mis à disposition de la communauté d'agglomération sont inférieurs de huit agents par rapport à la convention.

<sup>10</sup> Pour le cas de ces deux agents, les montants sont tirés du titre exécutoire n° 1404 du 07/11/2012 émis par la communauté de communes portant règlement des frais de mise à disposition du personnel par la commune d'Annonay et qui sert de référence pour le calcul des sommes dues au titre de la mise à disposition les années suivantes. Le montant de la masse salariale a été actualisé chaque année à partir du montant de la masse salariale constatée en 2011.



Tableau 4 : Nombre d'agents recensés au sein des pôles ressources et environnement et cadre de vie entre 2012 et 2015

		nombre d'agents			
		convention 01-2012	décompte financier 2012	organigramme au 02-11-15	
POLE RESSOURCES	chef de pôle	1	1	0	
	finances	directeur des finances	1	1	1
		adjoint directeur des finances	1	1	1
		autres agents	5	5	4
informatique	webmaster/chef de service	1	1	1	
	techniciens	5	5	4	
ressources humaines	DRH	1	1	1	
	adjoint DRH	1	1	1	
	autres agents	8	8	8	
commande publique	tous agents	7	7	6	
direction administration générale	chargé assurances	1	1	1	
	vaguemestre	1	1	1	
	<b>TOTAL POLE RESSOURCES</b>	<b>33</b>	<b>33</b>	<b>29</b>	
POLE ENVIRONNEMENT CADRE DE VIE	chef de pôle	1	1	1	
	secrétariat	1	1	1	
	cellule administrative et financière	1	1	1	
	service des bâtiments et du patrimoine bâti	1	1	1	
	ateliers municipaux - régie des bâtiments	20	20	18	
	voirie-infrastructures - chef de service	1	1	1	
	voirie-infrastructures - agents	2	2	2	
	chargé de mission développement durable	1	1	0	
	régie de l'eau	3	2	3	
		<b>TOTAL POLE ENVIRONNEMENT CADRE DE VIE</b>	<b>31</b>	<b>30</b>	<b>27</b>

Source : CRC, d'après la convention du 30/01/2012, les pièces à l'appui du titre 1404 reçu par la COCOBA, et l'organigramme détaillé fourni par l'établissement en novembre 2015

Selon l'ordonnateur en fonctions, si la facturation des frais réciproques de mise à disposition de personnel entre les deux entités avait été établie en 2014 sur une base réelle et non conventionnelle, la ville d'Annonay aurait bénéficié d'un solde en sa faveur de 933 k€, soit 58 k€ de plus que celui calculé aux termes de la convention en vigueur, établie sur des données financières issues de l'exercice 2011. Cet écart représente 6 % du solde perçu par la ville au titre de la mutualisation des agents avec les services de l'agglomération.

La convention de mutualisation applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2016 comporte une amélioration du dispositif en introduisant, conformément à l'article D. 5211-16 du CGCT, la notion de coût de fonctionnement par agent incluant les fournitures administratives, la formation, les frais de déplacements, l'assurance du personnel, la médecine du travail et le coût de l'action sociale. Les coûts seront dorénavant appréciés chaque année en fonction du compte administratif de l'année N-1. Toutefois, il aurait été pertinent que la convention vise les emplois individuellement identifiés avec leurs fiches de postes, ce qui permettrait de mieux suivre les

coûts de personnel mis à disposition et de mieux définir l'étendue des missions à effectuer pour chaque entité.

### 3.3.2- Les conséquences du transfert tardif des agents d'entretien des gymnases

Les agents communaux affectés à l'entretien des gymnases n'ont été transférés à la communauté d'agglomération que le 1<sup>er</sup> juillet 2015, alors que les équipements l'ont été depuis janvier 2009. Dans l'intervalle, le coût salarial des six agents du service d'entretien des gymnases a donc été remboursé à la ville d'Annonay. La valeur de leur coût salarial, telle que calculée en 2012, année de référence, est retirée du montant dû par la communauté d'agglomération en 2013 et 2014. Les calculs sont correctement explicités dans les certificats administratifs portés à l'appui des mandats émis par l'EPCI.

Pour autant, ce mode d'organisation n'était pas prévu aux termes de la convention approuvée par les assemblées délibérantes. Les deux entités auraient dû faire application de l'article 16 de la convention alors en vigueur qui stipule que « dans l'hypothèse où l'organisation administrative subirait des changements en profondeur (...), les parties à la présente convention s'engagent à saisir sans délai le comité de suivi prévu à l'article 5 afin de que ce dernier étudie et propose un avenant à la convention ».

### 3.3.3- Le suivi et l'évaluation du dispositif mis en œuvre

Les conventions de mutualisation successives prévoyaient un dispositif de suivi de leur application : un comité de suivi composé à parité de trois représentants désignés par le maire d'Annonay et de trois représentants désignés par le président de la CCBA devait être constitué afin d'établir, selon une périodicité annuelle, au moyen d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs d'évaluation, un rapport sur l'application et les perspectives de la convention.

Les conventions entrées en vigueur en septembre 2010 et en février 2012 prévoyaient que le fruit de cette évaluation permettrait aux deux entités de répondre aux obligations découlant de l'article L. 5211-39-1 du CGCT, portant sur le projet de schéma de mutualisation à mettre en œuvre.

Le comité prévu conventionnellement n'a pas été composé formellement. Si des réunions ont été organisées, en 2011 et fin 2014, aucun compte-rendu n'a été élaboré. Les rapports d'activité de la communauté d'agglomération des années 2010-2011 et 2011-2012 évoquent la question de la mutualisation dans ses grandes lignes, sans délivrer d'information qualitative ou quantitative substantielle sur le sujet.

Le dernier projet de convention comporte le même dispositif mais en le rendant facultatif, ce qui est regrettable au regard des enjeux financiers et organisationnels. L'ordonnateur en fonctions s'est engagé à réactiver le comité de suivi.

Un premier bilan détaillé de la mutualisation des services a été rendu public lors du conseil communautaire du 17 décembre 2015, conformément à l'article L. 5211-39-1 du CGCT, qui a rendu cette information obligatoire. Toutefois, le rapport demeure synthétique et généraliste, et porte principalement sur l'année 2014.

### 3.4- L'examen de l'activité de deux services mutualisés

La chambre a examiné le fonctionnement de deux services mutualisés afin d'apprécier si leur fonctionnement respecte les termes des conventions successives.

#### 3.4.1- Le service des ateliers et de la vie quotidienne

Au sein du pôle environnement et cadre de vie, deux services sont mutualisés (service de l'espace public et service des bâtiments et du patrimoine bâti) et un test partiellement (équipe « bâtiment » du service des ateliers et de la vie quotidienne). Aux termes de la convention en vigueur jusqu'au 31 décembre 2015, les vingt agents municipaux de cette équipe « bâtiment » étaient affectés pour 20 % de leur temps de travail à la communauté d'agglomération.

Le dispositif mis en place en 2013 pour recevoir et traiter les demandes d'interventions relevant des compétences des deux entités permet d'obtenir des données statistiques sur l'activité de ce service. Entre octobre 2013 et novembre 2015, 2 930 demandes d'intervention ont été traitées par le service ateliers et vie quotidienne, dont 520 tâches réalisées sur des bâtiments communautaires ou au profit de services en charge de compétences communautaires, ce qui représente un taux de 17,7 % de l'activité du service produite à destination de la CABA. La clef de répartition retenue s'avère donc relativement correcte.

#### 3.4.2- La direction de la commande publique

##### 3.4.2.1- L'organisation générale

Ce service, entièrement mutualisé depuis 2009, est composé exclusivement d'agents communaux : un responsable, un secrétaire et deux assistantes ; un « magasin » lui-même composé d'un responsable (admis à la retraite depuis octobre 2015 et non remplacé) et de deux magasiniers lui est rattaché. La 4<sup>ème</sup> version de la convention de mutualisation, en vigueur à partir de janvier 2011 jusqu'au 31 décembre 2015, précise que ces agents sont mis à disposition de la communauté d'agglomération pour 50 % de leur temps. De fait, l'ensemble des procédures de marchés publics des deux entités sont réparties indifféremment entre les agents.

Des marges de progression existent pour favoriser la performance d'une fonction achat véritablement mutualisée : en effet, le rôle de ce service est limité à la production et à la mise en œuvre des pièces administratives des marchés. Le recensement, la définition des besoins et le suivi du renouvellement des marchés sont réalisés directement par les services, ce qui ne permet pas une consolidation des besoins et la computation des seuils de marchés publics à l'échelle des quatre entités signataires de la convention.

Des groupements de commande ont été constitués à partir de 2012, associant de manière systématique l'EPCI et la ville-centre, et parfois certaines des communes membres, le CCAS d'Annonay ou le CIAS, tant en matière de prestations de service (par exemple, en 2012, marché de maintenance des photocopieurs), qu'en matière de travaux (par exemple, en 2013, marché de travaux relatif à l'aménagement d'un atelier de luthier et d'un logement à Vanosc, accord-cadre regroupant neuf communes pour des travaux de voirie). Cette démarche est conforme aux objectifs énoncés dans les conventions de mutualisation successives. Toutefois, elle n'est pas systématisée, l'ordonnateur en fonctions considérant que cette méthode n'est pas adaptée à tous les types d'achats.

### 3.4.2.2- Le magasin

Le magasin assure le stockage des matériaux nécessaires aux agents des deux entités mais il n'est pas fait de distinction physique selon qu'ils ont été acquis par l'une ou l'autre ou, le cas échéant, dans le cadre d'un groupement de commande. En l'absence de comptabilité de stock et d'inventaire physique, ces conditions de stockage ajoutent à la confusion.

Si un logiciel permet, en principe, de suivre l'activité de ce service par l'enregistrement de bons de commandes et de bons de livraison, aucune extraction ou exemple de bons de commandes n'a pu être transmis à la chambre. Par ailleurs, aucune donnée relative aux volumes de fournitures stockées et à leur nature n'a été communiquée. A l'issue du contrôle de la chambre, une note de service a été diffusée afin de clarifier les procédures de commande et de retrait au magasin, ce qui constitue une première démarche. La chambre recommande, en tout état de cause, de revoir l'organisation de ce service et de mettre en place une réelle comptabilité de stocks.

### 3.5- Conclusion sur la mutualisation

Le dispositif de mutualisation, dont la mise en œuvre a été largement anticipée sur le droit applicable, a concerné essentiellement la communauté d'agglomération et sa ville-centre. Il revêt principalement un caractère ascendant et l'EPCI a été contributeur net (entre 874 621 € et 1 011 833 € par an entre 2011 et 2014). En effet, le pôle ressources, qui est entièrement mutualisé, concentre près de la moitié des agents concernés par ce processus et est porté par la ville d'Annonay.

Les enjeux concernent désormais la mesure de la performance de ce mode d'organisation, ce qui nécessite en particulier la mise en place effective du comité de suivi prévu par les conventions.

## 4- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

### 4.1- La direction des ressources humaines

La gestion des ressources humaines a dû s'adapter à la forte progression des effectifs qui, exprimés en équivalents temps plein, ont pratiquement quadruplé sur la période. La direction des ressources humaines, entièrement mutualisée, est ainsi passée de 0,8 agent en 2009 à 9,7 agents en 2014, ce qui ne paraît pas surdimensionné.

### 4.2- L'évolution des effectifs et des rémunérations

#### 4.2.1- L'évolution des effectifs

Entre 2009 et 2014, l'effectif de l'établissement, exprimé en ETP, est passé de 24,86 agents à 98,93.

Tableau 5 : Effectifs des agents intercommunaux exprimés en ETP entre 2009 et 2014

Années	Titulaires				Effectif total titulaires en ETP	Non titulaires			Effectif total non titulaires en ETP	Effectif global en ETP	
	Emplois permanents à temps complet		Emplois permanents à temps non complet	Total		Temp complet	Temp non complet	Total			
	Total	Partiel									Total ETP
2009	22	20	1,60	21,60	0,00	22	3	2	0,86	2,86	24,86
2010	64	59	3,70	62,70	2,15	66,15	12	8	3,22	11,22	77,37
2011	72	67	3,60	70,60	3,45	75,45	10	9	0,80	9,80	85,25
2012	74	69	3,70	72,70	4,27	78,27	10	10	0,00	10,00	88,27
2013	75	70	4,00	74,00	5,13	80,13	13	11	1,55	12,55	92,68
2014	80	75	4,00	79,00	5,13	85,13	14	13	0,80	13,80	98,93

Source : établissement, d'après les bulletins de paye des mois de janvier.

À l'occasion des transferts de compétences opérés en 2009, 44,78 ETP ont été affectés à l'établissement, dont 38 au 1<sup>er</sup> avril, ce qui explique qu'ils n'apparaissent pas pour cet exercice sur ce tableau, dont les données sont issues des bulletins de paye des mois de janvier de chaque année.

Sur l'ensemble de la période, près de 52 ETP ont été intégrés par voie de mutation. Par ailleurs, le transfert de la compétence assainissement en 2010 a entraîné l'intégration de trois ETP relevant du secteur privé. Sept nouveaux fonctionnaires ont été recrutés sur des emplois permanents à temps complet en dehors des transferts de compétences depuis 2010, dans le cadre du développement propre de l'établissement.

Tableau 6 : Transfert de personnel à la COCOBA/CABA par voie de mutation depuis le 01/01/2009

Equipement/Fonctions	Nombre d'agents en ETP (date de mutation)
Mutation d'agents ville d'Annonay vers la COCOBA	
Bibliothèque d'Annonay	15,30 ETP (avril 2009)
Musée César Filhol d'Annonay	3 ETP (avril 2009)
Théâtre d'Annonay	6,77 ETP (avril 2009)
Piscine d'Annonay	14,71 ETP (avril 2009)
Directeur de la culture	1 ETP (avril 2009)
Administration de la culture	1 ETP (avril 2009)
Gestionnaire de l'université pour tous	1 ETP (octobre 2010)
Gymnases d'Annonay	6 ETP (juillet 2013)
Mutation d'agents ville de Davézieux vers la COCOBA	
Espace Montgoufier de Davézieux	3 ETP (juillet 2013)
<b>TOTAL</b>	<b>51,78 ETP</b>

Source : communauté d'agglomération à la demande de la CRC

L'effectif des agents non titulaires passe de trois en 2009 à quatorze en 2014, représentant 13,80 ETP. Si leur nombre est peu élevé au regard de l'effectif global, la part des postes d'encadrement pourvus par ce mode de recrutement est significative puisque deux des cinq chefs de pôle de l'organisation mutualisée sont occupés par des agents non titulaires<sup>11</sup> ; c'est également le cas du responsable de la direction de la culture.

#### 4.2.2- L'évolution des rémunérations

Les rémunérations versées (nettes des atténuations de charges<sup>12</sup>) progressent de près de 50 %, passant de 2,02 M€ en 2009 à 2,96 M€ en 2014. Cette évolution est la conséquence de la progression des effectifs mais aussi de la révision du régime indemnitaire intervenue en 2010 (cf. infra).

Tableau 7 : Eléments composant la rémunération du personnel intercommunal entre 2009 et 2014

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	1 393 166	1 570 359	1 696 403	1 684 187	1 697 714	1 797 153	5,1 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	201 531	284 651	306 899	464 503	545 310	595 308	28,3 %
+ Autres indemnités	25 906	53 843	49 475	51 211	55 207	55 055	20,8 %
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	1 620 602	1 908 853	2 052 778	2 199 901	2 298 231	2 447 516	9,1 %
en % des rémunérations du personnel*	79,3 %	76,1 %	78,0 %	78,1 %	76,6 %	80,0 %	
Rémunération principale	415 238	529 355	522 317	587 945	654 839	542 496	12,1 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	0	0	0	0	0	0	N.C.
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0	0	N.C.
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	415 238	529 355	522 317	587 945	654 839	542 496	12,1 %
en % des rémunérations du personnel*	20,3 %	21,1 %	19,8 %	20,9 %	21,6 %	17,9 %	
Autres rémunérations (c)	9 004	68 780	56 377	27 261	45 655	47 386	50,2 %
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	2 044 845	2 506 788	2 631 473	2 815 107	2 998 925	3 037 398	10,0 %
Atténuations de charges	14 877	59 512	60 865	55 054	79 901	71 509	36,9 %
= Rémunérations du personnel	2 029 969	2 447 276	2 570 608	2 760 054	2 919 024	2 965 889	7,9 %

\* Hors atténuations de charges

Source : Retraitements soulignés

<sup>11</sup> D'après l'organigramme nominal en vigueur au 02/11/2015.

<sup>12</sup> Les comptes d'atténuation de charges permettent de déduire des dépenses de rémunérations les différents remboursements reçus par l'Etat lorsqu'il finance des contrats aidés ou l'assurance propre de la commune lorsqu'elle déclare des sinistres en matière de gestion du personnel ; remboursement en cas de congés maladie par exemple).

## 4.3- Le temps de travail

## 4.3.1- Le cadre juridique applicable

L'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée relative à la fonction publique territoriale dispose à son dernier alinéa que « Les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale peuvent être maintenus en application<sup>13</sup> par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement pris après avis du comité technique, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail ».

Depuis 1992, en application d'un contrat de solidarité avec l'État, la durée du temps de travail des agents de l'établissement était fixée à 37 heures. Par ailleurs, le nombre de jours de congés était fixé à 27 jours, auxquels s'ajoutaient 3 jours de congés supplémentaires « pour les ponts imposés de l'année ». Envisagé globalement, le temps de travail était ainsi de 1 650 heures (253 jours travaillés – 30 jours de congés, soit 44,6 semaines travaillées x 37).

