



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

**COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DU GRAND DOLE**
(Département du Jura)

Exercices 2011 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 20 novembre 2017.

AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'observations définitives, une fois délibéré, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

Procédure

La chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté a examiné la gestion de la communauté d'agglomération du Grand Dole (CAGD), pour les exercices 2011 et suivants.

Conformément aux dispositions de l'article R. 241-2 du code des juridictions financières (CJF), le président de la chambre a informé Monsieur Jean-Pascal FICHERE, ordonnateur en fonctions, de l'ouverture du contrôle par courrier du 4 octobre 2016. L'ancien ordonnateur, M. Claude CHALON a été informé par lettre du 20 octobre 2016.

Conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 211-8 du CJF, la chambre s'est attachée, compte tenu des objectifs fixés par l'organe délibérant de la collectivité, à évaluer les résultats obtenus et à apprécier l'économie des moyens mis en œuvre, tout en s'assurant de la régularité des actes de gestion correspondants.

L'entretien de fin de contrôle prévu à l'article L. 243-1 du code précité a eu lieu le 23 février 2017 avec l'ordonnateur en fonction, M. Jean-Pascal FICHERE, puis le 27 février 2017 avec M. Claude CHALON, ordonnateur précédemment en fonction.

Dans sa séance du 27 avril 2017, la chambre a formulé les observations provisoires qui ont été communiquées dans leur intégralité à :

- Monsieur Jean-Pascal FICHERE, ordonnateur en fonction, par lettre recommandée du 29 juin 2017. Une réponse est parvenue à la chambre par courriel, enregistrée au greffe le 1^{er} septembre 2017 ;

Sous forme d'extraits le concernant à :

- Monsieur Claude CHALON, ancien ordonnateur, par lettre recommandée du 29 juin 2017. Aucune réponse n'est parvenue à la chambre.

TABLE DES MATIÈRES

1	PRESENTATION DE L'ORGANISME.....	7
1.1	La composition de la communauté d'agglomération.....	7
1.2	L'objet et les compétences de la communauté	7
1.2.1	Les compétences obligatoires	8
1.2.2	Les compétences optionnelles.....	8
1.2.3	Les compétences facultatives.....	8
2	LE PRECEDENT CONTROLE	9
3	LA FIABILITE DES COMPTES ET L'INFORMATION FINANCIERE.....	10
3.1	Les lacunes comptables observées.....	10
3.1.1	Les remboursements de la part des communes membres du GFP	10
3.1.2	Les versements au syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères (SICTOM).....	10
3.1.3	La pratique de la contraction comptable des remboursements de mise à disposition du personnel perçus et des attributions de compensation versées.....	11
3.2	La sincérité des restes à réaliser.....	13
3.3	La vérification des annexes budgétaires	13
3.4	L'individualisation des prestations de services exercées « pour le compte de » dans un budget annexe	14
3.4.1	La convention de prestation de services pour remplacement de secrétaires de mairie	14
3.4.2	La plateforme de services fournie aux communes.....	15
3.5	Les recettes et dépenses liées à l'exercice de la compétence ordures ménagères	15
4	L'ANALYSE FINANCIERE.....	18
4.1	Le budget principal	18
4.1.1	La formation de l'autofinancement	18
4.1.2	Le détail des charges.....	23
4.1.3	Le résultat de la section de fonctionnement	27
4.1.4	Excédent brut de fonctionnement (EBF) et capacité d'autofinancement brute (CAF brute).....	27
4.1.5	Le financement des investissements	28
4.2	Le budget annexe	33
4.2.1	Le solde des opérations d'aménagement.....	33
4.2.2	Le financement des opérations d'aménagement	33
4.2.3	La situation de la dette	34
4.2.4	L'absence de délibération de création du budget annexe.....	34
5	LA GESTION DU PERSONNEL	35
5.1	L'évolution des charges de personnel sur la période 2011-2016.....	35
5.2	Le contrôle du régime indemnitaire.....	38
5.2.1	La délibération générique du 25 octobre 2007.....	38
5.2.2	La prime de fonction des personnels affectés au traitement de l'information	39
5.2.3	Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS).....	39
	ANNEXES	41

SYNTHÈSE

La communauté d'agglomération du Grand Dole (CAGD) a fait le choix d'augmenter de manière significative ses taux de fiscalité sur la fin de la période sous contrôle. Ce choix a permis à l'agglomération de disposer de ressources fiscales propres dynamiques et satisfaisantes, malgré la hausse des versements de fiscalité effectués à l'État. Elle dispose d'un excédent brut de fonctionnement et d'une capacité d'autofinancement brute qui remontent à partir de 2014. L'année 2016 marque toutefois une détérioration de l'ensemble des indicateurs financiers, y compris de la CAF brute.

À partir de l'année 2013, le Grand Dole entre dans une logique de développement de projets, en rupture avec ce qui prévalait antérieurement. L'année 2016 démontre une accélération des investissements se répercutant négativement dans sa situation financière, avec un besoin de financement augmenté.

L'encours de dette du budget principal de l'agglomération était très faible jusqu'en 2014, pour se développer rapidement par la suite et s'afficher à 17 M€ fin 2016, soit le double de 2015. La capacité de désendettement de l'organisme se situe dès lors à 14 ans, seuil de vigilance, notamment compte tenu de la faible maturité de la dette.

Dans cette situation, le Grand Dole doit veiller à ce que ses projets d'envergure ne compromettent pas sa situation financière. Ainsi, la construction envisagée d'un complexe aquatique et sportif, dont le coût total du projet est estimé à plus de 25 M€ TTC, risque d'impacter lourdement la soutenabilité financière de l'agglomération. Il est primordial que le Grand Dole évalue en amont l'impact de tels projets sur sa situation financière et sa capacité de désendettement, sans omettre d'évaluer également les coûts de fonctionnement générés par de nouveaux équipements.

La CAGD doit, par ailleurs, être attentive aux coûts induits relatifs à la compétence « ordures ménagères » qui lui sont facturés par la commune de Dole et à ne plus prendre en charge les dépenses en lien à la compétence « propreté urbaine », lesquelles relèvent de la seule commune de Dole.

En matière de fiabilité comptable, quelques anomalies ont pu être relevées. Il existe ainsi un écart très important entre les inscriptions budgétaires récurrentes effectuées au titre de travaux relatifs au service des ordures ménagères (à hauteur de 400 000 € environ) et leur taux d'exécution, plus particulièrement en ce qui concerne l'exercice 2015. La déficience de la sincérité budgétaire de ces inscriptions éloignées de la réalisation effective, devrait être corrigée en cours d'exercice.

La CAGD a vu ses charges de personnel augmenter de manière importante au cours de la période sous-revue, suivant en cela le développement de la mutualisation et les transferts de nouvelles compétences.

Pour autant, cette augmentation dynamique des dépenses de personnel ne trouve que partiellement son origine dans le développement de la communauté d'agglomération. La persistance de cette croissance en fin de période, plus particulièrement des recrutements supplémentaires, est préjudiciable à la soutenabilité de la trajectoire financière globale de l'agglomération.