Le protocole de passage aux 35 heures, qui a recueilli un avis favorable du comité technique paritaire le 23 février 2001, a été approuvé par délibération du conseil communautaire le 6 mars 2001. Il prévoit que le nombre de jours de congés est fixé à « 224 heures, soit 32 jours de congés » et que « un jour d'ancienneté est égal à 7 heures ». Le « guide de l'agent » applicable à la ville d'Annonay et à la communauté d'agglomération mentionne, en effet, parmi les congés, un congé d'ancienneté de « un jour par période de cinq ans » ainsi que trois demi-journées les veilles ou lendemains de jours fériés. Indépendamment de ces dispositifs, tout-à-fait irréguliers, la durée globale du temps de travail serait donc désormais de 1 547 heures (253 jours travaillés – 32 jours de congés, soit 44,2 semaines travaillées x 35). L'ordonnateur en fonctions procède différemment pour calculer le temps de travail, en ne retenant que 30 jours de congés, ce qui conduit à un temps de travail de 1 561 heures.

En tout état de cause, la communauté d'agglomération, qui ne pouvait se prévaloir d'un dispositif antérieur à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 plus favorable à la durée légale de 1 600 heures puis 1 607 heures après prise en compte de la journée de solidarité, a donc institué un régime de temps de travail irrégulier (CAA Paris, 31 décembre 2004, département des Hauts-de-Seine).

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur en fonctions a indiqué qu'il procéderait à la suppression des congés d'ancienneté. Cette démarche de régularisation devra être poursuivie par la suppression des autres éléments irréguliers intégrés dans le régime actuel du temps de travail : octroi de trois demi-journées fixes de congés supplémentaires les veilles de jours fériés et récupération des dimanches fériés ; par ailleurs, la journée de solidarité devra être mise en œuvre effectivement.

<sup>13</sup> Contrairement à la lecture couramment faite selon laquelle cet alinéa autorise le maintien d'un régime antérieur plus favorable, le législateur ne le dit pas expressément et se borne à viser le maintien d'un régime mis en place antérieurement à la publication de la loi du 3 janvier 2001, en indiquant par contre l'impossibilité de maintenir un régime antérieur moins favorable.

## 4.3.2- Reconstitution du temps de travail standard

En pratique, la situation des agents est fréquemment plus favorable. La chambre a reconstitué la durée annuelle du travail d'un agent « type », travaillant à temps complet, sur un rythme de cinq jours hebdomadaires et ayant quinze ans d'ancienneté, selon les conditions suivantes :

- emploi à temps complet sur un rythme de cinq jours hebdomadaires ;
- application des jours de fractionnement, de manière automatique ;
- entrée dans la fonction publique territoriale depuis 15 ans ; application à ce titre de trois jours au titre des congés d'ancienneté<sup>14</sup> ;
- les trois demi-journées fixes offertes à l'ensemble des agents sont ajoutées aux congés annuels accordés par l'établissement ;
- l'établissement n'a pas mis en œuvre l'introduction de la journée de solidarité dans son temps de travail.

Il en découle un temps de travail de 1 515 heures soit 13 jours de congés au-delà du dispositif légal.

Tableau 8 : Comparaison entre le régime légal du temps de travail et le régime particulier applicable à un agent travaillant à temps complet et ayant quinze ans d'ancienneté

	Régime légal (décret 2000-815)	Communauté d'agglomération
Nombre de jours de l'année	365 jours	
- Repos hebdomadaire	104 jours	
- Congés annuels	25 jours	33,5 jours (32+1,5)
- Jours fériés	8 jours	8 jours
- Congés pour ancienneté	Sans objet	3 jours
= Jours travaillés	228 jours	216,5 jours
Heures travaillées = 228 jours * 7 h = 1 596 heures arrondi à 1 600 heures	1 600 heures	1 515 heures
+ Journée de solidarité (+ 7h)	1 607 heures	1 515 heures

## 4.3.3- L'absentéisme

Sous réserve de l'exhaustivité des données figurant dans les rapports sur l'état de l'établissement, l'absentéisme « courant », qui ne comprend que les arrêts pour maladie ordinaire, s'est fortement dégradé sur la période. Il représente pour l'établissement l'équivalent en 2013 de sept ETP<sup>15</sup>. La hausse des effectifs ayant principalement eu lieu en 2009, cette évolution ne trouve pas uniquement sa justification dans leur progression.

La situation tend globalement à s'améliorer en 2015, selon les données produites par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires<sup>16</sup>. Plus précisément, l'absentéisme « courant » diminue puisqu'il ne représente plus en 2015 que cinq ETP<sup>17</sup>. Le taux d'absentéisme global (3,5 %<sup>18</sup>) devient inférieur au ratio de 2013 (10 %)<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> Cf. infra, en 2014, la collectivité a accordé 193 jours d'ancienneté à 67 agents, ce qui représente une moyenne de 2,88 jours accordés par agent, et donc une ancienneté acquise dans la fonction publique moyenne d'environ 15 ans.

<sup>15</sup> Absentéisme courant en 2013 ramené en ETP : 2542/365 = 6,96 ETP

<sup>16</sup> Données issues du projet de bilan social 2015 produit par l'ordonnateur, non encore présenté au comité technique paritaire.

<sup>17</sup> Absentéisme courant en 2015 ramené en ETP : 1780/385 = 4,62 ETP

<sup>18</sup> Taux d'absentéisme global en 2015 : (2 878 J d'absence x (577)/(110 ETP x nbre de jours travaillés moyen soit 221, hypothèse favorable), méthodologie retenue par SOFAXIS.

Toutefois, si le nombre de journées d'absence pour maladie ordinaire diminue nettement, le nombre de jours d'absences pour accidents du travail imputables au service augmente sensiblement. En définitive, l'indicateur global s'améliore : le nombre de jours d'absences demeure pratiquement constant alors que l'effectif est en hausse entre 2013 et 2015 (+ 17 ETP). Le ratio de la communauté d'agglomération demeure donc légèrement inférieur au taux moyen constaté au sein de la strate en 2015 (9,6 % pour les collectivités comptant entre 30 et 149 agents)<sup>20</sup>.

Tableau 9 : Durées et motifs de l'absentéisme en 2009, 2011, 2013 et 2015

Absences en jours calendaires	2009		2011		2013		2015	
	Titulaires	Non titulaires	Titulaires	Non titulaires	Titulaires	Non titulaires	Titulaires	Non titulaires
Maladie ordinaire	1 456	538	758	77	2 453	89	1 658	122
Longue maladie, maladie de longue durée et grave maladie	911	0	718	0	276	0	361	0
Accidents du travail imputables au service	180	0	121	0	27	0	371	20
Accidents du travail imputables aux trajets	0	0	0	0	0	0	52	10
Maladie professionnelle, maladie imputable au service ou à caractère professionnel	323	0	0	0	0	0	0	0
Maternité, paternité et adoption	232	0	112	0	0	0	246	0
Autres raisons, hors motif syndical ou de représentation	0	0	34	0	0	0	32	6
<b>TOTAL PAR ANNEE</b>	<b>3 102</b>	<b>538</b>	<b>1 743</b>	<b>77</b>	<b>2 756</b>	<b>89</b>	<b>2 720</b>	<b>158</b>
	<b>3640</b>		<b>1820</b>		<b>2845</b>		<b>2878</b>	

Source : bilans sociaux 200, 2011, 2013, 2015.

#### 4.3.4- Les autorisations d'absence pour événements familiaux

Si les autorisations d'absence accordées ne représentent pas un volume important au regard du nombre d'agents (fourchette entre 14,5 jours en 2014 et 43,5 jours en 2013), les conditions d'ouverture des autorisations d'absence pour raisons familiales sont plus favorables que ce qui est prévu pour les agents de la fonction publique d'État. En l'absence de décret d'application relatif à l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984 – qui prévoit l'octroi d'autorisations d'absences à l'occasion d'événements familiaux – cette situation n'emporte pas de conséquence au plan de la régularité.

Tableau 10 : Comparaison des régimes d'autorisation d'absence pour événements familiaux : régime particulier applicable aux agents de la communauté d'agglomération du bassin d'Annonay et régime de référence de la fonction publique d'État

Type d'événement – et lien de parenté	Nb de jours accordés par la collectivité	Référence fonction publique d'état
Naissance ou adoption d'un enfant	3 jours ouvrables à prendre dans la quinzaine de l'événement	Sans équivalent dans la FPE
Naissance d'un petit-enfant	1 jour à prendre de la quinzaine de l'événement	Sans équivalent dans la FPE
Mariage ou PACS de l'agent	10 jours consécutifs – respect d'un délai de 5 ans entre les deux événements	5 jours ouvrables (circulaire min. du 07/05/2001)
Mariage d'un enfant ou enfant du concubin, d'un petit-enfant ou d'un pupille de l'agent	3 jours consécutifs	Sans équivalent dans la FPE
Mariage d'un grand-parent, belle-mère, beau-père, beau-frère, belle-sœur, nièce, neveu, cousin germain	1 jour	Sans équivalent dans la FPE
Décès conjoint ou partenaire	5 jours consécutifs	3 jours ouvrables (instr. ministérielle du 23/03/1950)
Décès enfant ou enfant partenaire	5 jours consécutifs	3 jours ouvrables (instr. ministérielle du 23/03/1950)
Décès pupille, petit-enfant, petit-enfant partenaire	3 jours consécutifs	Sans équivalent dans la FPE
Décès père, mère, frère, sœur, belle-mère, beau-père	3 jours consécutifs	Uniquement pour le décès des parents : 3 jours ouvrables (instr. ministérielle du 23/03/1950)
Décès grands-parents, oncle, tante, neveu, nièce, beau-frère, belle-sœur, cousin germain ou de ceux du partenaire	1 jour	Sans équivalent dans la FPE
Maladie très grave de l'enfant	3 jours dans l'année	3 jours ouvrables (instr. ministérielle du 23/03/1950)
Maladie très grave du conjoint ou partenaire	6 jours dans l'année	3 jours ouvrables (instr. ministérielle du 23/03/1950)
Maladie très grave d'un parent	3 jours dans l'année	3 jours ouvrables (instr. ministérielle du 23/03/1950)

Source : CA du bassin d'Annonay ; instruction ministérielle du 23/03/1950

#### 4.4- Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire actuellement en vigueur est fondé sur deux délibérations générales : la première du 16 décembre 2002 et la seconde du 31 mars 2010. Cette dernière supprime de manière explicite la possibilité d'allouer un régime indemnitaire aux agents non titulaires de droit public. Une dernière délibération, en date du 7 juillet 2011, ne concerne que le régime indemnitaire du cadre d'emploi des administrateurs territoriaux.

##### 4.4.1- L'organisation du dispositif

La cohérence et l'enchaînement de ces différentes décisions du conseil communautaire n'est pas parfaitement assurée.

<sup>19</sup> Taux d'absentéisme global en 2013 :  $(2\,845 \text{ j d'absence} \times 517) / (93 \text{ ETP} \times \text{nbre de jours travaillés moyen soit } 221, \text{ hypothèse favorable})$ , méthodologie retenue par SOFAXIS.

<sup>20</sup> « Regards sur les absences au travail pour raison de santé dans les collectivités territoriales, tendances 2015 » SOFAXIS, publié en juin 2016.

Ainsi, probablement en raison d'un oubli matériel, l'indemnité d'exercice de mission des préfetures, instituée par la délibération de 2002, n'est pas citée dans celle de 2010, alors que cette prime est toujours servie.

De même, la délibération du 7 juillet 2011 relative au régime indemnitaire des administrateurs territoriaux n'a pas rappelé l'existence de l'indemnité de responsabilité instituée par délibération du 23 janvier 1996 et vise expressément les grades y ouvrant droit (administrateur, administrateur principal, directeur territorial), la délibération de 1996 ne faisant référence qu'à la fonction de « directeur du district ». L'ordonnateur en fonctions a indiqué, suite à cette remarque, que cette question serait mise à l'ordre du jour d'un prochain conseil communautaire.

Enfin la chambre rappelle que depuis le 31 décembre 2015, le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 instaurant la prime de fonction et de résultat (PFR) est abrogé, la PFR étant elle-même appelée à être remplacée par un nouveau régime indemnitaire, tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel. Cette abrogation impose le remplacement de cette indemnité par l'IFSEEP (indemnité de fonctions de sujétions, d'expertise et d'engagement professionnel) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, ce qui n'a pas encore été fait. Le président de la communauté d'agglomération indique que la modification du régime indemnitaire sera engagée après la fusion de l'établissement avec la communauté de communes « Vivarhône » le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

#### 4.4.2- Les barèmes de références

L'objectif fixé en 2010 était d'homogénéiser et de revaloriser le régime indemnitaire des agents titulaires, dans le cadre de la mise en place d'une organisation mutualisée. Des barèmes de référence ont été fixés pour chaque grade et chaque cadre d'emploi, en distinguant si le poste comporte ou non des fonctions d'encadrement. La délibération prévoit que les agents bénéficiant d'un régime indemnitaire plus élevé que le montant figurant au barème de référence conservent ce montant et que les agents dont le montant du régime indemnitaire est inférieur bénéficieront du barème de référence.

En tout état de cause, les montants définis par ce barème ne s'imposent pas à l'autorité territoriale puisque la délibération prévoit que les évolutions à caractère individuel, justifiées notamment par la manière de servir, restent à sa discrétion. Les seules limites qui s'imposent sont donc celles du respect du principe de parité avec les corps équivalents de l'État.

#### 4.4.3- Les avantages collectivement acquis

L'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale a offert la possibilité aux collectivités et établissements publics d'entériner des gratifications aux appellations diverses (13<sup>ème</sup> mois, prime de départ en retraite, ...) souvent versées par des structures associatives d'action sociale à destination des agents et financées par subventionnement public, dès lors que celles-ci étaient instituées avant l'entrée en vigueur de la dite loi.

Par délibération du 25 avril 1997, l'assemblée délibérante du district urbain d'Annonay a saisi cette possibilité et énuméré les gratifications antérieurement accordées par le comité d'action sociale aux agents titulaires et non titulaires de l'établissement, afin de les maintenir pour l'avenir dans le cadre du dispositif des « avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération » prévu à l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. La délibération prévoit que la prime de fin d'année doit être versée en novembre et que celle-ci s'élève à 94 % du traitement indiciaire brut mensuel de l'agent.

Or l'assiette de calcul intègre également la nouvelle bonification indiciaire pour les agents qui en bénéficient. En 2014, 39 agents étaient concernés. À titre d'exemple, un agent dont le traitement de base indiciaire s'élevait à 1 495,58 € et qui percevait une NBI de 30 points (138,90 €) s'est vu attribuer une prime de fin d'année, d'un montant de 1 536,41 € brut, tandis que celle-ci n'aurait dû être que de 1 405,84 € brut (1 495,58 € x 94 %).

L'ordonnateur en fonctions a indiqué son intention de se mettre en conformité avec la délibération.

#### 4.4.4- Les heures supplémentaires

Le dispositif en vigueur prévoit tant la récupération que le paiement des heures supplémentaires. Le montant total alloué à ce titre avoisine près de 60 000 € en 2014, soit 10 % du montant total alloué au régime indemnitaire.

Tableau 11 : Heures supplémentaires rémunérées entre 2009 et 2014

Années	Nbre d'heures payées	Montants
2009	1 592,25	22 531,73 €
2010	3 357,00	56 220,92 €
2011	3 478,75	58 225,50 €
2012	2 640,25	51 888,35 €
2013	2 670,00	56 292,09 €
2014	2 865,75	59 787,88 €

Source : CA du bassin d'Annonay

Le système de contrôle automatisé des horaires n'a pas été mis en place de manière exhaustive ; en particulier le service technique n'en est pas doté.

Par ailleurs, la délibération de 2010 ne détermine pas la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation d'heures effectives. La chambre rappelle que l'article 2 du décret n°91-875 modifié prévoit que « L'organe compétent fixe, notamment, la liste des emplois (...) dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires versées dans les conditions prévues par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 ».

Enfin, la chambre relève que des heures supplémentaires ont été irrégulièrement versées à un agent non titulaire responsable d'un service, pour un montant d'environ 7 000 € en 2014, représentant près de 12 % du volume total des crédits consacrés à ces indemnités, en méconnaissance de la délibération du 31 mars 2010. Au surplus, en application des dispositions de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, l'allocation de ces indemnités n'est possible qu'aux agents de catégorie B et C.

#### 5- LA GESTION DES ETABLISSEMENTS DEDIES AU SPECTACLE VIVANT

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, le théâtre des Cordeliers à Annonay et l'espace Montgolfier à Davézieux ont été transférés à la communauté d'agglomération du bassin d'Annonay, l'un des objectifs étant de contribuer au développement économique du territoire. Leur fusion a conduit à la naissance du Mille Pattes devenu aujourd'hui « Annonay Agglo En Scènes ».

Les sites présentent une jauge de 604 places assises pour 1 491 debout à l'espace Montgolfier et de 632 places assises pour le théâtre des Cordeliers.

#### 5.1- L'organisation mise en œuvre

Ces deux établissements sont gérés en régie directe, le directeur des affaires culturelles étant titulaire de la licence 3 d'entreprises du spectacle par délégation.

Un organigramme des emplois permanents liés à la saison culturelle est élaboré. Outre le directeur de la programmation, l'équipe administrative est composée de quatre personnes et l'équipe technique de six. Par ailleurs, des intermittents sont recrutés en fonction des besoins liés aux différents spectacles de la saison.

#### 5.2- Le règlement intérieur et autres approches réglementaires

Un règlement intérieur unique pour les deux sites a été approuvé par le conseil communautaire le 15 juillet 2009. Son examen n'appelle pas de remarque.