Le régime indemnitaire versé à ses agents repose sur une délibération obsolète adoptée par la communauté de communes « Le Jura Dolois - Le Jura entre Serre et Chaux ». La CAGD devrait procéder à une reprise de ce régime indemnitaire au sein d'une nouvelle délibération. Elle devrait également mettre fin au versement de la prime de fonction des personnels affectés au traitement de l'information, qui n'a pas lieu d'être.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : La chambre recommande au Grand Dole, qui dispose d'une capacité de financement détériorée, la plus grande prudence dans la réalisation du projet de construction du complexe aquatique et sportif.

Recommandation n° 2 : La chambre demande à la communauté d'agglomération d'adopter une délibération relative au régime indemnitaire de ses agents, en remplacement de celle du 25 octobre 2007 ; de cesser le versement de la prime de fonction des personnels affectés au traitement de l'information et de mettre en place un moyen de contrôle automatisé permettant de comptabiliser les heures supplémentaires.

1 PRESENTATION DE L'ORGANISME

La communauté d'agglomération du Grand Dole (CAGD) regroupe une population de 54 181 habitants (2015).

Créée le 1^{er} janvier 2008, elle résulte de la fusion de deux communautés de communes : la communauté de communes du Jura dolois et la communauté de communes du Jura entre Serre et Chaux, auxquelles s'ajoutent les communes de l'Abergement-la-Ronce et de Villers-Robert.

Son président actuel est M. Jean-Pascal FICHERE depuis avril 2014, qui a succédé à M. Claude CHALON, ancien ordonnateur.

1.1 La composition de la communauté d'agglomération

La communauté d'agglomération du Grand Dole est composée des 42 communes¹. Au 1^{er} janvier 2017, cinq nouvelles communes entrent dans le périmètre du Grand Dole. Il s'agit des communes de Champagny, Chevigny, Moisse, Peintre et Pointre, soit un total de 47 communes.

1.2 L'objet et les compétences de la communauté

La communauté assure, dans le respect des prérogatives de chaque commune, la gestion des services publics qui lui sont délégués.

L'action de la communauté dans les domaines qui lui sont réservés est encadrée par l'intérêt communautaire défini par le conseil de la communauté.

La détermination de l'intérêt communautaire détermine l'étendue des transferts. C'est donc la ligne de partage entre les compétences de la communauté et celles des communes. Pour les communautés d'agglomération, l'intérêt communautaire est déterminé pour chaque compétence à la majorité des deux tiers du conseil de la communauté d'agglomération. Selon le point III de l'article L. 5216-5 du CGCT, il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. À défaut, la communauté d'agglomération exerce l'intégralité de la compétence transférée.

Les statuts prévoient les compétences ci-après présentées.

¹ Abergement-la-Ronce, Amange, Archelange, Audelange, Aumur, Authume, Auxange, Baverans, Biarne, Brevans, Champdivers, Champvans, Châtenois, Choisey, Crissey, Damparis, Dole, Éclans-Nenon, Falletans, Foucherans, Frasne-les-Meuilières, Gevry, Gredisans, Jouhe, Lavangeot, Lavans-lès-Dole, Le Deschaux, Malange, Menotey, Monnières, Nevy-lès-Dole, Parcey, Peseux, Rainans, Rochefort-sur-Nenon, Romange, Saint-Aubin, Sampans, Tavaux, Villers-Robert, Villette-lès-Dole, Vriange.

1.2.1 Les compétences obligatoires

Les compétences obligatoires sont définies au chapitre I de l'article L. 5216-5 du CGCT.

La communauté d'agglomération exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences suivantes :

- aménagement de l'espace communautaire ;
- développement économique ;
- équilibre social de l'habitat ;
- politique de la ville dans la communauté.

1.2.2 Les compétences optionnelles

Les compétences optionnelles sont définies au chapitre II de l'article L. 5216-5 du CGCT.

La communauté d'agglomération exerce en lieu et place des communes au moins trois compétences parmi sept compétences au choix. Les compétences optionnelles retenues par la CAGD sont les suivantes :

- protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ;
- création, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire ;
- construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ;
- action sociale d'intérêt communautaire dans le domaine de la petite enfance et de la jeunesse.

1.2.3 Les compétences facultatives

La communauté d'agglomération exerce par ailleurs les compétences dites facultatives suivantes :

- étude et réflexion sur la sécurisation et l'approvisionnement en eau et sur le maillage des réseaux ;
- soutien au développement des NTIC (Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication) et promotion de cet outil au sein des communes (Internet, connexions hauts débits...) ;
- numérisation du cadastre et installation d'un système d'information géographique sur l'ensemble de la communauté ;
- incendie et secours ;

- aménagements urbains et intermodalité ;
- mobilier urbain lié au transport urbain ;
- élaboration du plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics ;
- protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ;
- soutien au développement et au rayonnement des équipements de lecture publique locaux ;
- soutien aux politiques sportives et à la promotion du territoire.

Au cours de la période sous-contrôle, la CAGD a notamment pris les compétences relatives au droit des sols, à la lecture publique et aux politiques sportives.

2 LE PRECEDENT CONTROLE

Le rapport d'observations définitives du dernier examen de gestion réalisé a été transmis à la communauté d'agglomération le 24 septembre 2009.

Le rapport faisait notamment état de la nécessité de clarifier l'exercice des compétences au regard de l'intérêt communautaire. La chambre avait aussi rappelé que les transferts de compétences devaient s'accompagner des transferts des moyens nécessaires à l'exercice de ces compétences. Elle avait notamment suggéré à la communauté d'agglomération d'engager une réflexion sur les avantages que présenterait une gestion unifiée de l'ensemble des activités relatives à l'enfance (restauration, centres de loisirs sans hébergement et activités péri et extra-scolaires). Enfin, la chambre relevait le caractère irrégulier d'indemnités de congés payés² versées au directeur de cabinet, anciennement directeur des services de la communauté de communes du Jura entre Serre et Chaux et avait considéré que celles-ci devaient être remboursées.

La CAGD a progressé sur les éléments relevés par la chambre. Les statuts ont été clarifiés et modifiés à plusieurs reprises, dont la dernière fois en 2015. Les personnels nécessaires à la mise en œuvre des compétences ont été transférés à la communauté d'agglomération.

En revanche, la chambre regrette que les indemnités irrégulières n'aient pas fait l'objet de remboursement.

² S'élevant à 6 993,24 €

3 LA FIABILITE DES COMPTES ET L'INFORMATION FINANCIERE

Les vérifications exercées au titre de l'année 2014 en termes de rattachement de charges à l'exercice et de comptabilisation des produits de cession, sur la principale cession de l'année (650 000 €), n'ont pas fait apparaître d'anomalies significatives.

Des lacunes comptables ont cependant été observées en terme de fiabilité des comptes et sont développées ci-dessous.