Les visites des commissions de sécurité sont régulières. Aucun accident n'a été relevé sur la période et la mise en œuvre de la police du maire n'a jamais été nécessaire.

Par contre, le projet relatif à l'accès des personnes handicapées du théâtre des Cordeliers a été rejeté en 2013 car jugé insatisfaisant. La chambre rappelle que, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, les établissements publics doivent être accessibles aux personnes handicapées, quel que soit le type d'handicap, pour la globalité des services et prestations offerts.

L'ordonnateur en fonctions a indiqué qu'une rampe d'accès provisoire avait été installée en attendant une mise aux normes complète ; l'équipement est inscrit à l'agenda d'accessibilité programmée de l'intercommunalité, ce qui permet à l'établissement de poursuivre son exploitation tout en engageant dans la réalisation de travaux dans les années à venir.

#### 5.3- La connaissance du public

Une enquête réalisée en 2013 devait permettre de mesurer la satisfaction des spectateurs, sur un échantillon de 202 personnes. De bonne facture, elle a permis de constater que les spectateurs sont majoritairement de sexe féminin (supérieurs à 73 %), avec une moyenne d'âge élevée et que le public est composé en grande partie de retraités, de cadres et d'employés. Près de 41 % des spectateurs sont, par ailleurs, extérieurs au périmètre de la communauté d'agglomération.

Tableau 12 : Fréquentation par âge

Âge	Nombre spectateurs	Fréquentation
Moins de 21 ans	4	2 %
Entre 21 et 40 ans	37	18,3 %
Entre 41 et 60 ans	92	45,5 %
Plus de 60 ans	69	34,2 %
TOTAL	202	100 %

Source : étude CA du bassin d'Annonay

## 5.4- Les modalités de financement

### 5.4.1- L'organisation budgétaire

Les flux financiers relatifs à ces équipements sont retracés dans un budget annexe qui intègre également les opérations relatives à des activités à vocation économique (cf. infra, la qualité de l'information financière et budgétaire), le point commun étant l'assujettissement à la TVA.

Le coût net de l'ensemble des charges transférées par les deux communes à la communauté d'agglomération (504 900,43 € pour le théâtre des Cordeliers, 304 747,00 € pour l'espace Montgolfier, soit un montant global de 809 647,43 €) est déduit de l'attribution de subvention versée par l'intercommunalité aux dites communes. Il est compensé par une subvention d'équilibre prélevée sur le budget principal, inscrite dans le budget annexe sous le vocable « reversement de fiscalité », terminologie qui n'est pas appropriée (cf. infra, la fiabilité des comptes). Il a, du reste, été complété certaines années afin de permettre le financement de projets d'investissement, élément confortant la nécessité d'avoir recours à l'appellation plus exacte de subvention.

### 5.4.2- Les modes de financement

Les subventions représentent globalement 75 % des recettes de fonctionnement et s'élevaient, pour la saison 2013-2014, à environ 47 € par spectateur. Outre la subvention du budget principal, les établissements bénéficient également d'une subvention de l'État, de la région et du département.

Tableau 13 : Recettes de fonctionnement

	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Produits billetterie	22 9784,34 €	218 754,30 €	170 233,36 €	230 667,03 €	263 037,09 €
Subv. et reversements fiscaux	829 588,17 €	882 160,39 €	852 273,00 €	840 682,00 €	847 150,00 €
Autres produits	16 711,41 €	16 824,46 €	11 012,41 €	20 812,32 €	18 643,36 €
Total recettes de fonctionnement	1 076 083,92 €	1 117 739,15 €	1 033 518,77 €	1 092 261,35 €	1 128 830,45 €
Produits billetterie/recettes de fonctionnement	0,21	0,20	0,16	0,21	0,23
Produits subv./recettes de fonctionnement	0,77	0,79	0,82	0,77	0,75

Source : CA du bassin d'Annonay

### 5.4.2.1- Les contributions du budget principal

La contribution initiale du budget principal de 809 647,43 €, soit 96 % du montant annuel des subventions et dotations, est restée figée sur la période, indépendamment des besoins réels des structures. L'analyse des données chiffrées du « théâtre en ordre de marche » (tableaux en annexe) montre, en effet, que si l'exercice 2013/2014 se clôt globalement à l'équilibre, les saisons antérieures ont dégagé un solde positif d'un montant très significatif : 54 447,11 € pour la saison 2009/2010, 23 323,51 € pour la saison 2010/2011, 73 106,08 € pour la saison 2011/2012, 88 513,19 € pour la saison 2012/2013. L'assemblée délibérante devra donc veiller à adapter le niveau de subvention communautaire au coût prévisionnel résultant de la programmation annuelle, en tenant compte des contraintes financières à venir de l'EPCI.

5.4.2.2-

Les subventions externes

Le pacte culturel conclu entre l'État, la ville d'Annonay et la communauté d'agglomération le 18 mai 2015 permet de maintenir les financements en faveur du « Mille Pattes » sur la base des crédits 2013 pendant trois ans.

Le niveau des subventions allouées par la région a fortement fluctué sur la période, le dispositif retenu comprenant une part fixe attribuée pour la saison culturelle et une part variable (« aide à projet spectacle vivant ») destinée à combler les déficits de spectacles, correspondant à un objectif de soutien à la création.

L'aide du département est plafonnée à 15 000 € depuis la saison 2011-2012, en l'absence de scène conventionnée. Elle peut être complétée par des aides pour des projets spécifiques alliant culture et lien social, ou pour un projet innovant.

Tableau 14 : Subventions et dotations

en € TTC	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Région	4 940,17	41 825,00	27 625,00	16 032,00	22 500,00
Département	15 000,00	24 000,00	15 000,00	15 000,00	15 000,00
Reversement fiscalité 1107/N-20/06/N+1	809648,00	809648,00	809648,00	809 650,00	809 650,00
Sacem/cnv		6 687,39			
Total	829 588,17	882 160,39	852 273,00	840 682,00	847 150,00

Source : CA du bassin d'Annonay

Rmq : ces tableaux ne prennent pas en compte les années civiles mais les saisons culturelles, celles-ci démarrent le 1er juillet de l'année N pour se terminer le 30 juin de l'année suivante.

5.4.2.3-

Les ressources privés

La billetterie, stable sur la période, représente le quart de recettes de fonctionnement.

Les équipements bénéficient de quelques financements privés, ce qui témoigne, même s'ils restent symboliques, d'une démarche en ce sens. Le mécénat rapporte ainsi de 1 500 € à 2 500 € par an avec un pic à 4 000 € ; les partenariats évoluent régulièrement pour culminer à 5 336 € et un partenaire intervient pour une mise à disposition de véhicules pendant la saison culturelle.

5.5- La programmation et la politique tarifaire

La programmation, élaborée par le directeur de la communauté d'agglomération puis validée par le vice-président et dorénavant par le président de la communauté d'agglomération, doit respecter trois critères : l'attraction du territoire, l'accès à la culture pour tous et une véritable politique culturelle du territoire.

La trame de la saison 2013/2014 respecte une composition équilibrée. Elle s'est traduite par un coût des spectacles variant entre 2 180 € et 18 000 € et un coût moyen par spectateur de 62,71 €. Le nombre de spectateurs a varié aussi de façon importante, soit de 26 à 1 198 pour un total d'environ 19 000 personnes, ce qui s'explique par la présentation de spectacles dans des lieux décentralisés. En effet, sur les 75 manifestations programmées, 24 ont été présentées à Déomas et une dans les communes de Savas, Saint-Clair, Bouleu, Talencieux, Villevoacance et Vernosc-lès-Annonay.

La politique tarifaire, unifiée sur les deux sites, est fixée par délibération du conseil communautaire entre 2009 et 2011 puis par décision du président de la communauté d'agglomération en vertu de sa délégation de pouvoir. Pour la saison 2013/2014, les tarifs pleins varient entre 10 à 35 euros, les tarifs réduits ou abonnés entre 10 et 30 euros et les tarifs abonnés réduits entre 10 et 25 euros. Un tarif unique a été fixé pour les moins de 21 ans à 10 euros. Par ailleurs, des tarifs spéciaux sont décidés pour les séances scolaires, différents en fonction du public visé (lycées, collèges, primaires, centres de loisirs, crèche, institut médico-éducatif). Lors de ces séances réservées au public scolaire, les accompagnateurs bénéficient de places gratuites. La politique d'abonnement doit être soulignée, reposant sur le choix par l'abonné de quelques spectacles au sein de la programmation.

Si le nombre de places gratuites pour les accompagnateurs scolaires apparaît cohérent au regard des règles de sécurité, le nombre d'invitations est important. En effet, le logiciel de la billetterie fait état de 923 exonérations (en dehors des accompagnateurs de groupes) durant la saison 2014-2015. La chambre recommande au conseil d'administration de se prononcer formellement sur la politique des invitations.

Tableau 15 : Nombre de places gratuites hors accompagnateurs scolaires

Nb Invitations	Actions sociales	Production	Partenaires	Presse	Spéciacles gratuits	Écoles	Autres (élus, relations publiques, ...)	Total invitations
2010-2011	444	194	32	101		129	389	1 289
2011-2012	512	216	56	158		289	313	1 544
2012-2013	700	455	60	797			54	2 066
2013-2014	321	233	140	199	136		310	1 339
2014-2015	202	291	103	57			270	923

Source : CA du bassin d'Annonay

6- LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

6.1- La qualité de l'information financière et budgétaire

6.1.1- La fiabilité de la programmation budgétaire

L'établissement présente un bon niveau de prévision budgétaire pour les dépenses de fonctionnement - supérieur à 95 % sur l'ensemble de la période. En revanche, les prévisions de recettes de fonctionnement sont légèrement majorées.

Les taux d'exécution des dépenses et des recettes d'équipement sont globalement satisfaisants (à l'exception de l'année 2012), notamment parce que l'établissement a mis en place la procédure des AP/CP (autorisation de programme/ crédits de paiement).



Tableau 16 : Pourcentage d'exécution budgétaire du budget principal entre 2010 et 2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Dépenses réelles	97,6 %	95,9 %	97,9 %	98,3 %	96,7 %
	100,6 %	97,9 %	99,8 %	101,6 %	99,6 %
Recettes réelles	84,9 %	74,4 %	45,9 %	65,3 %	85,9 %
	79,5 %	95,6 %	10,6 %	58,2 %	119,4 %

Source : comptes administratifs des budgets principaux de la CCBA (2010-2013) et de la CABA (2014)

## 6.1.2- Le respect du principe de l'annualité budgétaire

Afin de respecter le principe de l'annualité budgétaire et son corollaire le principe d'indépendance des exercices, la M14 prévoit que toutes les charges et tous les produits se rapportant à un exercice doivent y être rattachés. Le mécanisme comptable du rattachement permet d'intégrer au résultat de fonctionnement les charges consommées sur l'année N (service fait avant le 31 décembre) ainsi que les recettes correspondant à un droit acquis au cours de l'exercice N (prestations effectuées avant le 31 décembre), mais non encore enregistrées dans la comptabilité de l'année N. Cette règle comptable s'impose aux groupements à fiscalité propre de plus de 3 500 habitants.

En l'espèce, aucune recette n'a été rattachée durant la période sous revue et le volume des dépenses rattachées est inférieur à 1 %. L'ordonnateur précise que les rattachements portent presque exclusivement sur des charges à caractère général, compte-tenu de l'usage de la « journée complémentaire » qui permet le mandatement des dépenses de fonctionnement jusqu'au 31 janvier N+1.

Tableau 17 : Rattachements des produits et des charges en valeur et en pourcentage des dépenses et des recettes réelles du budget principal entre 2010 et 2014

	En €	2010	2011	2012	2013	2014
dépenses réelles	15 911 816	16 264 154	16 727 803	17 235 604	17 105 941	
dépenses rattachées	200 240	125 272	177 470	121 494	138 411	
%		1,26 %	0,77 %	1,06 %	0,70 %	0,81 %
recettes réelles	17 024 424	17 683 209	18 000 701	18 123 105	18 331 716	
dont recettes rattachées	0	0	0	0	0	
%		0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion du budget principal

## 6.1.3- Le budget annexe « locations »

## 6.1.3.1- Le périmètre des opérations

Le budget annexe location a été créé en 1999 pour enregistrer les opérations relatives aux activités de location (location de l'espace économique Jean Monnet à la Lombardière, centre commercial à Saint Marcel, pépinière d'entreprise Vidalon). Les mouvements financiers des équipements culturels transférés en 2009 sont également imputés sur ce budget qui est géré selon les règles de l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif.

Le point commun de ces activités est d'être soumises à la TVA. Toutefois, les activités de location entrent dans le champ concurrentiel quel que soit le statut du bénéficiaire du bail. Il convient donc de créer un budget annexe sous la nomenclature M4 pour suivre ces

opérations. Par ailleurs, la chambre rappelle que, pour gérer un service public industriel et commercial, les collectivités territoriales et leurs établissements publics doivent constituer des règles disposant, soit de l'autonomie financière et de la personnalité juridique, soit de la seule autonomie financière et se conformer aux dispositions législatives et réglementaires qui y sont applicables, notamment en matière de gouvernance.

Les opérations relatives à la gestion d'équipements culturels, qui sont susceptibles d'être assimilées à un service public à caractère administratif, doivent, quant à elles, être isolées dans un budget annexe distinct, afin de permettre à l'ordonnateur de livrer à l'assemblée délibérante une information transparente sur le coût de ce service public.

## 6.1.3.2- Le reversement partiel du produit de la fiscalité locale au budget annexe « locations »

Entre 2009 et 2014, l'établissement a procédé au reversement d'une partie du produit de la fiscalité directe locale (produit de la contribution économique territoriale) au profit de ce budget annexe. Les pièces mentionnant qu'il s'agit de « reversement taxe professionnelle au budget location ». Cette erreur d'imputation affecte la transparence et la fiabilité des comptes. En réponse à cette observation, l'ordonnateur a indiqué « prendre acte de cette requalification et des conséquences qui en découlent en matière d'imputation comptable ».

Tableau 18 : Fiscalité reversée au budget annexe « locations »

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Fiscalité reversée au budget annexe « locations »	560 992 €	809 648 €	898 798 €	907 839 €	1 063 135 €	914 000 €

Source : CRC, d'après les comptes administratifs du budget principal

La chambre rappelle aussi que la prise en charge par le budget principal du déficit des budgets annexes n'est autorisée que pour les services à caractère administratif et qu'elle est soumise à conditions pour les services à caractère industriel et commercial (L. 2224-2 du CGCT). Au cas d'espèce, il n'est pas possible de déterminer la part du financement de l'une ou l'autre activité.

## 6.2- La régie de recettes des établissements culturels

L'acte constitutif de la création de la régie de l'espace Montgolifier et du théâtre autorise le recouvrement des recettes des spectacles (droits d'entrées) de l'espace Montgolifier et du Théâtre d'Annonay. Il serait utile de créer une sous régie de recettes pour le théâtre d'Annonay, car la caisse qui y est située n'est pas rapatriée quotidiennement à l'espace Montgolifier. L'ordonnateur en fonctions précise que « cette mesure sera mise en œuvre, si aucune adaptation organisationnelle ne permet de lever le motif ayant conduit la Chambre à formuler cette observation. »

Aucun journal de caisse permettant le suivi du numéraire n'est tenu, et par voie de conséquence, l'arrêté de caisse n'est pas régulièrement fait. Le décompte physique du fonds de caisse opéré par le régisseur le jour du contrôle opéré par la chambre a abouti au constat d'un manquant de 50 € (450 € décomptés au lieu de 500 € attendus).

L'agent régisseur, en poste depuis quelques mois seulement, n'a pas été formé à la tenue d'une régie de recettes. Aucun procès-verbal de remise de service n'a par ailleurs été réalisé lors de sa prise de fonctions.

Suite à ce contrôle, l'établissement a indiqué que l'agent en charge de la cellule administrative du pôle développement humain a établi un état des lieux de l'ensemble des

régies du ressort du pôle afin « d'actualiser en tant que besoin les actes administratifs et de rappeler les règles de fonctionnement aux régisseurs ». Par ailleurs, le régisseur a suivi une formation au logiciel de billetterie et devrait suivre une formation spécifique à ses fonctions. Des journaux de caisse quotidiens ont été mis en place à l'ouverture de la saison culturelle 2015-2016 (le contrôle ayant eu lieu après la fin de la saison culturelle précédente).

## 7- LA SITUATION FINANCIERE

Le budget principal représente la moitié des recettes réelles de fonctionnement agrégées. Les budgets annexes « déchets » et « zone d'activité » mobilisent respectivement 12 et 16 % des recettes totales de fonctionnement en 2014, les quatre autres budgets annexes étant beaucoup plus modestes.

Le périmètre de l'analyse porte sur le budget principal, à l'exception de l'endettement, qui est traité de manière consolidée pour l'ensemble des budgets M14. Sauf indication, les tableaux présentés dans le rapport sont issus des données des comptes de gestion du budget principal, retraitées par le logiciel d'analyse financière des juridictions financières. Les principales données de l'exercice 2015, encore provisoires à l'issue du contrôle, sont mentionnées à titre indicatif.