3.1 Les lacunes comptables observées

3.1.1 Les remboursements de la part des communes membres du GFP

L'article comptable 70875 enregistre le remboursement de frais par les communes du groupement à fiscalité propre (GFP). En 2011, ce compte avait enregistré les remboursements par la ville de Dole « au titre de la mise à disposition de services ou d'agents ». Or, cet article comptable convient au remboursement de frais par les communes membres uniquement au titre des moyens matériels. Pour les moyens humains, il convient d'utiliser le compte 70845 « mise à disposition de personnel facturée aux communes membres du GFP ».

L'article comptable 70845 enregistre les remboursements effectués par la ville centre des emplois aidés recrutés par le Grand Dole. Ce compte est à zéro en 2014. Cela s'explique par une incohérence des encaissements sur la période 2011-2015. En effet, les emplois aidés relatifs à 2013 ont fait l'objet d'un remboursement sur la journée complémentaire 2013. Les emplois aidés 2011, 2012 et 2014 ont quant à eux fait l'objet d'un remboursement sur l'année N+1.

3.1.2 Les versements au syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères (SICTOM)

Il existe une incohérence comptable des versements effectués au SICTOM de la zone de Dole. En 2011, les paiements au SICTOM sont intervenus sur le compte 6188 « autres frais divers », en 2013 sur le compte 611 « contrats de prestations de services », en 2014 et 2015 sur le compte 6042 « achats de prestations de services ».

La chambre observe une divergence dans les méthodes comptables utilisées. Il conviendrait pour l'EPCI de veiller à maintenir la permanence des méthodes appliquées.

La chambre souligne que la CAGD a corrigé les erreurs relevées au cours de l'instruction.

3.1.3 La pratique de la contraction comptable des remboursements de mise à disposition du personnel perçus et des attributions de compensation versées

La pratique de contraction comptable des remboursements de mise à disposition du personnel perçus et des attributions de compensation versées aux communes a été observée successivement à la lecture de quatre conventions : deux conventions de mise à disposition de personnel antérieures à 2012, la convention globale de mutualisation des services en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012 entre le Grand Dole et la ville de Dole, et la convention conclue entre le Grand Dole et la commune de Tavaux à la fin de l'année 2012, concernant la mise en œuvre d'un service commun des ressources humaines.

3.1.3.1 Les modalités contractuelles prévues dans les conventions antérieures à 2012

Les conventions de mise à disposition du personnel antérieures à 2012 sont nominatives et prévoient des modalités de remboursement au coût réel. Ainsi, le directeur général des services, le directeur des ressources humaines, et un chargé de mission urbanisme de la communauté d'agglomération ont été mis à disposition auprès de la commune de Dole.

Un article de la convention de mise à disposition du directeur général des services (article 8) et du chargé de mission urbanisme (article 9) stipule que : « En accord avec la commune et dans le cadre de la CLECT, ce remboursement pourra prendre la forme d'une retenue sur le versement des attributions de compensation de taxe professionnelle de la commune. »

Cette disposition fut par la suite étendue à la convention globale de mutualisation des services en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012 entre le Grand Dole et la ville de Dole.

3.1.3.2 Les modalités contractuelles prévues dans la convention globale de mise à disposition des services en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012 entre le Grand Dole et la ville de Dole

La convention globale de mutualisation des services entre le Grand Dole et la ville de Dole prévoit, à son article 5 de l'annexe 3, que concernant les modalités de versement et d'imputation des remboursements de mise à disposition de personnel sur l'attribution de compensation : « la communauté (...) et la commune choisissent d'imputer les effets financiers de la présente convention sur l'attribution de compensation. »

Le Grand Dole pratique de fait une contraction entre les remboursements perçus au titre de la mise à disposition du personnel auprès de la ville de Dole, et les attributions de compensation versées à celle-ci. Cela, pour l'ensemble du personnel concerné, soit environ 190 ETP, et selon des clés de répartition propres à chaque service mutualisé.

À titre d'illustration, le montant déduit des attributions de compensation (AC) représente, pour l'année 2015, 590 193 €.

3.1.3.3 Les modalités contractuelles prévues dans la convention de mise à disposition signée entre le Grand Dole et la commune de Tavaux

Par convention rendue exécutoire le 27 décembre 2012, le Grand Dole et la commune de Tavaux ont convenu de la mise en œuvre d'un service des ressources humaines unique sur le principe de la mise en œuvre de services communs, au titre de l'article L. 5211-4-2 du CGCT. L'article 7 de la convention prévoit que la commune s'engage à rembourser les charges de fonctionnement engendrées par la mise à disposition des services à son profit. Le coût de fonctionnement est calculé sur la base d'une charge réelle prenant en compte le coût du fonctionnement du service « ressources humaines » ramené au nombre de salariés de la commune de Tavaux, soit 50 agents en 2012.

À l'identique de ce qui prévalait avec la ville de Dole, l'article 7 de cette convention prévoit expressément que ce coût « fera l'objet chaque année d'une retenue sur les attributions de compensation de la commune, qui sera au préalable validé par la commission locale d'évaluation des charges transférées et délibéré en conseil de communauté et par la commune ».

Pour l'année 2013, la convention prévoyait que le coût facturé à la commune de Tavaux soit de 22 537 €. Il était de 21 609 € en 2015.

Cette pratique, dont la légalité n'est pas mise en cause (article L. 5211-4-2 du CGCT³), a comme avantage, du fait de la diminution du montant de l'attribution de compensation versée par la communauté d'agglomération, d'augmenter le coefficient d'intégration fiscale et, partant, le montant de dotation globale forfaitaire dont peut bénéficier cette dernière.

Pour autant, elle altère la lisibilité comptable, la traçabilité des flux financiers réciproques, et fausse les comparaisons avec les communautés d'agglomération analogues.

En effet, les ratios de structure établis dans le cadre d'analyses financières ne sont plus pertinents puisque la masse salariale considérée ne tient pas compte des charges nettes de personnel assumées par la communauté d'agglomération dans le cadre des services communs et partagés, mais des charges brutes. Compte tenu des montants en jeu (600 000 €), sur une masse salariale de 7,5 M€, le ratio s'en trouve modifié dans des proportions non négligeables.

En toute rigueur, les remboursements pour mise à disposition de personnel par les communes membres doivent être encaissés au compte 70845 « mise à disposition de personnel facturé aux communes membres du GFP ».

En cours d'instruction, le Grand Dole a décidé de mettre fin à ce dispositif de compensation.

³ « Pour les établissements publics soumis au régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, [l]es effets [de ces mises en commun] peuvent [...] être pris en compte par imputation sur l'attribution de compensation prévue au même article. Dans ce cas, le calcul du coefficient d'intégration fiscale fixé à l'article L. 5211-30 du présent code prend en compte cette imputation ».