Tableau 19 : Structure du budget principal et des budgets annexes de la communauté d'agglomération du bassin d'Annonay en 2014

Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	
			2014 (en €)	%
Budget principal	CA DU BASSIN D'ANNONAY	M14	18 331 717	51,69 %
Budget annexe	CA DU BASSIN D'ANNONAY DECHETS	M14	4 347 031	12,26 %
Budget annexe	CA DU BASSIN D'ANNONAY LOCATIONS	M14	1 340 580	3,78 %
Budget annexe	CA DU BASSIN D'ANNONAY STATION EPURATION	M49	66 529	0,19 %
Budget annexe	CA DU BASSIN D'ANNONAY TRANSPORTS	M43	2 458 753	6,93 %
Budget annexe	CA DU BASSIN D'ANNONAY ZA	M14	5 952 209	16,78 %
Budget annexe	CA BASSIN ANNONAY ASSAINISSEMENT	M49	2 969 614	8,37 %
Somme totale :			35 466 433	100,00 %
Somme M14 :			29 971 536	84,51 %

## 7.1- La formation de l'autofinancement

### 7.1.1- L'évolution générale de la capacité d'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) correspond à l'excédent des produits de gestion sur les charges de gestion. Il doit être suffisant pour couvrir les investissements courants et leurs conséquences financières (remboursement du capital de la dette et paiement des frais financiers).

L'excédent brut de fonctionnement s'établit à 1,11 M€ en 2014, soit seulement 10,6 % des produits de gestion, alors que ce taux s'élevait à plus de 20 % en début de période. Cette évolution résulte principalement de la forte évolution des dépenses de personnel, qui ont contribué à faire progresser les charges de gestion (+ 10 % de variation annuelle moyenne) deux fois plus vite que les produits (+ 5 %). Le passage d'une intercommunalité de projets à

une intercommunalité de services a, en effet, modifié durablement la structure financière de l'établissement. La capacité d'autofinancement brute (CAF) a suivi une évolution similaire. La situation paraît s'améliorer en 2015, l'EBE s'établissant à 1,58 M€, soit 15 % des produits de gestion et la CAF brute à 1,63 M€, soit 15,4 % des produits de gestion.

Tableau 20 : Formation de la CAF brute entre 2009 et 2014, budget principal

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	2 592 596	2 872 166	2 010 529	2 510 393	2 295 337	2 327 896	-2,1 %
+ Ressources d'exploitation	732 783	1 546 327	1 533 339	1 685 076	1 841 634	1 767 979	19,3 %
= Produits "flexibles" (a)	3 325 380	4 418 494	3 543 869	4 195 469	4 126 971	4 095 875	4,3 %
Ressources institutionnelles (dotaations et participations)	4 686 217	4 698 519	4 940 874	4 919 929	4 895 680	5 417 950	3,0 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	0	0	799 305	800 335	790 552	775 746	N.C.
= Produits "rigides" (b)	4 686 217	4 698 519	5 740 179	5 720 264	5 686 232	6 193 696	5,6 %
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	0	0	0	N.C.
= Produits de gestion (a+b+c = A)	7 991 596	9 117 012	9 284 047	9 915 732	9 813 203	10 289 571	5,2 %
Charges à caractère général	1 436 498	1 082 206	928 427	1 395 222	1 281 055	1 167 913	-4,1 %
+ Charges de personnel	2 821 519	4 683 437	4 741 126	5 082 521	5 282 398	5 307 331	13,5 %
+ Subventions de fonctionnement	284 404	568 240	651 297	624 971	702 335	805 117	23,1 %
+ Autres charges de gestion	1 582 176	1 573 655	1 633 132	1 668 866	1 745 395	1 890 286	3,6 %
= Charges de gestion (B)	6 124 595	7 915 538	7 975 982	8 771 580	9 011 182	9 170 647	8,4 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 867 001	1 201 475	1 330 065	1 144 152	802 021	1 118 924	-9,7 %
en % des produits de gestion	23,4 %	13,2 %	14,3 %	11,5 %	8,2 %	10,9 %	
+/- Résultat financier (réel seulement)	-46 480	-23 587	-36 423	-47 931	-43 666	-39 274	-3,3 %
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	291 000	0	0	0	0	N.C.
+/- Autres produits et charges excep. réels	-2 320	25 479	141	1 479	6 727	7 713	N.C.
= CAF brute	1 818 201	912 367	1 293 783	1 097 700	765 082	1 087 363	-9,8 %
en % des produits de gestion	22,8 %	10,0 %	13,9 %	11,1 %	7,6 %	10,6 %	

### 7.1.2- Les produits de gestion

Les produits de gestion s'élevaient à 10 M€ en 2014, dont 2,32 M€ de ressources fiscales propres.

La forte augmentation des ressources d'exploitation en 2010 (1,5 M€ en 2010) résulte des remboursements par les budgets annexes de mise à disposition du personnel communal dans le cadre des transferts de compétences. Cette hausse des recettes trouve sa contrepartie en charges de personnel et en remboursement des frais de mises à disposition à la ville d'Annonay lorsqu'il s'agit de personnel mis à disposition. La diminution des ressources fiscales sur la période (-2,1 % en moyenne annuelle) est compensée en partie par la perception, à partir de 2011, du fonds national de garantie des ressources, à hauteur de 800 k€ par an environ.

## 7.1.2.1-

## Les ressources fiscales propres

Les ressources de l'intercommunalité sont rigides. En effet, en 2014, les ressources fiscales propres nettes s'établissent à 2,32 M€, ce qui représente seulement 22 % des produits de gestion. Il est rappelé que, parmi les restitutions de fiscalité, est enregistrée une recette négative correspondant au reversement d'une partie de la fiscalité professionnelle au budget annexe « locations », pour un montant d'environ 0,9 M€ en 2014.

Tableau 21 : Détail des ressources fiscales propres (budget principal) entre 2009 et 2014

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	3 134 466	3 654 682	2 861 754	3 383 886	3 310 865	3 231 766	0,6 %
+ Taxes sur activités de service et domaine	21 651	27 132	47 574	34 336	37 607	10 110	- 14,1 %
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	- 565 520	- 609 648	- 898 798	- 907 839	- 1 063 135	- 914 000	10,2 %
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	2 592 596	2 872 166	2 010 529	2 510 393	2 285 337	2 327 896	- 2,1 %

Depuis 2011, les collectivités territoriales et leurs établissements publics perçoivent, en remplacement de la taxe professionnelle, la contribution économique territoriale (CET), composée d'une cotisation foncière des entreprises (CFE) et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). L'année 2010 a été une année de transition (la taxe professionnelle étant remplacée par la compensation relais) avant l'entrée en vigueur de la nouvelle fiscalité économique locale.

Le taux de la cotisation foncière des entreprises situées dans le bassin d'Annonay est inchangé depuis sa mise en œuvre (26,41 %). Son montant a été en moyenne de 4 M€ entre 2012 et 2014 (dans le tableau suivant, il est intégré à la ligne « taxes foncières et d'habitation, dont il représente environ la moitié). La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, en revanche, a régressé de manière sensible, passant de 2,1 M€ en 2012 à 1,6 M€ en 2014. Cette tendance s'inverserait cependant en 2015, cette recette retrouvant son niveau initial.

Tableau 22 : Détail de la composition des impôts locaux entre 2009 et 2014

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux	10 138 936	10 655 355	9 953 776	10 484 632	10 424 413	10 231 228	0,2 %
- Restitution et reversements sur impôts locaux (hors péréquation)	7 004 470	7 001 673	7 082 022	7 110 736	7 113 548	6 999 442	0,0 %
= Impôts locaux nets des restitutions	3 134 466	3 654 682	2 861 754	3 383 896	3 310 865	3 231 786	26,6 %
Dont à partir de 2012 :							
Taxes foncières et d'habitation	0	0	0	7 843 005	8 056 275	8 011 740	N.C.
+ Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	0	0	0	2 103 671	1 785 386	1 612 471	N.C.
+ Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	0	0	0	444 404	464 190	488 434	N.C.
+ imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	0	0	0	103 552	116 562	118 583	N.C.
+ Autres impôts locaux ou assimilés	0	10 435 181	4 017	0	0	0	N.C.

## 7.1.2.2-

## Les ressources d'exploitation

Les remboursements de mise à disposition de personnel représentent, en 2014, plus de 80 % des ressources d'exploitation. Sur 1,4 M€ de recettes perçues à ce titre, 1 M€ le sont au titre des budgets annexes, 303 k€ au titre de la mutualisation avec la ville d'Annonay et 35 k€ au titre de mises à disposition auprès d'autres organismes (associatifs).

Tableau 23 : Détail des ressources d'exploitation (budget principal) entre 2009 et 2014

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Domaine et récoltes	2 003	3 241	989	0	0	0	- 100,0 %
+ Travaux, études et prestations de services	348 939	349 370	286 503	377 294	407 388	323 476	- 1,5 %
+ Mise à disposition de personnel facturée	0	1 138 742	1 188 455	1 242 898	1 373 701	1 393 819	N.C.
+ Remboursement de frais	25 191	29 113	27 050	23 649	17 586	7 500	- 21,5 %
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	376 134	1 520 466	1 602 997	1 643 841	1 798 685	1 724 795	35,6 %
+ Revenus localisés et redvenues (hors délégation de service public)	23 680	25 662	30 342	41 235	42 949	43 184	12,8 %
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	332 960	0	0	0	0	0	- 100,0 %
= Autres produits de gestion courante (b)	356 660	25 662	30 342	41 235	42 949	43 184	- 34,4 %
Production stockée hors terrains aménagés (c)	0	0	0	0	0	0	N.C.
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	732 783	1 546 327	1 633 339	1 685 076	1 841 634	1 767 979	19,3 %

## 7.1.2.3-

## Les ressources institutionnelles : l'incidence de la transformation en communauté d'agglomération

La transformation, au 1<sup>er</sup> janvier 2014, en communauté d'agglomération a eu une incidence très favorable, puisque la dotation globale de fonctionnement (DGF) dont bénéficient les communautés d'agglomération est plus importante que celle dont bénéficient les communautés de communes. En l'espèce, elle est passée de 108 € par habitant en 2013 à 123 € par habitant en 2014. En 2015, le niveau retrouvé est celui de l'exercice 2009, soit environ 120 € par habitant.

Tableau 24 : Détail des ressources institutionnelles entre 2009 et 2014

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	4 388 680	4 562 508	4 164 348	4 121 309	4 039 888	4 616 350	1,0 %
Participations	118 583	6 700	76 300	114 018	162 375	131 407	2,1 %
Dont État	9 520	0	73 551	51 464	145 643	102 834	61,0 %
Dont régions	109 063	0	0	11 156	1 000	23 500	- 26,4 %
Dont départements	0	6 700	0	6 010	6 515	2 000	N.C.
Dont communes	0	0	0	0	0	1 200	N.C.
Dont groupements	0	0	500	0	0	0	N.C.
Dont fonds européens	0	0	1 344	14 722	9 217	0	N.C.
Dont autres	0	0	906	30 666	0	1 872	N.C.
Autres attributions et participations	158 974	129 311	700 226	684 602	693 417	670 193	33,3 %
Dont compensation et péréquation	158 974	129 311	700 226	684 602	693 117	670 193	33,3 %
Dont autres	0	0	0	0	300	0	N.C.
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 666 217	4 698 519	4 940 874	4 919 929	4 895 680	5 417 950	3,0 %

Tableau 25 : Montant de DGF (dotation globale de fonctionnement) par habitant entre 2009 et 2015

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
DGF par habitant	120,11	123,11	112,00	110,40	108,05	123,43	119,68

CRC, d'après les fiches de notification individuelle de la DGF 2009 à 2015

## 7.1.3.- Les charges de gestion

Les charges de gestion apparaissent en diminution sur la période (- 4,1 %). Cependant, l'année 2009 nécessite un traitement particulier, en raison de remboursements de frais exceptionnels à d'autres organismes pour la refacturation de charges de personnel (à hauteur de 215 k€), d'une part, et de prestations pour la direction des services techniques et du service technique des sports pour 243 k€, d'autre part. Leur neutralisation (cf. tableau « retraitement des charges à caractère général en 2009 », qui permet une appréciation plus juste de la variation annuelle moyenne des charges à caractère général sur la période, conduit au constat d'une augmentation de 3,6 %.

Tableau 26 : Détail des charges à caractère général du budget principal entre 2009 et 2014

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	1 438 496	1 092 206	928 427	1 395 222	1 281 055	1 167 913	- 4,1 %
Dont achats autres que les terrains à aménager (y.c. variations de stocks)	389 393	470 991	484 113	698 791	663 070	566 562	8,5 %
Dont locations et charges de copropriétés	7 225	18 227	19 805	25 349	27 099	35 456	37,5 %
Dont entretien et réparations	63 661	79 500	57 691	96 937	63 139	78 372	4,2 %
Dont assurances et frais bancaires	16 050	27 752	17 249	22 174	23 519	24 330	8,7 %
Dont autres services extérieurs	26 231	32 423	74 707	74 753	101 034	49 485	13,5 %
Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)	465 310	488	0	0	0	0	- 100,0 %
Dont contrats de prestations de services avec des entreprises	73 097	60 230	81 051	181 527	96 496	115 429	9,6 %
Dont honoraires, études et recherches	256 065	257 621	49 227	104 108	158 019	138 084	- 11,6 %
Dont publicité, publications et relations publiques	44 218	61 348	60 108	66 194	58 257	46 892	1,2 %
Dont déplacements et missions	8 307	15 111	17 707	18 292	11 220	9 251	2,2 %
Dont frais postaux et télécommunications	37 828	48 041	45 615	47 220	50 873	48 757	5,2 %
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	29 112	20 474	21 154	59 879	28 330	35 294	3,9 %

Tableau 27 : Retraitement des charges à caractère général en 2009

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	978 496	1 092 206	928 427	1 395 222	1 281 055	1 167 913	3,6 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Les dépenses énergétiques (gaz, électricité) présentent la plus forte augmentation des charges à caractère général du budget principal en pourcentage, entre 2009 et 2014 (+ 14 %, soit 197 k€). L'ordonnateur explique cette évolution par les transferts d'équipements culturels et sportifs et par la hausse du coût de l'électricité.

Toutefois, les dépenses de fonctionnement des équipements culturels sont pour partie et logiquement supportées par le budget annexe « locations »<sup>21</sup> et ne pèsent par conséquent pas sur l'évolution des charges à caractère général du budget principal. Au surplus, l'analyse consolidée des comptes de la communauté d'agglomération et de la ville d'Annonay montre une forte progression de ce poste de dépenses.

Tableau 28 : Détail du compte 60612 du budget principal

en k€	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Énergie, électricité – budget principal EPCI	187	254	250	428	393	324
Énergie, électricité – budget annexe locations EPCI	-	59	60	72	98	98
Énergie, électricité – budget principal commune	922	725	821	878	955	908
Énergie, électricité – consolidé commune + EPCI ppal + EPCI locations	1109	1038	1131	1378	1446	1330

Source : CRC, d'après les comptes administratifs des budgets principaux de l'établissement et de ceux de la ville d'Annonay

En outre, les soldes du compte d'imputation de ces dépenses sont très irréguliers, ce que l'ordonnateur justifie par le fait que, suite au transfert des bâtiments, les fournisseurs d'électricité et de gaz ont omis d'émettre des facturations régulières, la situation ayant toutefois été régularisée en 2013.

Tableau 29 : Ventilation des dépenses d'énergie entre 2010 et 2013

Budget principal-€	Montant	Évolution	Dont : électricité	Dont : gaz
CA 2010	254 411	-	89 436	164 974
CA 2011	250 412	-1,57%	41 370	209 041
CA 2012	428 147	70,98%	156 901	271 222
CA 2013	392 924	-8,23%	137 604	255 319

Source : tableau fourni par l'établissement

La réalisation de diagnostics énergétiques et l'élaboration de tableaux de suivi intermédiaires des consommations énergétiques permettraient de programmer les opérations de nature à assurer une meilleure maîtrise de ces dépenses. L'ordonnateur a indiqué qu'il envisage d'introduire dans les marchés d'entretien des chaufferies des clauses d'intéressement dans le cadre d'un contrat de performance énergétique et qu'un agent a été recruté en 2015 pour assurer le suivi des consommations.

## 7.1.4- Les autres charges de gestion courante

Les contributions versées au SDJS représentent en 2014 près de 13 % des charges courantes. Si depuis 2002, leur évolution correspond à celle de l'inflation, cette charge contribue à la rigidité des dépenses de fonctionnement.

Les charges de gestion sont également constituées des indemnités des élus et des subventions aux organismes de regroupement. L'adhésion en 2014 au syndicat mixte pour la promotion du tourisme sur les territoires communautaires du bassin d'Annonay et de Vivarhône explique la forte augmentation de ce poste de dépenses.

<sup>21</sup> Le budget annexe « locations » enregistre 59 k€ au débit du compte 60612 en 2010, 60 k€ en 2011, 72 k€ en 2012, 98 k€ en 2013 et 2014.

Tableau 30 : Détail des « autres charges de gestion » (budget principal) entre 2009 et 2014

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
<b>Autres charges de gestion</b>	<b>1 582 176</b>	<b>1 573 655</b>	<b>1 633 132</b>	<b>1 668 866</b>	<b>1 745 395</b>	<b>1 880 286</b>	<b>- 3,6 %</b>
Dont contribution au service incendie	1 151 767	1 129 645	1 157 312	1 191 059	1 205 538	1 214 133	1,06 %
Dont contribution aux organismes de regroupement	225 284	252 317	281 926	284 254	320 564	502 227	9,2 %
Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)	0	0	0	0	0	0	0 %
Dont indemnités (y c. collation)	190 807	191 297	191 362	190 054	216 256	172 820	3,2 %
Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)	884	396	2 532	3 460	3 038	1 106	36,2 %
Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)	13 349	0	0	0	0	0	-100,0 %

Source : comptes de gestion, retraitements CRC soulignés<sup>22</sup>

## 7.1.5- Les charges de personnel

Les charges totales de personnel s'élevaient à 5,3 M€ en 2014, soit 57,6% des charges courantes de l'établissement en 2014. Compte-tenu de l'organisation mutualisée mise en place, il a paru utile de déterminer la masse salariale nette, qui résulte de la différence entre :

- les charges internes de personnel, comprenant les rémunérations versées aux agents communautaires, les atténuations de charges « classiques » (indemnités journalières, prise en charge conventionnelle des sinistres liés aux risques statutaires par l'assurance de l'établissement) et les charges externes, comprenant principalement le règlement de la mise à disposition des agents communaux dans le cadre de l'organisation mutualisée, d'une part ;
- et d'autre part, le montant du remboursement du personnel mis à disposition par l'établissement qui comprend, à titre principal, le produit de la mise à disposition d'agents auprès de services gérés par des budgets annexes et, dans une moindre mesure, le produit de la mise à disposition des agents communaux au bénéfice de la communauté.