3.2 La sincérité des restes à réaliser

Pour ce qui concerne le budget principal, au 31 décembre 2012, 400 000 € ont été inscrits en restes à réaliser au compte 1641, en recette d'investissement du budget principal. De même, au 31 décembre 2013, 4 500 000 € ont été inscrits au compte 1641 en restes à réaliser au budget principal.

Aucun engagement juridique n'a été produit à l'appui de ces inscriptions comptables. En revanche, à partir de l'année 2014, les restes à réaliser inscrits au compte 1641 sont dûment justifiés.

Il en va de même pour le budget annexe « zones », puisqu'au 31 décembre 2012, 600 000 € ont été inscrits en restes à réaliser, puis 460 000 € au 31 décembre 2013, sans aucune justification. En revanche, à partir de l'exercice 2014, les justifications étaient bien présentes.

La chambre rappelle que la sincérité des restes à réaliser impacte particulièrement celle des résultats et a des répercussions sur l'équilibre des comptes administratifs.

Si, à partir de l'exercice 2014, l'EPCI respecte la réglementation en matière de restes à réaliser, pour ce qui concerne les années antérieures, le défaut manifeste de sincérité des restes à réaliser a effectivement affecté la sincérité des résultats des exercices 2012 et 2013. Ces exercices ont présenté un défaut de fiabilité des comptes et des informations présentées aux élus.

3.3 La vérification des annexes budgétaires

**Tableau n° 1 : Vérification des états de la dette annexés
aux comptes administratifs avec les comptes de gestion**

En €	2011	2012	2013	2014	2015
Total du capital restant dû au 31 décembre indiqué en annexe aux CA	1 214 130	1 125 567	1 033 595	6 310 459	9 537 807
Compte 1641 CG budget principal	63 263	52 122	40 441	5 400 573	8 714 276
Compte 1641 CG budget annexe	1 150 983	1 073 562	993 270	910 002	823 647
Total compte 1641 comptes de gestion	1 214 246	1 125 683	1 033 712	6 310 575	9 537 923
Écart CA/CG	117	117	117	117	117

Source : comptes administratifs et comptes de gestion.

Il ressort du tableau ci-dessus un écart non significatif mais néanmoins récurrent de 117 € entre le capital restant dû indiqué en annexes aux comptes administratifs et aux comptes de gestion⁴.

⁴ En comparaison avec ANAFI des juridictions financières : l'encours de dette des tableaux ANAFI englobe le compte 165 dépôts et cautionnements reçus.

Par ailleurs, les états relatifs aux durées d'amortissement votées pour chaque type de biens, et aux entrées et sorties du patrimoine sont correctement complétés. Les engagements hors bilan donnés sont renseignés. De même, la liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions figure bien en annexes budgétaires.

Les états du personnel sont renseignés. Néanmoins, ils ne respectent pas la maquette réglementaire régulièrement mise à jour (annexe n° 2).

La chambre invite la communauté d'agglomération à mettre à jour régulièrement ses annexes réglementaires relatives à l'état du personnel, en se référant au site internet : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/comptabilite-m14-5>.

3.4 L'individualisation des prestations de services exercées « pour le compte de » dans un budget annexe

L'article 3 des statuts prévoit que « La communauté pourra exercer, dans le cadre de ses compétences et dans un nombre limité et raisonnable, des prestations de services pour le compte de collectivités ou d'établissements publics extérieurs par voie de convention. »

L'article L. 5211-56 du CGCT dispose que « lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale assure une prestation de services pour le compte d'une collectivité, les dépenses afférentes sont retracées dans un budget annexe. Les recettes du budget annexe comprennent le produit des redevances ou taxes correspondant au service assuré et les contributions des collectivités au bénéfice duquel la prestation est assurée. »

En l'espèce, la communauté d'agglomération ne dispose pas de budget annexe individualisant les opérations de dépenses et de recettes propres aux prestations de service.

Figurent ci-dessous deux exemples de prestations de services réalisées par le Grand Dole pour le compte de collectivités : le remplacement de secrétaires de mairie et une plateforme de services fournis aux communes.

3.4.1 La convention de prestation de services pour remplacement de secrétaires de mairie

La convention de prestations de services conclue entre le Grand Dole et la commune de Nevy-les-Dole a pour objet de pourvoir momentanément au remplacement ponctuel d'une secrétaire de mairie, sur une période courte, du 19 octobre 2016 au 19 novembre 2016, à raison de 5 h 30 hebdomadaires. Le coût horaire forfaitaire est fixé dans la convention à 21,87 €.

En raison du trop faible enjeu financier de cette prestation de service, évalué à 600 €, il n'est pas nécessaire d'individualiser les flux financiers dans un budget annexe⁵. Toutefois, à l'avenir, si de telles prestations de services venaient à prendre de l'ampleur pour le compte de collectivités, il conviendrait que l'agglomération envisage leur traçabilité comptable dans un budget annexe.

⁵ D'autant plus qu'un récent rapport de l'inspection générale de l'Administration et de l'inspection générale des finances préconise de réduire l'usage des budgets annexes par les collectivités. L'outil ne serait en effet pas toujours le meilleur pour identifier les activités et leurs coûts (mai 2016).

3.4.2 La plateforme de services fournie aux communes

La plateforme de services aux communes, créée en 2009, regroupe les communes qui adhèrent aux services « assistance juridique » et « assistance au montage de dossiers de subventions ». Chaque service est facturé 0,50 centimes d'euros par an par habitant.

Les enjeux financiers sur la période 2011 à 2016 sont retracés dans le tableau suivant :

Tableau n° 2 : Enjeux financiers relatifs à la plateforme de services fournis aux communes

PLATEFORME DE SERVICES AUX COMMUNES (ASSISTANCE ET CONSEIL)	
	TOTAL RECETTES PERCUES
2011	13 468 €
2012	13 468 €
2013	13 289,90 €
2014	13 512 €

Source : réponse de l'ordonnateur au questionnaire n° 3.

Les enjeux financiers ont représenté une recette de l'ordre de 13 000 € par an sur les années 2011, 2012, 2013 et 2014. Depuis 2015, les prestations proposées aux communes n'ont pas donné lieu à l'encaissement de recettes.

La chambre appelle l'attention de la collectivité si, à l'avenir, de telles prestations de services venaient à prendre de l'ampleur. Il conviendrait alors de les individualiser dans un budget annexe, au sens de l'article L. 5211-56 du CGCT.

3.5 Les recettes et dépenses liées à l'exercice de la compétence ordures ménagères

La CAGD possède la compétence collecte et élimination des déchets ménagers et assimilés. Ce service est délégué au Syndicat Intercommunal de Collecte et de Traitement des Ordures Ménagères (SICTOM) de la zone de Dole pour la partie collecte et au Syndicat Départemental des Ordures Ménagères (SYDOM) pour la partie traitement. Le Grand Dole perçoit les recettes (TEOM) et reverse au SICTOM la part liée à la prestation de collecte et d'élimination des ordures ménagères.