Rapporté aux charges courantes de fonctionnement, le niveau des charges totales de personnel nettes des remboursements s'élevait à 42,5 % en 2014.

Tableau 31 : Détail des charges totales de personnel et des mises à disposition

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Charges totales de personnel</b>	<b>3 346 725</b>	<b>4 683 437</b>	<b>4 741 126</b>	<b>5 082 521</b>	<b>5 282 398</b>	<b>5 307 331</b>
Dont remb. mise à disposition des agents communaux	30 637	1 228 588	1 118 370	1 166 749	1 119 920	1 073 343
- Remboursement de personnel EPCI mis à disposition (budgets annexes et ville d'Annonay)	525 206	1 138 742	1 188 455	1 242 898	1 373 701	1 393 819
Dont produits de la mise à disposition des agents auprès des budgets annexes (déclats, assainissement, locations)	525 206	990 918	969 395	970 398	1 047 848	1 055 184
Dont produits de la mise à disposition des agents auprès de la ville d'Annonay (convention de mutualisation)	0	147 823	219 060	272 500	293 013	305 561
Dont produits de la mise à disposition des agents auprès d'autres organismes	0	0	0	0	32 840	35 074
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour mise à disposition	2 821 519	3 544 695	3 552 671	3 639 623	3 908 696	3 913 512

Source : Retraitements CRC soulignés<sup>23</sup>

La forte majoration de ce poste de dépenses résulte de trois facteurs :

- les mutations d'agents liées aux prises de compétences de l'intercommunalité depuis 2009 (charges de personnel interne) ;
- l'application de la convention de mutualisation qui a généré des flux financiers entre l'établissement et la ville d'Annonay (les frais de personnel mis à disposition dans le cadre des services communs ou des transferts partiels de compétences constituent pour l'établissement à la fois une charge de personnel externe et un produit de remboursement de personnel mis à disposition) ;
- le développement propre de l'établissement : renforcement de services transférés et de services support, mise en place de nouveaux services (système d'information géographique).

## 7.2- Le financement des investissements

## 7.2.1- Le financement propre disponible

La faiblesse de la CAF brute étant compensée par une charge de la dette faible, la CAF nette globale s'élève à 5,5 M€. Elle est complétée par d'importantes subventions reçues en fin de période (1,3 M€ alloué principalement par le département de l'Ardèche). Au total, le financement propre disponible atteint 8,4 M€ sur la période et a permis de couvrir à hauteur de 80 % les dépenses d'équipement et de subventions.

<sup>23</sup> En 2009, les facturations des mises à disposition du personnel du budget principal vers les budgets annexes ont été inappropriément enregistrées au compte 6419 (compte d'atténuation de charges de personnel) au lieu d'être enregistrées sur le compte 70841 (mises à disposition de personnel facturées aux budgets annexes). Cette erreur d'imputation a conduit au retraitements des données soulignées dans le tableau.

<sup>22</sup> Les participations versées au service départemental de sécurité incendie de l'Ardèche sont, sans exception sur la période 2009-2014, enregistrées au compte 6558/ autres contributions obligatoires, alors qu'elles auraient dû être enregistrées au compte débité 6553/ service d'incendie.

## 7.2.3.1- Le projet de centre aquatique

L'établissement a confié, en 2014, une mission d'assistance sur le devenir de la piscine intercommunale de Vaure, construite en 1975. Le rapport, remis en mars 2015, conclut à la nécessité de construire un nouvel équipement, l'ancien étant jugé trop vétuste et l'hypothèse de la rénovation jugée au moins aussi coûteuse que la construction d'un équipement neuf. L'ancien ordonnateur précise que le choix d'une construction nouvelle se justifie en raison de la vétusté de l'équipement et des nombreux désordres survenus notamment pendant son mandat et ayant conduit à des frais de remise à niveau élevés et non pérennes (problèmes d'étanchéité, présence de salmonelle, etc...). Le président en fonctions rappelle, pour sa part, que la rénovation du bâtiment actuel aurait conduit à priver d'enseignement de la natation tout le jeune public du nord Ardèche, pendant une à deux années, alors que la solution retenue de construire un nouvel équipement sur un autre site permet de ne pas interrompre le service.

La même société a été de nouveau mandatée trois mois plus tard pour préparer un programme de quatre scénarios. Ils comprennent tous un bassin sportif de six lignes de nage, un bassin de détente/loisirs (180 m²), une patinoire (20 m²), une zone comprenant hammam, douches massantes et une aire de jeux extérieure, sur le modèle désormais dominant des centres aquatiques polyvalents.

Le scénario n° 2 propose un projet tourné vers l'extérieur avec un grand bassin extérieur (200 m²) et un pentaglisse de quatre couloirs. Le scénario n° 3 comporte un plus grand espace bien-être avec bainé (50 m²), le 4<sup>ème</sup> scénario est l'investissement le plus onéreux, et celui aussi celui qui est le plus générateur de recettes de fonctionnement (grâce à la tarification plus élevée de « l'espace bien-être ») et mixe les scénarios 2 et 3 : grand espace bien-être, bassin extérieur de 150 m² et pentaglisse (sans aire de jeux).

Tableau 34 : Détail des quatre scénarios de construction d'un nouveau centre aquatique

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
Total opération HT	10 525 564 €	12 147 938 €	12 007 838 €	12 387 165 €
EBE prévisionnel	- 696 221 €	- 699 493 €	- 721 666 €	- 682 044 €
Annuité prévisionnelle (emprunt sur 25 ans)	523 000 €	602 000 €	595 000 €	613 000 €

Source : CA du bassin d'Annonay

Le conseil communautaire qui s'est tenu le 17 septembre 2015 a validé le 4<sup>ème</sup> scénario, sur proposition du comité de pilotage composé d'élus.

La délibération indique que le « coût des travaux de rénovation avoisinerait celui de la construction neuve », ce qui paraît contestable au vu des éléments du dossier. En effet, selon le document produit par la société, le coût total d'une opération de rénovation (incluant l'extension des espaces d'accueil et services et de la halle des bassins) serait de 8,36 M€ HT, soit un montant moins élevé que le moins coûteux des scénarios d'équipements nouveaux proposés par la société (estimation de 10,5 M€ HT pour le scénario n° 1). De plus, l'information dont a disposé l'assemblée délibérante sur le coût de la reconstruction semble lacunaire puisque le cabinet indique dans l'étude de faisabilité produite en mars 2015 que peu d'éléments constructifs sont vraiment récupérables : « peut-être un peu de la charpente et du génie civil du bassin sportif ; ce qui reste à prouver d'ailleurs et qui est hors du champ de (nos) compétences ». De fait, le site internet de la société ne mentionne qu'une seule référence en matière de reconstruction d'une piscine contre seize références de création d'équipements sportifs neufs.

Tableau 32 : Détail du financement propre disponible

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul sur les années
CAF brute	1 818 201	912 367	1 293 783	1 087 700	765 082	1 087 363	6 974 496
- Annuité en capital de la dette	334 115	236 702	229 801	228 535	229 652	236 140	1 496 944
= CAF nette ou disponible (C)	1 484 086	675 665	1 063 982	859 165	535 430	849 223	5 477 552
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	5 004	115 628	250 017	37 949	122 340	266 213	819 152
+ Subventions d'investissement reçues	148 020	84 110	397 791	68 298	115 504	1 331 837	2 145 559
+ Produits de cession	0	0	0	0	924	0	924
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	153 024	199 739	647 808	106 247	238 768	1 620 050	2 965 635
= Financement propre disponible (C+D)	1 637 110	875 404	1 711 790	975 411	774 199	2 469 273	8 443 187
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y.c. tvx en régie)	78,3 %	83,5 %	149,8 %	168,3 %	37,0 %	114,0 %	

## 7.2.2- Un volume de dépenses d'équipement réduit

Les équipements transférés depuis 2009 sont pour partie récents. L'EPCI n'a donc pas réalisé de programmes d'investissements lourds durant la période sous revue, à l'exception des travaux réalisés à la piscine de Vaure, pour un montant de près de 1 M€ d'euros entre 2009 et 2014 (en particulier, rénovation des réseaux de traitement de l'air et de l'eau en 2014).

Le niveau des investissements était modéré et le financement propre disponible élevé, le recours à l'emprunt est très limité sur la période : deux emprunts de 400 k€ ont été souscrits en 2010 et 2011.

Tableau 33 : Le financement propre disponible et son emploi

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul sur les années
Financement propre disponible	1 637 110	875 404	1 711 790	975 411	774 199	2 469 273	8 443 187
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 092 046	1 047 928	1 142 743	579 465	2 093 280	2 166 005	9 121 467
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	285 242	713 846	61 207	141 028	57 571	46 504	1 305 396
- Participations et inv. financiers nets	0	0	775	0	0	141 643	142 418
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 740 179	- 886 370	607 065	254 921	- 1 376 653	115 122	- 2 126 094
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-65	- 7 573	- 33 683	- 5 416	0	0	- 46 737
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 740 244	- 893 943	473 382	249 505	- 1 376 653	115 122	- 2 172 831
Nouveaux emprunts de finées (y compris pénalités de remboursement)	0	400 000	400 000	0	0	0	800 000
Mobilisation (+) ou reconstitution (-) du fonds de roulement net global	- 740 244	- 493 943	873 382	249 505	- 1 376 653	115 122	- 1 372 831

## 7.2.3- Des perspectives d'investissement ambitieuses

Si la situation financière rétrospective est correcte, la réalisation du plan d'investissement envisagé pourrait en compromettre les équilibres de l'établissement.

## 7.2.3.1.1- La projection financière

Le scénario produit par la société apparaît incomplet puisqu'il ne comprend pas le coût de déconstruction de la piscine de Vauze (estimé à 200 000 €) ; il conviendrait de l'ajouter au coût total de l'opération (qui serait alors de 12,58 M€).

Le niveau des subventions est estimé par l'ordonnateur en fonctions à 16 % du projet (hors FCTVA). Il a précisé à la chambre que l'établissement doit percevoir des subventions à hauteur de deux millions d'euros (notamment, trois tranches de 500 000 € à recevoir au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux et deux tranches de 300 000 € à recevoir au titre du dispositif « Ardèche durable » proposé par le département de l'Ardèche). L'attribution d'une aide importante du centre national pour le développement du sport doit être encore confirmée.

## 7.2.3.1.2- La perspective d'économies de fonctionnement à travers une baisse du coût d'exploitation du nouvel équipement

Le préprogramme des scénarios comporte des éléments prévisionnels d'exploitation pour chaque scénario. Pour le scénario 4, les hypothèses suivantes ont été retenues :

- appréciation de la grille tarifaire (actuellement l'entrée adulte coûte 2,80 €, et l'entrée enfant coûte 1,80 €) ; tarif adulte à 4,30 €, enfant à 3,50 €, animation (activités encadrées) à 7,00 € et bien-être à 10,50 € ;
- personnel d'exploitation : 23 ETP à l'année (surveillance encadrement : 11,5 ETP, nettoyage : 4 ETP, accueil 3 ETP, technique : 2,5 ETP, direction gestion : 2 ETP). Le nouveau projet représente un coût plus élevé en charges de personnel<sup>24</sup>, avec 2 ETP permanents supplémentaires et l'embauche de 10 saisonniers supplémentaires du fait de la création d'un bassin extérieur inexistant dans la formule actuelle<sup>25</sup> ;
- le cabinet estime que la fréquentation augmentera pour atteindre 115 925 entrées réparties de la manière suivante : 83 125 entrées « piscine » (contre 51 000 entrées annuelles entre 2012 et 2014), 15 300 entrées « bien-être » (contre 51 000 entrées jusqu'alors), 17 500 entrées « animation » (contre 14 500 entrées annuelles entre 2012 et 2014). Pour mémoire, l'audit d'exploitation fait état de 65 500 entrées annuelles en moyenne constatées sur les trois dernières années, représentant, en 2014, 207 400 € de recettes. Le centre aquatique enregistrerait donc, au terme des projections, une augmentation de sa fréquentation de 77 %, par rapport à la fréquentation de l'actuelle piscine, pour un montant estimé de recettes de 659 582 €.

Le coût d'exploitation annuel du nouveau centre aquatique résultant de ces hypothèses serait de 682 044 €. Augmenté de l'annuité prévisionnelle d'emprunt (613 k€), le coût annuel du nouvel équipement est donc estimé à 1,3 M€ alors que celui de l'actuelle piscine (figurant dans l'étude de faisabilité) est de 1 080 873 € en 2014. Ainsi, le « reste à charge » du futur équipement serait supérieur au « reste à charge » de l'équipement actuel.

<sup>24</sup> En 2014, les charges de personnel étaient décomposées ainsi : agents d'entretien-caisse : 6,5 ETP, éducateurs-maîtres-nageurs sauveteurs 9,5 ETP, agents techniques 3,5 ETP et personnel administratif : 1,5 ETP, soit 21 ETP valorisés pour 793 800 € en 2014.

<sup>25</sup> Dans la première étude rendue par le cabinet (état des lieux, faisabilité d'une rénovation ou d'une construction neuve en mars 2015), l'estimation des besoins en personnel prévoyait que la création d'un nouvel équipement aurait pour effet une diminution des besoins en personnel, estimés à 16 ETP. Au stade du pré-programme et aux termes de l'épure financière, les besoins en personnels permanents sont finalement estimés à 23 ETP, soit 2 ETP supplémentaires.

L'ordonnateur en fonctions indique qu'il considère comme plausibles les hypothèses qui ont conduit à l'établissement de l'EBF prévisionnel : les nouveaux tarifs seraient alignés avec ceux de centres aquatiques comparables de la région (Saint-Vallier et Saint-Maurice l'Exil) ; les prévisions de hausse de la fréquentation et les perspectives de réalisation d'économies sur le coût de fonctionnement d'un équipement neuf et aux normes récentes (mettant fin à des consommations abusives de fluides pour corriger les problèmes de fuites d'eau) constitueraient des éléments solides justifiant le choix de la construction neuve. Néanmoins, en l'absence de tableau détaillé de l'excédent brut d'exploitation (EBE) du nouveau projet (par poste de charges, tel qu'il est produit pour l'actuel équipement), la chambre n'est pas en mesure de porter une appréciation sur la fiabilité de ces données.

## 7.2.3.1.3- L'impact du projet de centre aquatique sur la situation financière de l'établissement

L'établissement a disposé le 17 septembre 2015 d'une étude prospective élaborée par un cabinet d'audit, dont les conclusions ne sont pas évoquées dans la délibération approuvant le programme présentée supra. Tout en intégrant les hypothèses selon lesquelles le centre aquatique sera financé en grande partie par la diminution du coût d'exploitation du futur équipement, le cabinet estime nécessaire, pour maintenir un niveau de CAF de 400 k€, de « rechercher des marges de manœuvres supplémentaires » à celle préconisées pour 2016, qu'il évalue à 900 k€ sur la période 2017-2020.

De fait, l'accroissement de la charge de la dette annuelle évaluée à 613 500 € pourrait conduire à une forte dégradation de la CAF et de la capacité de désendettement, dans l'hypothèse où les projections favorables d'augmentation du nombre d'entrées et de baisse des charges attendues ne seraient pas atteintes.

## 7.3- La situation bilancielle

## 7.3.1- Le stock de dettes du budget principal

La situation bilancielle de la communauté d'agglomération est très favorable sur la période. L'encours de dette est très faible fin 2014 (1,94 M€) et fin 2015 (1,79 M€). Eu égard au niveau élevé de trésorerie en fin de période, la levée de deux emprunts pour 800 000 € en 2010 et 2011 peut même sembler excessive.

Tableau 35 : Encours de dette du budget principal entre 2009 et 2014

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	2 641 971	2 087 744	2 251 042	2 641 354	2 412 819	2 183 167	-3,74 %
- Annulé en capital de la dette (hors remboursement temporaires)	334 115	236 702	229 801	228 535	228 652	238 140	-6,5 %
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	- 220 113	0	220 113	0	0	0	N.C.
+ Nouveaux emprunts	0	400 000	400 000	0	0	0	N.C.
= Encours de dette du BP au 31 décembre	2 087 744	2 251 042	2 641 354	2 412 819	2 183 167	1 945 027	-1,4 %
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et le caisse des écoles	3 683 433	3 753 065	4 248 869	4 247 498	2 257 650	2 557 419	-6,5 %
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	- 1 495 689	- 1 502 023	- 1 607 514	- 1 834 679	- 74 463	- 612 392	-16,4 %

## 7.3.2- Le stock de dettes consolidé des budgets M14

Les budgets de comptabilité M14 font seuls l'objet de la consolidation avec le budget principal car les budgets relevant de la comptabilité M49 et M43, relatifs à des activités industrielles et commerciales, font en principe supporter la charge du remboursement de leur dette à leurs usagers et non aux contribuables.