L'article 1520 - I du CGI dispose que la TEOM est destinée à pourvoir aux dépenses du service de collecte et de traitement des ordures ménagères dans la mesure où celles-ci ne sont pas couvertes par des recettes ordinaires n'ayant pas le caractère fiscal. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères n'a de fait pas le caractère d'un prélèvement opéré sur le contribuable en vue de pourvoir à l'ensemble des dépenses budgétaires mais pour objet de couvrir les dépenses exposées par la collectivité pour assurer le seul enlèvement et traitement des ordures ménagères. Dans ces conditions, le produit de cette taxe, et donc son taux, ne doivent pas être manifestement disproportionnés par rapport au montant des dépenses exposées par la collectivité locale pour assurer ce service (Conseil d'État, 31 mars 2014, Ministre délégué, chargé du budget c/ Société Auchan France).

En cas de disproportion manifeste entre recettes et dépenses, évaluées sur la base des informations disponibles à la date du vote du taux de TEOM, la délibération fixant le taux de TEOM est illégale. Seule est admise une disproportion limitée, lorsque l'excès de produit prévisionnel de TEOM sur le coût prévisionnel net du service n'est pas flagrant et est en tout état de cause inférieur à 15 % (cf. conclusions du rapporteur public sur l'arrêt précité du Conseil d'État).

La contribution versée au SICTOM comprend le coût de la collecte des bacs d'ordures ménagères et la collecte des bacs recyclables, augmentée de la collecte des bennes à déchets verts, des cartons des commerçants, des encombrants, des bords de la Loue, et des déchets gris.

Le taux de TEOM adopté par l'assemblée délibérante du Grand Dole s'élevait à 11,69 % en 2015, taux ramené à 10,41 % en 2016 et maintenu en 2017. Il convient de noter qu'il s'agit de la seconde baisse sur la période sous-revue. Antérieurement à 2013, le taux était en effet de 11,86 %. Cette seconde baisse réalisée en 2016 est intégralement compensée par la revalorisation du taux de taxe foncière sur les propriétés bâties, qui évolue de 1,38 % à 2,15 %.

En matière de recettes, le produit de cette taxe s'élevait respectivement à 5 208 260 € en 2015 et 4 745 456 € en 2016.

Pour ce qui relève des dépenses, la participation annuelle aux frais de fonctionnement du SICTOM inscrite au compte 65548 « Autres contributions obligatoires » était de 3 942 514 € pour 2015 et 3 922 063 € pour 2016. À cela, il convient d'ajouter la prestation relative à la collecte et l'élimination des déchets verts et encombrants, d'environ 300 000 € en 2015 et 140 000 € en 2016 (compte 6042 « Achats de prestations de services »).

Au total, le coût pour la CAGD s'élève à environ 4,3 M€ en 2015, et 4,1 M€ en 2016, soit un différentiel constaté de 900 000 € en 2015 et 650 000 € en 2016, ce qui représente entre 17 % (2015) et 14 % (2016) du produit de la TEOM.

Toutefois, si le produit de la TEOM doit couvrir les charges courantes correspondant aux prestations d'enlèvement des ordures ménagères, il peut également permettre la constitution de provisions en vue de la réalisation d'investissements pour assurer des prestations en lien avec la compétence ordures ménagères.

La CAGD a voté le 15 octobre 2015 un investissement, à hauteur de 400 000 €, correspondant à l'installation de conteneurs semi-enterrés au cours des années 2015-2016. La décision modificative budgétaire du 15 octobre 2015 a procédé à l'inscription budgétaire de 400 000 € au compte 2315 pour l'opération « aménagement conteneurs enterrés, stockage et tri des déchets ». Cet investissement doit naturellement être pris en compte pour le calcul des charges. Le différentiel entre recettes et dépenses au cours de cette année est de fait ramené sous les 10 %.

Néanmoins, la chambre constate que peu de travaux ont été exécutés au cours de l'année 2015. Seuls deux containers ont été installés, pour un total de 8 295 € seulement.

En 2016, 391 705 € ont été inscrits au budget pour cette même opération, dont l'exécution s'est finalement révélée une nouvelle fois très inférieure à la prévision, puisque seulement 55 572 € de travaux ont été réalisés.

Cette inscription budgétaire doit néanmoins être prise en compte dans le calcul des charges. Le différentiel entre recettes et dépenses au cours de cette année est de fait ramené à 5,3 % seulement.

Toutefois, en décembre 2016, une recette complémentaire d'un montant de 214 000 € a été inscrite au budget 2016 du Grand Dole, suite à un reversement exceptionnel du SICTOM dû à des dépenses inférieures aux prévisions et représentant quatre euros par habitant (deux euros venant du SYDOM). La différence entre les recettes et les dépenses s'élève ainsi finalement à 12 % pour l'année 2016.

Par conséquent, sur les deux années 2015 et 2016, le taux de TEOM n'apparaît pas manifestement disproportionné par rapport au montant des dépenses que doit supporter le Grand Dole au titre de la collecte et l'élimination des ordures ménagères.

En 2017, 336 133 € ont une nouvelle fois été inscrits au budget primitif pour ces mêmes travaux. Une seule facture de 7 973,28 € a été présentée par les services de l'agglomération pour justifier cette inscription. Cette facture, datée du 21 décembre 2016 et réceptionnée par la collectivité le 26 décembre 2016 fait référence à une date d'exécution du service fait remontant au mois d'octobre 2016. Par conséquent, elle ne saurait être prise en charge sur l'exercice 2017 et devrait faire l'objet d'un rattachement de charges à l'exercice 2016. Elle ne peut donc venir justifier l'inscription au budget primitif 2017. Au surplus, son montant apparaît bien faible pour justifier la prévision budgétaire 2017.

Enfin, la chambre relève l'absence de tout programme prévisionnel d'investissements pour cette opération d'enfouissement de conteneurs.

La chambre constate l'écart important entre les inscriptions budgétaires récurrentes au titre de travaux inhérents au service des ordures ménagères et leur taux d'exécution, plus particulièrement en ce qui concerne l'exercice 2015.

La chambre signale la déficience de la sincérité budgétaire de ces inscriptions, éloignées de la réalisation effective. Elle note que si la différence entre le produit de la TEOM et le coût des charges d'enlèvement des ordures ménagères est inférieur à 15 % sur les années en cause, c'est également du fait de ces inscriptions.

Enfin, la chambre rappelle les règles relatives à l'ajustement des prévisions budgétaires en cours d'exercice, incite l'ordonnateur à affiner celles-ci, et à ajuster à la baisse sa prévision budgétaire 2017 en cours d'année par le biais de décisions modificatives, si les réalisations ne s'avéraient pas être à la hauteur des prévisions.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a insisté sur le fait que, concernant le déploiement effectif du programme d'aménagement et d'installation de conteneurs enterrés sur le territoire de l'agglomération, la CAGD est largement tributaire du SICTOM de la zone de Dole.

4 L'ANALYSE FINANCIERE

La communauté d'agglomération du Grand Dole dispose d'un budget principal et d'un budget annexe relatif à l'aménagement de zones, assujetti à TVA. Les documents budgétaires sont votés par nature, assortis d'une présentation croisée par fonction. L'analyse financière a été développée à partir de l'outil interne aux juridictions financières, ANAFI, et à partir des comptes administratifs et de gestion. La plupart des tableaux financiers affichent des montants arrondis à l'euro supérieur.

4.1 Le budget principal

4.1.1 La formation de l'autofinancement

4.1.1.1 Les produits de gestion

4.1.1.1.1 Vue d'ensemble

Tableau n° 3 : Les produits de gestion

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. 2016-2015
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	12 275 996	14 169 251	15 185 131	15 542 770	17 525 157	17 309 637	41,00%
+ Ressources d'exploitation (chap 70) + aut prod de gestion courante (chap 75)	1 147 907	1 218 062	1 846 346	1 692 497	2 154 379	3 831 344	233,77%
= Produits "flexibles" (a)	13 423 903	15 387 313	17 031 478	17 235 267	19 679 536	21 140 981	57,49%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	8 985 363	9 245 826	9 030 642	8 891 208	8 330 080	7 696 011	-14,35%
+ Fiscalité reversée par l'Etat	-1 541 183	-1 587 456	-1 630 699	-1 612 218	-1 635 215	-1 733 596	12,48%
= Produits "rigides" (b)	7 444 180	7 658 370	7 399 943	7 278 990	6 694 865	5 962 415	-19,91%
= Produits de gestion (a+b = A)	20 868 083	23 045 683	24 431 421	24 514 257	26 374 401	27 103 396	29,88%

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion.

Les produits de gestion connaissent une augmentation non négligeable de 30 % sur la période, et vont être examinés dans les développements qui suivent.

4.1.1.1.2 Les produits « flexibles »

Les produits « flexibles » sont composés des ressources fiscales propres et des ressources d'exploitation.

4.1.1.1.2.1 Les ressources fiscales propres (nettes des restitutions)

Dans le cadre de la fiscalité professionnelle unique, à l'instar de ce qui se pratiquait pour la taxe professionnelle⁶, les EPCI se substituent à leurs communes membres pour l'application des dispositions⁷ relatives à l'ensemble de la fiscalité professionnelle. Ils perçoivent ainsi :

- la contribution économique territoriale (CET) composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
- les impositions forfaitaires de réseau (IFER) ;
- la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

Tableau n° 4 : Les ressources fiscales propres (nettes des restitutions)

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. 2016/2015
Impôts locaux	17 040 907	18 490 846	18 662 012	18 323 306	20 166 662	20 763 163	21,84%
<i>Dont à partir de 2012 :</i>							
Taxes foncières et d'habitation	0	13 958 710	13 507 672	13 663 391	15 375 688	15 728 048	#DIV/0!
+ Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	0	3 317 630	3 518 626	3 203 792	3 388 615	3 285 760	#DIV/0!
+ Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	0	830 697	890 508	1 004 071	1 061 020	1 048 556	#DIV/0!
+ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	0	333 164	628 211	452 052	331 229	479 946	#DIV/0!
+ Autres impôts locaux ou assimilés	55 191	50 645	6 995	0	0	220 853	300,16%
<i>Dont à partir de 2016 :</i>							
Prélèvements au titre de la contribution pour le redressement des finances publiques	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!
- Restitution et reversements sur impôts locaux (AC)	10 735 290	10 427 785	9 648 377	9 050 696	9 126 021	9 517 439	-11,34%
= Impôts locaux nets des restitutions	6 305 617	8 063 061	8 903 635	9 272 610	11 030 631	11 245 724	78,34%
+ Taxes sur activités de service et domaine (TEOM + taxe de séjour)	4 877 503	5 015 695	5 091 460	5 127 161	5 265 520	4 783 426	-1,93%
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation (VT)	1 092 875	1 090 496	1 190 037	1 142 999	1 229 106	1 280 487	17,17%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	12 276 996	14 169 251	15 186 131	15 542 770	17 525 167	17 309 637	41,00%

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion.

En passant de 18,5 M€ en 2012 à 20,8 M€ en 2016, le produit des impôts locaux connaît une augmentation de 12 % sur cette période. L'augmentation des taux de fiscalité en fin de période explique majoritairement cet accroissement.

Le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères croît de 8 % sur la période 2011-2015, malgré la légère inflexion des taux en 2013. Le dynamisme des bases vient donc à lui seul expliquer ce phénomène.

⁶ La loi de finances pour 2010 a créé la contribution économique territoriale en remplacement de la taxe professionnelle.

⁷ L'article 1379-0 bis du code général des impôts prévoit que les communautés d'agglomération perçoivent « la cotisation foncière des entreprises, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, les composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux, la taxe foncière sur les propriétés bâties, non bâties, la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, ainsi que la taxe d'habitation selon le régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies C ».

Tableau n° 5 : Taux de fiscalité votés

Taux votés	2011	2012	2013	2014	2015
Taxe d'habitation	11,30%	11,30%	11,30%	11,30%	12,40%
Foncier bâti	1,26%	1,26%	1,26%	1,26%	1,38%
Foncier non bâti	3,76%	3,76%	3,76%	3,76%	4,12%
Cotisation foncière des entreprises	20,65%	21,30%	21,30%	21,30%	22,58%
TEOM	11,86%	11,86%	11,69%	11,69%	11,69%

Source : fiches DGFIP - états de notification des bases d'imposition prévisionnelles à la TEOM 2014 et 2015 annexés aux CA - CAGD.

Sur la période sous revue, l'ensemble des taux ont fait l'objet d'une revalorisation, exception faite de la TEOM qui a légèrement diminué de 11,86 % à 11,69 %.

Cette hausse est particulièrement marquée en 2015, puisque les taux étaient auparavant stables, seul celui relatif à la CFE avait été modérément augmenté en 2012.

Tableau n° 6 : Comparaison des taux de fiscalité votés avec la moyenne nationale en 2015

Taux d'imposition	Pour le groupement en 2014	Pour le groupement en 2015	Moyenne nationale en 2015
Taxe d'habitation	11,30 %	12,40 %	8,57 %
Foncier bâti	1,26 %	1,38 %	1,71 %
Foncier non bâti	3,76 %	4,12 %	3,71 %
Cotisation foncière des entreprises	21,30 %	22,58 %	26,75 %
TEOM	11,69 %	11,69 %	9,20 %

Source : fiche financière régionale DGFIP 2015.

La CAGD possède aujourd'hui majoritairement des taux plus élevés que la moyenne nationale des communautés d'agglomération. Seuls le foncier bâti et la CFE leurs sont encore inférieurs. Les marges de manœuvres fiscales dont elle dispose sont de fait plus réduites qu'auparavant.

En définitive, l'augmentation des taux de fiscalité sur la fin de la période, combinée à une baisse des attributions de compensation de 11 %, du fait de transfert de charges de centralité, sont les ressorts principaux permettant à l'agglomération de disposer de ressources fiscales propres dynamiques et satisfaisantes.