En 2014, les budgets annexes portent à eux seuls près de 73 % du stock de dettes des comptabilités M14, soit 5,2 M€, le budget principal n'en détenant que moins de 2 M€ à la même date. Cela s'explique par le fait que la plupart des dettes transférées à l'occasion des transferts de compétences figurent dans les budgets annexes et non dans le budget principal. La capacité de désendettement consolidée demeure inférieure à sept années en 2014. En 2015, elle était de 4,5 années, ce qui constitue un niveau très correct.

Tableau 36 : Capacité de désendettement de l'établissement entre 2009 et 2014 sur ses budgets M14 consolidés

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Encours de la dette agrégée, budgets M14	3 008 279	3 153 834	5 394 727	5 147 815	6 098 157	7 203 511	19,1 %
= Encours de la dette consolidée, budgets M14	3 008 279	3 153 834	5 394 727	5 147 815	6 098 157	7 203 511	19,1 %
/ CAF brute consolidée, budgets M14	2 015 889	1 296 172	1 554 385	1 399 807	1 372 312	1 158 926	-10,5 %
= Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)	1,49	2,43	3,47	3,68	4,44	6,22	

Tableau 37 : Financement propre disponible et besoin ou capacité de financement entre 2009 et 2014

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul sur les années
CAF brute consolidée, budgets M14	2 015 888	1 286 172	1 554 385	1 399 907	1 372 312	1 158 926	8 797 591
- Annuité en capital de la dette	533 920	454 445	259 107	246 912	349 658	394 646	2 238 687
= CAF nette ou disponible consolidée, budgets M14 (C)	1 481 968	841 728	1 295 279	1 152 995	1 022 655	764 280	6 558 904
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	5 004	118 432	388 905	52 036	291 850	486 059	1 342 286
+ Subventions d'investissement reçues	148 020	105 898	397 791	410 245	460 788	1 446 044	2 969 785
+ Produits de cession	0	0	0	0	0	924	924
= Recettes d'inv. hors emprunts (D)	153 024	225 330	786 696	462 281	753 552	1 932 103	4 312 995
= Financement propre disponible consolidé, budgets M14 (C+D)	1 634 992	1 067 057	2 081 974	1 615 276	1 776 216	2 696 383	10 871 899
Financement propre, dispon./dépenses d'équipement (y.c. br. en régie)	76,8 %	68,7 %	97,2 %	88,3 %	47,0 %	63,5 %	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 129 405	1 554 110	2 142 379	1 830 142	3 775 549	4 245 420	15 677 005
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	285 242	713 846	61 207	141 026	57 571	46 504	1 305 396
- Participations et inv. financiers nets	0	0	775	225 538	-16 110	125 533	335 736
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	178 617	722 552	-160 965	475 660	752 344	500 512	2 468 719
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 958 272	- 1 923 450	38 579	- 1 057 090	- 2 793 138	- 2 221 585	- 8 914 937
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	-65	- 7 573	-33 683	- 5 416	0	0	- 46 737
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 958 337	- 1 931 023	4 896	- 1 062 506	- 2 793 138	- 2 221 585	- 8 961 694
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de remboursement)	18 082	600 000	2 500 000	0	1 300 000	1 500 000	5 918 082
Mobilisation(-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 940 256	- 1 331 023	2 504 896	- 1 062 506	- 1 493 138	- 721 585	- 3 043 612

## 7.3.3- Le fonds de roulement du budget principal

Le fonds de roulement se situe durant toute la période à un niveau très favorable. Ramené en nombre de jours de charges courantes, il atteint près de 130 jours à la fin des exercices 2009, 2011 et 2012 (au-delà, le niveau du fonds de roulement est communément considéré comme excessif par les juridictions financières).

Tableau 38 : Le fonds de roulement net global de l'établissement entre 2009 et 2014

au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Ressources stables (E)	16 415 510	17 613 421	21 603 382	22 413 732	18 919 420	21 196 865	5,2 %
Emplois immobilisés	14 219 288	15 911 142	18 807 608	19 388 453	17 250 793	19 413 116	6,4 %
Fonds de roulement net global (E-F)	2 196 222	1 702 279	2 795 774	3 045 279	1 668 627	1 783 748	- 4,1 %
en nombre de jours de charges courantes	129,9	78,3	127,7	126,0	67,3	70,7	

## 7.3.4- Le besoin en fonds de roulement et son impact sur la trésorerie

Jusqu'en 2013, les budgets annexes abondaient en trésorerie le budget principal, ce processus s'étant inversé ensuite. Cette situation s'explique par la non réalisation d'un emprunt de 1,09 M€ inscrit au budget primitif du budget annexe « locations »<sup>26</sup> et la réalisation partielle d'un emprunt sur le budget annexe des déchets.

Elle a conduit à un retour à un niveau de trésorerie nette situé dans la norme, équivalent à dix-neuf jours de charges courantes en 2014, après avoir atteint entre 2009 et 2012 un niveau particulièrement élevé.

Tableau 39 : La trésorerie de l'établissement entre 2009 et 2014

au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	2 196 222	1 702 279	2 795 774	3 045 279	1 668 627	1 783 748	- 6,6 %
- Besoin en fonds de roulement global avec les budgets annexes**	- 2 579 092	- 3 098 603	- 2 973 744	- 1 933 093	- 755 117	- 1 297 277	- 26,4 %
Dont compte de rattachement	1 191 881	1 047 818	1 520 650	730 874	166 093	2 070 948	931 463
= Trésorerie nette en nombre de jours de charges courantes	4 775 314	4 800 883	5 769 518	4 978 372	2 423 744	486 471	- 15,6 %
Dont trésorerie active	282,4	220,7	263,6	206,0	97,7	19,3	
Dont trésorerie passive	4 775 314	4 800 883	5 769 518	4 978 372	2 423 744	486 471	- 15,6 %
** un solde créditeur (+) diminue le BFR, un solde débiteur (-) l'augmente	0	0	0	0	0	500 000	N.C.

Tableau 40 : Les comptes de liaison des budgets annexes de l'établissement

Compte au budget ppal - Initiale du budget annexe	Solde débiteur/ Solde créditeur (budget principal)
451001 – décaissements des ménages	758 048 € (SD)
451002 – locations	2 457 140 € (SD)
451003 – stations d'épuration	3 464 € (SD)
451005 – zones d'activité	1 147 704 € (SC)

Source : balance des comptes du compte de gestion du budget principal, 2014

<sup>26</sup> Le budget annexe « locations » affiche d'ailleurs une CAF nette négative en 2014 (seule année négative sur la période 2009-2014), également en raison de non réalisation de cet emprunt.



## 7.4- Conclusion sur la situation financière

Le passage d'une intercommunalité de projets à une intercommunalité de services a profondément modifié la structure financière de l'établissement. Si l'endettement est très faible et le niveau du fonds de roulement satisfaisant, la capacité d'autofinancement a diminué de moitié, nonobstant la majoration de dotation globale de fonctionnement résultant de la transformation en communauté d'agglomération. Ainsi, le ratio d'indépendance financière (CAF/produits de gestion) se situe à seulement 10 % en 2010 et a atteint un point bas en 2014 (7,8 %). S'il s'améliore en 2015 atteignant 15 %, ce qui correspond à un niveau usuellement considéré comme satisfaisant, l'établissement doit néanmoins être vigilant dans la maîtrise des charges de fonctionnement, en particulier de personnel. La chambre incite à la plus grande rigueur dans la mise en œuvre de l'ambitieux projet de centre aquatique en cours, dont tout écart par rapport aux prévisions de financement puis de réalisation des hypothèses du plan prévisionnel d'exploitation serait de nature à dégrader sensiblement les équilibres financiers.

## 8- ANNEXES

## Annexe 1 : détail des comptes 70841, 70845 et 70848 du budget principal de la COCOBA entre 2010 et 2014

Tableau 41 : Détail des comptes 70841, 70845 et 70848 du budget principal de la COCOBA entre 2010 et 2014

exercice	nature	pièce	objet	montant
2010	70841	264	CONVENTION DE MUTUALISATION DIRECTION DES FINANCES/COMPTE PROVISION 2010 REGIE EAU	13 133,71
2010	70841	210	FRAS DE PERSONNEL 2010 AGENTS AFFECTES A L'ACTIVITE "DECHETS DES MENAGES"	341 616,59
2010	70841	209	FRAS DE PERSONNEL 2010 AGENTS AFFECTES A L'ACTIVITE "GESTION REGIE ASSAINISSEMENT"	183 555,21
2010	70841	211	FRAS DE PERSONNEL 2010 AGENTS AFFECTES A L'ACTIVITE "LOCALIS.SALLE ESPACE ECONOMIQUE"	24 850,92
2010	70841	208	FRAS DE PERSONNEL 2010 AGENTS AFFECTES A L'ACTIVITE "THEATRE ET ESPACE MONTGOLIER"	427 761,90
Sous total c/70841 exercice 2010				990 918,33
2010	70845	254	CONVENTION DE MUTUALISATION DECOMPTE DEFINITIF 2009 SERVICE AFFAIRES CULTURELLES	17 098,66
2010	70845	258	CONVENTION DE MUTUALISATION DECOMPTE DEFINITIF 2009 SERVICE JURIDIQUE	19 924,79
2010	70845	260	CONVENTION DE MUTUALISATION DECOMPTE DEFINITIF 2009 DIRECTEUR PISCINE	13 515,61
2010	70845	255	CONVENTION DE MUTUALISATION DECOMPTE PROVISIO. 2010 SERVICE AFFAIRES CULTURELLES	22 798,22
2010	70845	256	CONVENTION DE MUTUALISATION DECOMPTE PROVISIO. 2010 SERVICE CHARGEE DE PATRIMOINE	22 158,25
2010	70845	253	CONVENTION DE MUTUALISATION DECOMPTE PROVISIO. 2010 SERVICE ECONOMIE ET SECRETARIAT	8 045,00
2010	70845	257	CONVENTION DE MUTUALISATION DECOMPTE PROVISIO. 2010 SERVICE REGIE EAU	13 133,71
2010	70845	261	CONVENTION DE MUTUALISATION DECOMPTE PROVISIO.2010 DIRECTEUR PISCINE	9 010,40
2010	70845	259	CONVENTION DE MUTUALISATION DECOMPTEPROVISIO. 2010 SERVICE JURIDIQUE	22 136,65
Sous total c/70845 exercice 2010				147 823,29
TOTAL 2010				1 138 741,62
2011	70841	372	FRAS DE PERSONNEL 2011 BUDGET "REGIE ASSAINISSEMENT" PERSONNEL AFFECTE AU SERVICE DECHETS DES MENAGES	195 803,21
2011	70841	329	FRAS DE PERSONNEL 2011 PERSONNEL AFFECTE AU SERVICE LOCATION SALLE EEUJ	344 150,39
2011	70841	331	FRAS DE PERSONNEL 2011 PERSONNEL AFFECTE AU SERVICE THEATRE ET ESPACE MONTGOLIERFRAS DE PERSONNEL 2011	25 689,29
2011	70841	330	FRAS DE PERSONNEL 2011 PERSONNEL AFFECTE AU SERVICE THEATRE ET ESPACE MONTGOLIERFRAS DE PERSONNEL 2011	403 752,18
Sous total c/ 70841 exercice 2011				969 395,06
2011	70845	371	ETAT LIQUIDATIF VERSEMENTS 2011 CERT. ADM. 31/12/2011	215 280,91
2011	70845	370	ETAT LIQUIDATIF VERSEMENTS DEFINITIFS 2010 MANDAT 4436 VILLE D'ARMONAY	3 779,50
Sous total c/70845 exercice 2011				219 060,41
TOTAL 2011				1 188 455,47

exercice	nature	pièce	objet	montant
2012	70841	327	FRAS DE PERSONNEL 2012 DU BUDGET DECHETS MENAGES	380 954,22
2012	70841	327	CERTIFICAT ADMINISTRATIF DU 31/12/2012	
2012	70841	330	FRAS DE PERSONNEL 2012 DU BUDGET LOCATIONS	26 238,47
2012	70841	330	CERTIFICAT ADMINISTRATIF DU 31/12/2012	
2012	70841	329	FRAS DE PERSONNEL 2012 DU BUDGET LOCATIONS	372 325,15
2012	70841	329	CERTIFICAT ADMINISTRATIF DU 31/12/2012	
2012	70841	328	FRAS DE PERSONNEL 2012 DU BUDGET REGIE	190 880,33
2012	70841	328	ASSAINISSEMENT CERTIFICAT ADMINISTRATIF DU 31/12/2012	970 398,17
Sous total c/70841	exercice 2012			173 952,68
2012	70845	258	CONVENTION MUTUALISATION ETAT LIQUIDATIF	98 547,44
2012	70845	326	CONVENTION MUTUALISATION ETAT LIQUIDATIF CERTIFICAT ADMINISTRATIF DU 31/12/2012	272 500,12
Sous total c/70845	exercice 2012			1 242 898,29
TOTAL 2012				2 774,91
2013	70841	400	FRAS DE PERSONNEL 2013	404 460,37
2013	70841	429	FRAS DE PERSONNEL 2013	389 558,78
2013	70841	401	FRAS DE PERSONNEL 2013 ACTIVITE DECHETS DES MENAGES	225 688,87
2013	70841	431	FRAS DE PERSONNEL 2013 BUDGET REGIE DE L'ASSAINISSEMENT	25 365,51
2013	70841	402	FRAS PERSONNEL 2013 ACTIVITE LOCATION DE SALLE EEJM	1 047 848,44
Sous total c/70841	exercice 2013			293 013,00
2013	70845	430	CONVENTION DE MUTUALISATION ETAT LIQUIDATIF DERNIER TRIMESTRE ET SOLDE 2013	293 013,00
Sous total c/70845	exercice 2013			11 560,00
2013	70848	390	MISE A DISPO D'UN AGENT CONVENTION PARTENARIAT LA VANAUDE	21 280,00
2013	70848	391	MISE A DISPO DES AGENTS CONVENTION PARTENARIAT DES AMIS DU MUSEE DES PAPERIES	32 840,00
Sous total c/70848	exercice 2013			1 373 701,44
TOTAL 2013				354 973,76
2014	70841	315	FRAS DE PERSONNEL 2014 DECHETS DES MENAGES	14 055,19
2014	70841	316	FRAS DE PERSONNEL 2014 DU BUDGET LOCATIONS	413 581,95
2014	70841	338	FRAS DE PERSONNEL 2014 DU BUDGET LOCATIONS "CULT"	26 723,91
2014	70841	337	FRAS DE PERSONNEL 2014 DU BUDGET LOCATIONS EEJM	233 563,83
2014	70841	314	FRAS DE PERSONNEL 2014 REGIE D'ASSAINISSEMENT	12 285,53
2014	70841	377	REMBT FRAS PERSONNEL 2014 COMPLEMENT TITRE 338/2014 PAR BUDGET LOCATIONS	1 055 184,17
Sous total c/70841	exercice 2014			303 561,00
2014	70845	313	CONVENTION MUTUALISATION ETAT LIQUIDATIF ANNEE 2014	303 561,00
Sous total c/70845	exercice 2014			303 561,00
2014	70848	134	MISE A DISPO DE PERSONNEL CONVENTION DE PARTENARIAT DES AMIS DU MUSEE DES PAPERIES	22 824,00
2014	70848	135	MISE A DISPO DE PERSONNEL CONVENTION DE PARTENARIAT LA VANAUDE	12 250,00
Sous total c/70848	exercice 2014			35 074,00
TOTAL 2014				1 393 819,17

## Annexe 2 : analyse du « théâtre en ordre de marche »

Le budget du « théâtre en ordre de marche » (TOM) est constitué des recettes et dépenses concernant le seul fonctionnement du théâtre, à l'exclusion de toutes les activités artistiques relevant de la programmation et de la diffusion conformément aux conventions conclues avec les différents partenaires.

Les recettes sont constituées des subventions non affectées à la programmation, du produit de la location du théâtre par des organismes extérieurs (associations, entreprises) et de produits divers n'ayant pas de rapport direct avec la programmation. En dépenses, le budget du TOM regroupe les charges d'exploitation, dont les frais de personnel et les frais d'entretien courant des bâtiments. Les recettes et les dépenses qui sont liées à l'activité sont affectées au théâtre en ordre de marche, dès lors qu'elles ne varient pas en fonction de la programmation, même si elles varient du fait de la fréquentation.

Le solde, s'il est positif, constitue le « disponible artistique » qui permet de compléter les ressources de l'activité artistique, constituées de la vente des billets et des subventions versées pour l'activité artistique.