4.1.1.1.2.2 Les ressources d'exploitation

Tableau n° 7 : Les ressources d'exploitation

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. 2011-2016
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	0	3 242	3 268	2 623	1 480	1 340	#DIV/0!
+ Domaine et récoltes	3 438	661	1 466	1 723	13 331	8 160	137,38%
+ Travaux, études et prestations de services	896 345	1 106 501	1 717 668	1 645 317	2 034 151	2 341 424	161,22%
+ Mise à disposition de personnel facturée	103 623	82 562	99 205	23 156	66 000	759 141	632,60%
+ Remboursement de frais	144 023	15 468	17 135	12 099	32 889	358 482	148,91%
+ chap 75 Autres produits de gestion courante	478	9 628	7 604	7 579	6 529	362 797	75860,99%
total Ressources d'exploitation	1 147 907	1 218 062	1 846 346	1 692 497	2 154 379	3 831 344	233,77%

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion.

La ligne travaux, études et prestations de services est la principale ressource d'exploitation, elle a connu une augmentation très importante sur la période (+ 161 %). Elle est essentiellement composée des redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement (cantines scolaires et études surveillées) enregistrés au compte 7067, dont l'évolution sur la période est retracée ci-dessous.

Tableau n° 8 : Évolution du compte 7067

en €	2011	2012	2013	2014	2015	Var. 2011-2015
Solde créditeur du compte 7067 Redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement	732 614	966 425	1 355 448	1 430 104	1 607 674	119,44%

Source : comptes de gestion.

Cette évolution témoigne de la montée en puissance de la compétence optionnelle d'action sociale d'intérêt communautaire, dans le domaine enfance-jeunesse.

4.1.1.1.3 Les produits « rigides »

Les produits « rigides » se composent des ressources institutionnelles et de la fiscalité reversée par l'État.

4.1.1.1.3.1 Les ressources institutionnelles (dotations et participations)

Tableau n° 9 : Les ressources institutionnelles

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. 2015-2016
Dotation Globale de Fonctionnement	5 148 738	5 269 594	5 273 447	5 055 403	4 399 863	3 595 869	-30,16%
<i>Dont dotation d'aménagement (c/7412)</i>	5 148 738	5 269 594	5 273 447	5 055 403	4 399 863	3 595 869	-30,16%
Autres dotations	14 106	14 106	76 503	14 106	46 974	14 106	0,00%
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	14 106	14 106	76 503	14 106	46 974	14 106	0,00%
Participations	3 202 778	3 456 795	3 208 197	3 355 225	3 384 972	3 686 201	15,09%
<i>Dont Etat</i>	232 462	249 985	221 604	404 780	341 081	562 635	142,03%
<i>Dont régions</i>	47 924	32 288	15 160	4 869	10 677	945	-98,03%
<i>Dont départements</i>	1 831 958	1 853 992	1 872 412	1 837 090	1 817 376	1 760 708	-3,89%
<i>Dont communes</i>	0	17 300	0	0	0	0	#DIV/0!
<i>Dont autres organismes</i>	1 090 434	1 303 230	1 099 022	1 108 487	1 215 837	1 361 913	24,90%
Autres attributions et participations	619 741	505 331	472 495	466 474	498 271	399 835	-35,48%
<i>Dont compensation et péréquation</i>	619 741	505 331	472 495	466 474	498 271	399 835	-35,48%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	8 985 363	9 245 826	9 030 642	8 891 208	8 330 080	7 696 011	-14,35%

Source : logiciel ANAFI.

La dotation globale de fonctionnement, composée de la dotation d'intercommunalité et de la dotation de compensation des groupements de communes est en baisse de 30 % sur la période 2011-2016, s'élevant à près de 3,6 M€ en 2016.

Des participations de l'État sont par ailleurs versées au titre des « emplois d'avenir » (contrats aidés) et des aides départementales au titre des transports scolaires. D'autres organismes sont amenés à verser des participations, pour l'essentiel la Caisse des Allocations Familiales (CAF) qui verse des aides pour les prestations de services concernant les équipements ALSH (Accueil Loisirs Sans Hébergement) de l'agglomération (Authume, Damparis, Tavaux...).

Les attributions dites de « péréquation » composées de la dotation unique, des compensations spécifiques à la taxe professionnelle, des compensations de l'État au titre des exonérations des taxes foncières et des taxes d'habitation sont également en baisse, de 35 %, sur la période. Cela s'explique par la diminution progressive du fonds de péréquation de la taxe professionnelle constaté depuis 2011, et par l'abattement appliqué par l'État sur les dotations de compensation de l'exonération fiscale.

Globalement, les ressources institutionnelles sont en baisse de 14 % sur la période, pour un montant de 7,7 M€ en 2016.

4.1.1.1.3.2 La fiscalité reversée ou perçue par l'intercommunalité et l'État

Tableau n° 10 : La fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. 2011-2016
Attribution de compensation brute	39 402	26 086	26 086	34 317	30 113	41 831	6,16%
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	0	-18 911	-42 224	-31 974	-50 767	-160 866	#DIV/0!
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	-1 580 585	-1 594 631	-1 614 561	-1 614 561	-1 614 561	-1 614 561	2,15%
= Fiscalité reversée par l'État	-1 541 183	-1 587 456	-1 630 699	-1 612 218	-1 635 215	-1 733 596	12,48%

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion.

Certaines communes de la CAGD versent à l'établissement public une attribution de compensation négative, ce qui constitue un produit pour la communauté d'agglomération. Ce produit, d'un montant de 41 831 € en 2016, a peu varié sur la période.

Le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) fonctionne par abondement d'un fonds par les collectivités qui ont davantage de ressources fiscales après la réforme de la taxe professionnelle au profit des collectivités qui en ont moins. Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) constitue un mécanisme de péréquation horizontale pour le secteur communal. Il consiste à prélever une fraction des ressources fiscales de certaines collectivités pour la reverser à des collectivités moins favorisées.

Le Grand Dole est contributeur pour ces deux fonds : 160 866 € au titre du FPIC et 1,6 M€ au titre du FNGIR pour l'année 2016. Ces montants sont en croissance sur la période.

Les reversements de fiscalité effectués par le Grand Dole à l'État sont en hausse de 12 % sur la période. Ils viennent atténuer la hausse observée des ressources fiscales propres nettes des restitutions sur la période.

4.1.2 Le détail des charges

4.1.2.1 La structure de coût des charges de gestion courante

Tableau n° 11 : La structure des charges de gestion courante

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. 2011-2016
Charges à caractère général	7 543 501	7 489 365	9 793 363	8 602 437	8 706 658	9 146 739	21,25%
+ Charges de personnel	4 097 653	5 586 882	6 607 968	7 206 220	7 533 175	8 762 527	113,84%
+ Subventions de fonctionnement	1 075 419	1 146 714	1 226 561	908 624	1 244 391	1 018 368	-5,30%
+ Autres charges de gestion	6 382 380	6 288 739	6 534 657	6 862 872	6 489 079	6 961 441	9,07%
+ Charges d'intérêt et pertes de change	7 676	2 069	1 524	110 261	171 092	247 667	3126,44%
= Charges courantes	19 106 630	20 513 769	24 164 074	23 690 415	24 144 395	26 136 743	36,79%

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion.