Tableau 42 : Théâtre en ordre de marche et activités artistiques – Saison 01/07/2009 – 30/06/2010

Théâtre en ordre de marche			
Charges	en €	Produits	en €
Charges de personnels (permanent et saisonniers non affectés par la programmation)	444 892,68	Subventions non affectées	824 649,00
Charges de fonctionnement courant de l'établissement	53 949,75	Mécénat	1 500,00
		Partenariat avec des entreprises	
		Location de salle	15 211,41
		Disponible artistique	342 517,08
		<b>Solde</b>	<b>342 517,08</b>
Activités artistiques			
Charges	en €	Produits	en €
Achats de spectacles	415 430,59	Disponible artistique	342 517,08
Droits d'auteur	43 898,00	Subventions affectées	4 940,17
Personnel affecté à la programmation	3 969,36	Billetterie	229 784,34
Charges techniques liées à la programmation	15 513,15	Recettes issues de la production ou de la co-production (cessions de spectacles)	
Charges de fonctionnement liées à l'activité artistique	43 892,38		
		<b>Solde</b>	<b>54 447,11</b>

Source : CA du bassin d'Armonay

Tableau 43 : Théâtre en ordre de marche et activités artistiques – Saison 01/07/2010 – 30/06/2011

Théâtre en ordre de marche		
Charges	en €	Produits
Charges de personnels (permanent et saisonniers non affectés par la programmation)	482 757,04	Subventions non affectées
Charges de fonctionnement courant de l'établissement	86 929,39	Mécénat
		Partenariat avec des entreprises
		Location de salle
		Disponible artistique
	Solde	
		320 473,42

Activités artistiques		
Charges	en €	Produits
Achats de spectacles	376 793,26	Disponible artistique
Droits d'auteur	39 707,00	Subventions affectées
Personnel affecté à la programmation	35 277,38	Billetterie
Charges techniques liées à la programmation	19 833,89	Recettes issues de la production ou de la co-production (cessions de spectacles)
Charges de fonctionnement liées à l'activité artistique	65 117,68	
	Solde	
		23 323,51

Source : CA du bassin d'Annonay

Tableau 44 : Théâtre en ordre de marche et activités artistiques – Saison 01/07/2011 – 30/06/2012

Théâtre en ordre de marche		
Charges	en €	Produits
Charges de personnels (permanent et saisonniers non affectés par la programmation)	435 038,67	Subventions non affectées
Charges de fonctionnement courant de l'établissement	67 280,43	Mécénat
		Partenariat avec des entreprises
		Location de salle
		Disponible artistique
	Solde	
		343 342,32

Activités artistiques		
Charges	en €	Produits
Achats de spectacles	324 976,12	Disponible artistique
Droits d'auteur	35 026,00	Subventions affectées
Personnel affecté à la programmation	12 761,81	Billetterie
Charges techniques liées à la programmation	19 424,16	Recettes issues de la production ou de la co-production (cessions de spectacles)
Charges de fonctionnement liées à l'activité artistique	65 906,51	
	Solde	
		73 106,08

Source : CA du bassin d'Annonay

Tableau 45 : Théâtre en ordre de marche et activités artistiques – Saison 01/07/2012 – 30/06/2013

Théâtre en ordre de marche		
Charges	en €	Produits
Charges de personnels (permanent et saisonniers non affectés par la programmation)	436 060,76	Subventions non affectées
Charges de fonctionnement courant de l'établissement	98 644,55	Mécénat
		Partenariat avec des entreprises
		Location de salle
		Disponible artistique
	Solde	
		320 857,01

Activités artistiques		
Charges	en €	Produits
Achats de spectacles	352 924,86	Disponible artistique
Droits d'auteur	37 100,00	Subventions affectées
Personnel affecté à la programmation	8 916,54	Billetterie
Charges techniques liées à la programmation	14 294,00	Recettes issues de la production ou de la co-production (cessions de spectacles)
Charges de fonctionnement liées à l'activité artistique	55 807,25	
	Solde	
		88 513,19

Source : CA du bassin d'Annonay

Tableau 46 : Théâtre en ordre de marche et activités artistiques – Saison 01/07/2013 – 30/06/2014

Théâtre en ordre de marche		
Charges	en €	Produits
Charges de personnels (permanent et saisonniers non affectés par la programmation)	464 359,43	Subventions non affectées
Charges de fonctionnement courant de l'établissement	88 554,62	Mécénat
		Partenariat avec des entreprises
		Location de salle
		Disponible artistique
	Solde	
		310 379,32

Activités artistiques		
Charges	en €	Produits
Achats de spectacles	418 721,65	Disponible artistique
Droits d'auteur	44 439,70	Subventions affectées
Personnel affecté à la programmation	23 177,51	Billetterie
Charges techniques liées à la programmation	24 578,22	Recettes issues de la production ou de la co-production (cessions de spectacles)
Charges de fonctionnement liées à l'activité artistique	60 215,98	
	Solde	
		4 783,34

Source : CA du bassin d'Annonay

Direction générale des  
services

Dossier suivi par :  
Céline FREY

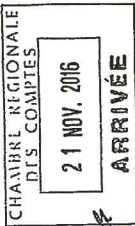
TéL : 04.76.69.32.50.

E-mail : celine.frey@annonay.fr

CRC Auvergne, Rhône-Alpes

XAR A162382 KJF

21/11/2016



Le Président de la communauté  
d'Agglomération du Bassin d'Annonay

À

Madame la Présidente  
Chambre Régionale des Comptes  
Auvergne Rhône-Alpes  
124 Bd Vivier Merle  
CS 23624  
69503 LYON CEDEX 3

Annonay, le 18 novembre 2016

Objet : Réponse au rapport définitif de la Chambre Régionale des  
Comptes

Madame la Présidente,

Par lettre en date du 19 octobre 2016, la Chambre Régionale des  
Comptes Auvergne Rhône-Alpes, a formulé des observations définitives  
concernant la gestion de la communauté d'Agglomération du Bassin  
d'Annonay pour les exercices 2009 à 2014.

Ce contrôle, débuté en octobre 2014, a porté à la fois sur les  
statuts de la communauté d'agglomération, la mutualisation des services  
instaurée entre la Ville d'Annonay et l'EPCI, la gestion des ressources  
humaines, la gestion des établissements dédiés au spectacle vivant, la  
fiabilité des comptes ainsi que la situation financière de l'établissement.  
Le champ d'exploration était vaste et je vous remercie pour le travail  
accompli durant ces deux années. Le temps consacré à répondre aux  
interrogations de la Chambre a permis une réflexion et une évaluation  
de notre action, dans un contexte qui nous oblige à être toujours plus  
efficaces face aux contraintes réglementaires et financières et aux  
attentes légitimes des citoyens.

Nous avons pu constater que les conclusions de ce rapport  
confortent l'action de l'Agglomération, qu'il s'agisse de notre souci  
permanant de bonne gestion ou de notre stratégie de progrès constant  
de l'établissement dans son action au service du développement du  
territoire.

De premiers indicateurs nous confortent dans l'analyse du  
dynamisme de notre agglomération. On peut ainsi souligner  
l'augmentation de la population de l'agglomération de 2012 à 2013  
(+0,80%), bien supérieure à la moyenne nationale (+0,5%). De même, la  
note de conjoncture de l'Urssaf du 1<sup>er</sup> trimestre 2015 pour la Région  
Rhône-Alpes constatait, au moment d'une légère érosion de l'emploi  
salarié sur le territoire régional, une progression de celui-ci sur la zone  
d'Annonay (+4,7%).

Enfin, de nombreuses entreprises du bassin annonéen  
continuent de se développer et de recruter de nouveaux salariés (près  
d'une centaine d'emplois de 2015 à 2018 pour Excelvison, 350  
personnes recrutées en CDI par IVECO ces trois dernières années, une  
dizaine de nouveaux emplois prévus chez MP Hygiène, etc.).

C'est donc avec la volonté de poursuivre la politique fructueuse  
menée depuis 2008 par l'Agglomération d'Annonay et le souhait de  
conserver une gestion irréprochable des affaires intercommunales que  
nous abordons les remarques ou recommandations formulées par la  
Chambre dans le cadre de son rapport définitif. Vous trouverez en détail,  
ci-après, les précisions que nous voulons apporter à ce rapport, et les  
suites que nous prévoyons d'y donner.

### Présentation de la communauté d'Agglomération, degré d'intégration et définition de l'intérêt communautaire

Il est relevé, qu'alors même que notre intercommunalité fait partie des plus petites communautés d'agglomération françaises, elle a un coefficient d'intégration fiscale supérieur à la moyenne de ces EPCI, soit 0,37. Cela se retrouve dans les statuts d'Annonay Agglo qui recouvrent de nombreuses compétences, y compris optionnelles et facultatives.

Comme le souligne le rapport, l'intercommunalité du bassin d'Annonay est dynamique, et les compétences qu'elle porte évoluent, sous l'impulsion des élus communaux, comme le montrent les évolutions majeures de 2009 et le passage en communauté d'agglomération, en 2014, qui a entraîné l'ajout des transports et de la politique de la ville au nombre de nos compétences obligatoires. Cette dynamique sur l'évolution des compétences de l'agglomération se poursuit et, ainsi, si la compétence petite enfance et parentalité faisait en effet l'objet, notamment durant la période examinée par la Chambre, d'un transfert partiel, elle est, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, pleinement transférée à l'Agglomération, puisque la gestion de l'ensemble des établissements du territoire et des subventions aux structures associatives intervenant dans ce domaine est désormais effectivement à la charge d'Annonay Agglo.

Concernant la compétence « création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire : création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire » qui, au regard de l'article L5216-5 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), constitue une unique compétence, l'intérêt communautaire est en effet défini de manière restrictive, voire limité à l'accessoire, comme le souligne le rapport. Les élus du territoire ont, en effet, décidé d'attendre la rédaction de nouveaux statuts dans le cadre de la fusion à intervenir au 1<sup>er</sup> janvier 2017 entre Annonay Agglo et la communauté de communes Vivarhône qui, elle, possède la compétence voirie pleine et entière, et l'extension aux communes d'Ardoix et Quintenas, pour clarifier la situation et statuer définitivement sur cette compétence, dans le délai réglementairement prévu d'un an.

Il faut également souligner que cette définition restreinte de la compétence voirie ne fait pas obstacle à ce qu'Annonay Agglo exerce bel et bien pleinement, ainsi que l'exige son statut de communauté d'agglomération, au moins trois compétences optionnelles parmi celles listées à l'article L5216-5 du Code général des collectivités territoriales.

### La mutualisation des services

La démarche volontariste, « expérimentale », comme le dit le rapport, de l'établissement en matière de mutualisation souligne la volonté d'innover dans un domaine qui était, il y a peu encore, balbutiant dans les collectivités territoriales et leurs groupements, en particulier de tailles comparables.

La Ville d'Annonay et la Communauté de communes puis d'agglomération du bassin d'Annonay ont ainsi souhaité être, en matière de mutualisation, un laboratoire expérimental susceptible d'inspirer d'autres territoires, au regard des atouts produits par la mutualisation tant pour la Ville que pour l'Agglomération. Les évolutions législatives successives et le développement de la mutualisation ces dernières années démontrent bien la pertinence de ce modèle pour les collectivités territoriales françaises, et l'Agglomération se félicite d'avoir pu participer, en précurseur, à ce développement.

La place particulière occupée par le CCAS et le CIAS dans le dispositif témoigne de cette démarche d'expérimentation, et tient à la volonté politique des exécutifs des structures concernées. Bien qu'étant des personnes morales de droit public distinctes de la Ville ou de l'Agglomération, le CCAS et le CIAS sont rattachés, en termes d'organisation, au pôle

cohésion sociale de l'organigramme mutualisé, qui n'est composé que d'eux, avec un directeur commun, membre du comité de direction, lui-même rattaché à la direction générale. Les exécutifs, soucieux d'assurer une harmonisation des situations administratives des agents (procédures de recrutement, d'avancement, de formation...), une sécurisation des procédures juridiques, de créer un sentiment d'appartenance des agents salariés du CCAS et du CIAS, ont voulu cet état de fait, propice à l'amélioration de l'efficacité de l'administration.

Il conviendra de préciser les relations entre ces établissements publics, la Ville et l'Agglomération, dans le cadre de la convention de mutualisation qui sera reprise à l'issue de la fusion prochaine. Plus généralement, l'ordonnateur prend note de la nécessité de tenir compte des dernières dispositions figurant dans les deux lois MAPTAM et NOTRE de 2014 et 2015, qui encadrent la mutualisation.

La mutualisation ne doit en outre pas être regardée uniquement par le prisme de la convention de mutualisation, car son esprit porte bien au-delà. Elle a, en effet, pris des formes diverses, du groupement de commandés à la convention bipartite avec une seule commune-membre (notamment en matière d'assainissement ou d'action territoriale), en passant par la création d'un service commun ADS chargé de « l'instruction des actes relatifs à l'application du droit des sols » créé par délibération communautaire du 11 décembre 2014 et dont peuvent profiter l'ensemble des communes membres de l'agglomération. D'autres formes de mutualisation sont aussi développées, continuellement, au travers de coopération avec d'autres collectivités comme avec le département de l'Ardèche, avec des mises à disposition individuelles, par exemple dans le cadre de la démarche d'analyse des besoins sociaux du territoire.

C'est au travers du fonctionnement du service commun ADS que des progrès significatifs peuvent d'ores et déjà être constatés en termes de suivi de la performance. L'évaluation a, en effet, été prévue dès la mise en place du service commun ce qui permet aux communes de s'assurer annuellement de la bonne définition du besoin. En 2009, il était plus difficile de prévoir une évaluation d'un système aussi novateur que celui mis en place à Annonay. Dans son rapport de janvier 2015, l'inspection générale des finances note d'ailleurs que si la mutualisation a été définie comme un moyen de réduire la dépense publique, elle s'est davantage traduite dans les faits par des évolutions de missions ou de services aux usagers. Elle souligne également que les gains sont encore rarement évalués et que les collectivités restent mal outillées pour le faire. Une élève de l'INET a néanmoins, au cours d'un stage réalisé en 2014 dans la structure mutualisée, analysé deux directions du pôle ressources et a pointé une nette augmentation de la productivité des directions des finances et des ressources humaines mettant en évidence les économies d'échelle nées de la mutualisation. Très concrètement, en ce qui concerne la direction des finances, cette analyse a montré que la mutualisation avait permis d'absorber l'augmentation de 32% du nombre de mandats et titres traités entre 2008 (avant la mutualisation) et 2014, alors que, parallèlement, l'effectif (en ETP) n'a progressé que de 7%.

Le rapport de la Chambre a analysé, à l'épreuve de la pratique, les équilibres financiers liés à la convention de mutualisation.

La Chambre souligne un écart, lié au mécanisme d'actualisation des flux financiers, et pointe en particulier la situation de deux agents qui étaient inclus dans l'assiette de refacturation de la Ville à l'EPIC, alors qu'il y avait vacance de poste suite à leurs départs en retraite en cours d'année. Or, cet exemple pourrait être contrebalancé par une illustration contraire. Ainsi, l'évolution, postérieurement à l'entrée en vigueur de la convention de mutualisation, de l'équipe de direction de la Direction des ressources humaines (+1 ETP en 2013), n'a pu être prise en compte dans l'assiette de refacturation de la Ville à l'EPIC.

La nouvelle convention de mutualisation, applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, intègre désormais toutes les évolutions organisationnelles et ajusté, en tant que de besoin, les clés

de mise à disposition. Il est important de noter que l'écart financier entre la précédente convention de mutualisation et la nouvelle est de l'ordre de 58 000€, et ce y compris en y intégrant l'ajout de la notion de « coût de fonctionnement par agent ». Ceci démontre que les écarts dus à la méthode de réactualisation s'équilibrent entre les deux structures, et conforte le constat d'une adéquation entre l'application de ce document, y compris dans son ancienne forme, et la réalité de l'exercice de la mutualisation. Ce bilan a été présenté et approuvé par les élus communaux et communaux dans le schéma de mutualisation en décembre 2015. La Chambre note, d'ailleurs, les efforts faits par les deux structures dans la nouvelle convention pour établir une facturation au réel et introduire une notion de coût de fonctionnement du service.

Par ailleurs, le comité de suivi constitué d'élus désignés par les exécutifs des collectivités sera également réactif et suivra régulièrement l'exécution de la convention.

Le schéma de mutualisation propose également de poursuivre et d'approfondir la démarche en matière de groupement de commandes y compris avec les autres communes membres comme dans le cadre de l'accord cadre « voirie » qui regroupe 9 communes membres sur la base du volontariat.

On constate malgré tout que cette méthode n'est pas adaptée à tous les types d'achats et que la pertinence doit en être systématiquement interrogée (par exemple : achats de produits d'entretien, spécificité de certains produits utilisés par les établissements médico-sociaux, etc.).

De même, le groupement d'achats nécessite parfois une réorganisation spatiale des lieux de stockage ainsi que des modalités de recensement des besoins que les collectivités s'efforcent d'améliorer. Une stagiaire de l'INET a travaillé sur la structuration de la fonction achats, et fait état de perspectives de réorganisation de la direction de la commande publique ainsi que du magasin. Comme le rappelle la Chambre, en février 2016, une note de service commune aux quatre entités a été diffusée à l'ensemble des services afin de clarifier les modalités de commande et de retrait des fournitures stockées au magasin, l'objectif étant à la fois de rationaliser l'achat mais aussi d'identifier clairement les stocks de chaque collectivité partie prenante. Au-delà de la problématique de suivi et de sécurisation des stocks dont elle est consciente, la collectivité s'oriente surtout vers une structuration de la fonction d'acheteur public en son sein.

La dernière convention de mutualisation, délibérée en conseil communautaire le 17 décembre 2015 et au conseil municipal d'Annonay le 21 décembre 2015 pour une entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et non pas au 1<sup>er</sup> janvier 2015, donc non rétroactive, contrairement à ce que le rapport de la Chambre indique, devra être revue en raison de la fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2017 avec la communauté de communes Vivarhône.

La mutualisation fait désormais partie du quotidien des agents, et a enrichi leur horizon, notamment en matière de développement des compétences et de mobilité professionnelle. Concrètement, en 2015, un tiers des agents communaux (100 agents) et un quart des agents communautaires (28 agents) sont mutualisés, et cela hors service commun ADS. La fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2017 va de fait interroger cette organisation dont l'expérience enrichira la future intercommunalité.

Enfin, le rapport de la Chambre souligne bien les évolutions successives apportées au fonctionnement de la mutualisation, depuis 2009, sur les différents aspects qui la composent, et qui amélioreraient continuellement la situation. L'ordonnateur rappelle la complexité inhérente à la mise en place d'un dispositif expérimental, innovant au regard des pratiques constatées alors dans les collectivités territoriales, sur lequel la réflexion quant à la conception d'un mécanisme équilibrable pour toutes les parties et à l'élaboration d'outils de suivi ne peut se reposer sur une multitude d'exemples similaires éprouvés. Les pistes tracées par la Chambre pour poursuivre l'amélioration de la mutualisation sont autant d'éléments qui seront

pris en compte dans les évolutions futures de ce dispositif, mais c'est avec satisfaction que l'ordonnateur prend note des conclusions générales de la Chambre quant à la mutualisation, qui démontrent bien la qualité du dispositif imaginé à Annonay, avant même que les dispositions des lois MAPTAM et NOTRe viennent le régulariser.

### La gestion des ressources humaines

Concernant le temps de travail en vigueur à la Communauté d'agglomération du bassin d'Annonay, il est pris acte des observations apportées. Il est précisé que l'ensemble des mesures appliquées au temps de travail sont bien antérieures à 2008 et ne relèvent pas de décisions prises au cours de la période examinée. Un contrat de solidarité, signé avec l'Etat en 1992, avait déjà modifié le temps de travail des agents. De plus, les décisions relatives à la journée de solidarité datent de 2004, année où la loi instaurant cette journée est entrée en vigueur. Néanmoins, l'ordonnateur prend acte des irrégularités relevées par la Chambre et s'engage à y mettre progressivement un terme. En particulier, l'attribution de congés d'ancienneté n'entrant pas dans le cadre du régime légal, l'autorité territoriale procédera à leur suppression dès l'année 2017.

Concernant les avantages collectivement acquis, la Chambre indique que la délibération du 25 avril 1997 prévoit que la prime de fin d'année s'élève à 94 % du traitement indiciaire brut mensuel du mois de novembre et qu'à ce titre l'intégration de la NBI dans l'assiette de calcul est irrégulière. Effectivement, la délibération n'évoque pas expressément la NBI. Celle-ci a été prise en compte dans l'assiette de calcul parce qu'elle est intégrée au traitement indiciaire soumis à cotisations. La Communauté d'agglomération prend note de la remarque et se mettra en conformité avec la délibération ; ainsi, la NBI ne devra plus être prise en compte dans le calcul de la prime de fin d'année.

En outre, relativement à l'absentéisme, il convient de noter qu'en 2015, l'absentéisme courant a été ramené à environ cinq ETP. Plus généralement, le taux d'absentéisme global s'établit, en 2015, à 8,5%, soit un taux inférieur à celui des structures de même taille. La stabilité du nombre de jours d'absence, tous motifs confondus, entre 2013 et 2015, alors même que les effectifs connaissent sur la même période une hausse de dix-sept ETP liée aux évolutions de compétence de l'agglomération, révèle que les efforts menés pour réduire l'absentéisme portent leurs fruits. L'établissement poursuivra ses efforts, en matière de prévention, pour que ces chiffres diminuent encore. S'agissant plus particulièrement de l'augmentation des accidents de service constatée en 2015, il convient de préciser qu'un unique accident a occasionné à lui seul 275 jours d'arrêts pour l'agent concerné, sur les 371 jours dénombrés pour le personnel titulaire. L'agglomération continuera à suivre avec vigilance les évolutions liées aux accidents de service.

Relativement aux observations de la Chambre sur le régime indemnitaire, l'établissement a fait le choix d'attendre la fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour mettre en œuvre la réforme relative à l'instauration d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel. Cette fusion à venir nous incite à attendre ce délai afin d'assurer une harmonisation du futur régime indemnitaire, et ce, dans une organisation stabilisée, compte tenu de la composante « fonction » prévue dans les nouvelles dispositions. À cette occasion, toutes les situations individuelles seront passées en revue. Le rapport précise, par ailleurs, que la délibération du 7 juillet 2011 relative au régime indemnitaire des administrateurs territoriaux ne rappelle pas l'existence de l'indemnité de responsabilité inscrite par la délibération du 23 janvier 1996 pour la fonction de « directeur du district ». Il s'agit d'un oubli matériel qui sera régularisé.

Enfin, l'ordonnateur prend note de la remarque de la Chambre relative au versement d'heures supplémentaires pour un agent non-titulaire responsable d'un service d'un équipement culturel, selon des modalités qui ne sont pas prévues pour des emplois

correspondant à une catégorie A. Il s'engage à régulariser cette situation dans les plus brefs délais.

#### La gestion des établissements dédiés au spectacle vivant

La saison culturelle mise en place par la Communauté d'Agglomération s'appuie principalement sur ses deux salles de spectacle, équipements transférés en janvier 2009 par les communes d'Annonay (le Théâtre des Cordeliers) et de Davézieux (l'espace Montgolfier). Concernant le défaut d'accessibilité aux personnes handicapées du Théâtre relevé par la Chambre, il est précisé qu'une rampe d'accès à la salle a été créée depuis la Cour des Cordeliers. Par ailleurs, cet équipement est inscrit à l'Agenda d'Accessibilité Programmée (Ad'AP) de l'intercommunalité, pour des investissements complets dans les années à venir.

Le financement de la saison culturelle est assuré par une subvention d'équilibre du budget principal. Cette charge, pour le budget principal, est financée à travers le calcul de l'attribution de compensation découlant du transfert de compétence intervenu en janvier 2009. L'ordonnateur prend acte de la recommandation de la chambre sur le calcul de cette subvention d'équilibre qui, chaque année, doit être adaptée au coût prévisionnel de cette programmation de la saison culturelle, sans méconnaître les contraintes financières qui pèsent sur l'EPCI.

Concernant la politique tarifaire, l'Agglomération prend note de l'observation de la Chambre sur l'intérêt de fixer un cadre pour les invitations afin de finaliser la formalisation de la politique tarifaire.

Concernant la régie de recettes de la saison culturelle, la Chambre précise qu'il serait utile de créer une sous-régie pour les recettes perçues par la caisse sise au Théâtre dans la mesure où cette dernière n'est pas rapatriée quotidiennement à l'espace Montgolfier. L'ordonnateur précise que cette mesure sera mise en œuvre, si aucune adaptation organisationnelle ne permet de lever le motif ayant conduit à cette observation.

L'EPCI note le jugement positif formulé par la Chambre sur la qualité de l'enquête de satisfaction conduite en 2013. Lors de cette enquête, 41% des personnes interrogées, ayant assisté à des spectacles au cours de l'année, étaient d'ailleurs domiciliés en-dehors du territoire d'Annonay Agglo. C'est un nouveau témoignage de réussite dans la conduite de cette prise de compétence et qui confirme que l'orientation prise par l'agglomération dans sa politique culturelle « Annonay Agglo En scènes » rencontre les attentes du public local et renforce l'attractivité du territoire.

#### La qualité de l'information financière et budgétaire et la fiabilité de l'information comptable

La Chambre souligne le bon niveau de prévision et d'exécution budgétaire, tant en fonctionnement qu'en investissement. Le taux de réalisation des recettes de fonctionnement oscille entre 99,6 % et 100,6 %, avec deux exercices au-delà de 100 %, sur la période observée (2010/2014), ce qui témoigne d'une très bonne anticipation par les services des recettes de l'agglomération.

Le budget annexe des locations, tenu selon la norme comptable M14, est de création ancienne puisqu'il existe sans discontinuer depuis au moins l'exercice 1999. Depuis 2009, ont été incluses les opérations comptables relatives à la saison culturelle, compétence nouvelle, alors acquise par l'EPCI à l'occasion des transferts de compétences intervenus au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Ces activités ont été réunies selon le critère essentiel de l'assujettissement

à la TVA, l'instruction budgétaire et comptable M14 incitant, sans toutefois en faire une obligation, à suivre ces opérations dans un budget annexe.

La qualification de service public industriel et commercial (SPIC) pour le budget location (hors saison culturelle), considéré dans son ensemble par la Chambre, nous apparaît comme trop monolithique. En effet, le budget créé initialement pour isoler les activités soumises à TVA regroupe la location de locaux avec des objectifs divers, souvent non lucratifs. À titre d'exemple, l'Espace Economique Jean Monnet, bientôt rebaptisé Espace Jean Monnet, est loué à des associations ou habitants de la communauté d'agglomération pour des manifestations principalement festives. Le complexe de Vidalon, pépinière d'entreprises offrant de l'immobilier à des startups du territoire, entre pour sa part dans le cadre des aides à l'immobilier d'entreprise prévues par l'article L. 1511-3 du CGCT. De plus, il convient de signaler qu'exceptée la location du complexe Saint-Marcel à des commerçants locaux – qui va d'ailleurs prendre fin avec la vente du complexe début 2017, trois des quatre cellules commerciales étant d'ores et déjà cédées – aucune activité n'est aujourd'hui à l'équilibre budgétaire. Au regard du critère de mode de financement considéré pour qualifier une activité comme industrielle et commerciale, la mise à disposition de foncier à des prix inférieurs au coût de revient et le versement d'une subvention d'équilibre au Budget annexe Locations par le budget principal peuvent remettre en cause la qualification en SPIC opérée par la Chambre. Si le rapatriement de certaines activités au budget principal est envisageable, la communauté d'agglomération ne pense pas nécessaire la création d'une régie spécifique pour l'activité « location ». Enfin, la Chambre relève que l'équilibre global du budget annexe des locations est assuré par un abondement du budget principal et que ce dernier doit s'analyser comme une subvention d'équilibre et non un reversement de fiscalité. L'ordonnateur prend acte de cette qualification et des conséquences qui en découlent en matière d'imputation comptable.

#### La situation financière

La structure financière de l'EPCI a, comme le rapport le souligne, été profondément marquée par le renouveau du pacte communautaire acté fin 2008 et mis en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Le passage en Communauté d'Agglomération en janvier 2014, s'est traduit par un abondement significatif de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ce qui a conforté les ressources de l'EPCI et permis d'atténuer les effets conjugués de la réduction des dotations de l'Etat et de l'importante montée en puissance de la contribution au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Parallèlement, il est souligné que l'encours de la dette est modeste et la capacité de désendettement d'un bon niveau.

La bonne situation financière de l'EPCI ressort confortée à l'examen du compte administratif 2015. En effet, les recettes de gestion progressent (+1,99%), alors que les dépenses de gestion diminuent (-0,81%). Le niveau des épargnes s'améliore avec une épargne de gestion qui progresse de 41,9%, l'épargne brute de 49,6% et l'épargne nette de +74,1%.

L'élan donné au pacte communautaire depuis 2009, avec un élargissement important des compétences exercées, a conduit l'EPCI à relancer ses investissements et à mobiliser naturellement, des emprunts. Pour autant, partant d'un encours de la dette particulièrement faible en 2008, le niveau de l'encours de dette fin 2015 demeure modeste et l'indicateur de capacité de désendettement, de 4,5 ans en 2015, est jugé, par la juridiction financière et par l'Agglomération, comme très correct. Il est enfin utile de rappeler que les encours de dettes transférés à raison de l'élargissement du champ des compétences correspondent à ceux détenus par toutes les communes du bassin pour l'exercice de la compétence assainissement, dont le transfert est effectif depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010.

L'EPCI aborde ainsi avec sérénité la soutenabilité du programme d'investissement qu'il s'est fixé pour ce mandat, avec un certain nombre de projets structurants pour le territoire. La prospective financière 2015-2020 présentée en Conseil Communautaire le 17 septembre 2015 repose, comme le souligne la Chambre, sur plusieurs hypothèses dont celle de la recherche volontariste d'économies, évaluées à 900 000 € sur la période 2017-2020. On peut, d'ores et déjà, souligner que l'exercice 2015 se traduit par un excédent de clôture (restes à réaliser compris) de 1,67 M€ alors que la prospective était établie avec un excédent de 0,49 M€. La recommandation du rapport de mettre en œuvre les mesures nécessaires au maintien d'une capacité d'autofinancement suffisante pour faire face au plan de financement du programme d'investissement rejoint donc pleinement l'exigence que l'Agglomération s'est fixée pour sa gestion.

Ainsi, une attention toute particulière a été portée sur le projet de centre aquatique, dont la mise en œuvre sera suivie avec tout autant de vigilance. Les phases de conception et de validation du projet ont été menées de manière à ce que les élus puissent prendre une décision parfaitement éclairée par tous les éléments techniques et budgétaires nécessaires.

Dès février 2014, une première version du plan pluriannuel d'investissement partagé entre la Région Rhône-Alpes, le Département de l'Ardèche et l'Agglomération a été présentée au Conseil communautaire. Puis, en septembre 2014, une étude d'opportunité et de marché a été présentée en Exécutif. Un comité de pilotage, composé de sept élus d'Annonay Agglo accompagnés des services administratifs de l'établissement et d'un cabinet d'étude spécialisé a été mis en œuvre. En mars 2015, une étude de faisabilité lui a été présentée, comparant la construction d'un nouvel équipement à la réhabilitation de l'équipement actuel, âgé d'une quarantaine d'années. Le comité de pilotage a émis un avis qui a été suivi par l'Exécutif de l'Agglomération, et qui actait le principe de la construction d'une structure nouvelle. En avril 2015, les orientations stratégiques du projet de nouvelle construction ont été définies lors d'un comité de pilotage, sur la base d'une enquête réalisée auprès des usagers en 2013. Par suite, en mai 2015, les pré-programmes de 4 scénarios ont été exposés lors d'un comité de pilotage suivi d'une présentation en Exécutif et du choix du scénario final. Il convient de noter que le scénario final ne figurait pas dans les propositions initiales du cabinet, et que c'est bien la volonté des élus, en toute connaissance de cause, qui a amené aux évolutions vers le projet retenu. En septembre 2015, le projet retenu en Exécutif a été présenté à la commission Sports, qui a rendu un avis favorable, entériné le 17 septembre 2015 par le Conseil communautaire, grâce à une présentation complète effectuée par le cabinet expert mandaté par l'Agglomération, s'articulant autour de plusieurs thématiques : le constat posé suite à l'étude de faisabilité, la déclinaison des scénarios envisagés, comprenant un tableau comparatif des montants à investir, les fréquentations estimées, l'excédent brut d'exploitation et le reste à charge pour la collectivité.

Le choix du scénario de construction retenu est pleinement justifié et assumé par l'Agglomération. D'une part, la piscine actuelle ne répond pas aux attentes des usagers (absence d'espace bien-être, de bassins extérieurs, de jeux pour enfants, etc.) et l'équipement actuel, vieillissant, connaît de nombreux dysfonctionnements par exemple en matière d'accessibilité et fait supporter à l'Agglomération des charges de fluides, d'entretien et de maintenance considérables. Sa réhabilitation, qui aurait nécessité une fermeture de l'équipement au public et privé les enfants du Nord-Ardèche d'un accès à l'enseignement fondamental du savoir-nager, n'aurait en aucun cas pu apporter un niveau de service comparable à celui de l'équipement retenu. En effet, il est prévu que le prochain équipement comprenne, outre un bassin sportif 6 couloirs (375m<sup>2</sup>), un bassin détente-loisirs-apprentissage (180m<sup>2</sup>), une pataugeoire (20m<sup>2</sup>), un espace extérieur avec bassin de loisirs avec un pentagone 4 pistes, une terrasse, une pelouse-solarium et un espace bien-être avec un bassin balnéo, un hammam, un sauna, des douches massantes, une tisanderie et une terrasse extérieure. Au-delà des seuls équipements, de nombreuses animations qui y sont liées pourront être développées.

D'autre part, les hypothèses financières liées au choix du scénario final ont été prudentes, en optant pour une augmentation raisonnable des tarifs, en lien avec les nouveaux services offerts, pour atteindre un niveau comparable à celui pratiqué dans des centres aquatiques similaires à proximité relative d'Annonay (Saint-Vallier, Saint-Maurice-l'Exil, etc.), pour une augmentation de la fréquentation de l'équipement qui atteint une cible inférieure à la fréquentation de la piscine similaire la plus proche. Les services supplémentaires justifient d'ailleurs totalement les prévisions relatives à l'augmentation de la fréquentation du centre : en effet, une partie de la population ayant vocation, par sa domiciliation, à venir dans un équipement aquatique sur le bassin annoncé, se dirige actuellement vers des lieux plus éloignés pour profiter des services et animations qui y sont proposés.

De plus, la réduction substantielle du coût de fonctionnement du futur équipement, tant en ce qui concerne l'entretien et la maintenance que les charges de fluides grâce au respect de critères environnementaux élevés, permet de financer partiellement cette construction. Il convient de rappeler que l'équipement actuel est un véritable gouffre en matière de consommation de fluides (eau et énergie de chauffage). De même, le plan pluriannuel d'investissement prévoyait un niveau de subvention prudent : preuve en est, à l'heure actuelle, le niveau estimé de subventions pour ce projet est d'ores et déjà supérieur, de 900 000€, à la prévision faite.

Pour conclure, la Chambre note, et c'est une satisfaction, que la situation financière de l'Agglomération apparaît favorable tant au regard de son fonds de roulement que de son niveau d'endettement, surtout dans un contexte où les nombreuses évolutions qui ont émaillé ces dernières années tant sur le plan réglementaire que sur le champ de l'évolution des compétences ont été un défi pour l'intercommunalité.

Annonay Agglo a servi de laboratoire innovant de la mutualisation, prototype d'un modèle qui a désormais largement essaimé. Les recommandations faites par la Chambre ont ainsi été intégrées par l'établissement et lui permettront utilement d'approfondir le travail d'expertise et de constance dans chacun des domaines observés, tout en poursuivant, comme elle se l'est fixée, un objectif de rigueur dans la gestion de ses finances, qui permettra la réalisation de son projet de territoire.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération.