Les charges de personnel seront analysées ultérieurement dans la partie du présent rapport consacrée à la gestion du personnel.

4.1.2.2 Le détail des charges à caractère général

Tableau n° 12 : Le détail des charges à caractère général

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. 2011-2016
Charges à caractère général	7 543 501	7 489 365	9 793 363	8 602 437	8 706 658	9 146 739	21,25%
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	733 082	918 722	1 207 787	1 169 298	1 283 073	1 282 615	74,96%
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	30 887	52 394	53 430	30 781	15 558	44 227	43,19%
<i>Dont entretien et réparations</i>	84 173	139 152	169 424	155 776	159 480	181 097	115,15%
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	91 716	114 268	222 798	183 014	27 375	58 653	-36,05%
<i>Dont autres services extérieurs</i>	545 430	104 545	166 905	158 442	133 813	391 694	-28,19%
<i>Dont remboursements de frais</i>	836 366	852 572	1 300 551	1 166 212	1 325 150	1 511 282	80,70%
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	236 593	151 959	934 584	41 100	38 567	30 093	-87,28%
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	3 861	5 132	20 796	18 794	20 493	36 990	858,15%
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	88 855	105 696	106 425	67 524	76 992	88 879	0,03%
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	4 739 093	4 806 407	5 314 674	5 273 954	5 237 466	4 989 994	5,29%
<i>Dont déplacements et missions</i>	85 493	91 590	110 804	83 551	79 249	82 421	-3,59%
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	51 974	125 948	168 656	228 165	284 202	284 183	446,78%
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	15 978	20 980	16 530	25 825	25 241	164 612	930,25%

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion.

Les charges à caractère général ont connu une hausse de 21 % sur la période 2011-2016, pour s'élever à 9,1 M€ en 2016.

Les remboursements de frais aux communes membres du groupement à fiscalité propre (GFP) comptabilisés au compte 62875 sont particulièrement élevés, notamment à partir de 2013, où ils représentent plus d'un million d'euros par an.

Dans le cadre de l'exercice de sa compétence optionnelle d'action sociale d'intérêt communautaire dans le domaine de la petite enfance (crèches, haltes garderies, multi accueils) et de la jeunesse⁸, le Grand Dole, via des conventions, rembourse aux communes les charges supportées par celles-ci au titre de la mise à disposition des locaux⁹, pour un montant moyen de 900 000 € par an. À cela s'ajoute une convention spécifique avec la ville de Dole pour le reversement des recettes tarifaires encaissées par le Grand Dole au titre de la petite enfance, de l'ordre de 300 000 € par an.

Au global, les remboursements de frais aux communes s'élèvent à près de 1,2 M€ par an en moyenne depuis 2013.

⁸ Centres de loisirs extrascolaires, accueil périscolaire du matin, animation des pauses méridiennes, temps d'accueil périscolaire après la classe (TAP), accueil périscolaire du soir après le TAP.

⁹ La convention de moyens enfance/ jeunesse entre le grand Dole et la ville de Dole signée le 22 octobre 2009 prévoit que la compétence enfance/ jeunesse prise par le grand Dole « comprend la gestion des activités péri et extra scolaires ainsi que des secteurs jeunes. Les communes étant propriétaires des locaux dans lesquels s'exerce cette compétence, il convient de contractualiser avec chacune d'entre elles sur leur usage. La présente convention a pour objet de régir la nature et les modalités de mise à disposition de moyens entre la commune et la communauté d'agglomération. »

Enfin, il convient de relever que les frais de télécommunications connaissent une augmentation particulièrement élevée, de 447 % sur la période 2011-2016. Cette hausse trouve tout d'abord son origine dans la prise en charge directe de ces frais par le Grand Dole, avant refacturation à la ville de Dole, mais également dans l'augmentation du nombre d'abonnements (150 abonnements mobiles au Grand Dole en 2015 contre 100 en 2011).

Conscient de cet état de fait, la CAGD a modifié ce dispositif en 2016 et choisi de réaliser un groupement de commande en la matière.

4.1.2.3 Les coûts induits relatifs à la compétence « propreté urbaine »

La ville de Dole dispose d'un service relatif à la propreté urbaine qui assure notamment un ramassage complémentaire des ordures ménagères ainsi que du nettoyage urbain. Les frais de personnel engendrés par l'exercice de ces prestations s'élèvent à 450 000 € environ par an. Le service étant mutualisé avec l'EPCI, la CAGD prend à sa charge 15 % des dépenses totales, soit 70 000 € annuels environ. Les interventions de ce service de la commune de Dole concernent pourtant des prestations diverses, certaines étant directement complémentaires de l'activité de ramassage exercée par le SICTOM, d'autres, nombreuses, correspondant davantage à des travaux de nettoyage urbain et de réparation technique (nettoyage de tags, désherbage, nettoyage de déjections animales, de gravats...). La compétence propreté urbaine relève de la seule compétence communale, en conséquence, la CAGD n'a pas à prendre en charge de telles dépenses qui devraient relever du seul budget de la commune de Dole.

La CAGD devrait, en toute rigueur, exclure des totaux donnant lieu à partage des coûts, ceux qui relèvent exclusivement de la compétence communale exercée par la ville centre, de ceux qui correspondent à des frais induits au titre de la compétence ordures ménagères.

La chambre demande au Grand Dole d'être attentif à l'avenir aux coûts qui lui sont facturés à ce titre et à ne plus prendre en charge de telles dépenses, qui relèvent de la seule commune de Dole.

4.1.2.4 Le détail des autres charges de gestion et l'examen des subventions de fonctionnement versées aux organismes de droit privé

Tableau n° 13 : Les autres charges de gestion

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. 2011-2016
Autres charges de gestion	6 382 380	6 288 739	6 534 657	6 862 872	6 489 079	6 961 441	9,07%
<i>Dont redevance pour concession, brevets, licences</i>	0	0	101 250	153 750	66 000	0	
<i>Dont contribution au service incendie</i>	1 938 282	1 928 928	1 926 920	1 920 485	1 918 752	1 922 424	-0,82%
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	4 083 438	4 131 531	4 237 274	4 515 730	4 217 238	4 517 972	10,64%
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	0	0	0	0	0	100 000	#DIV/0!
<i>Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif</i>	150 000	15 341	54 174	38 520	0	0	-100,00%
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	210 441	210 136	210 285	229 096	255 916	254 099	20,75%
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	219	2 650	1 228	1 179	1 910	7 547	3346,06%
<i>Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus</i>	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	0	0	320	0	28 444	0	#DIV/0!
<i>Dont charges diverses de la gestion courante</i>		154	3 206	4 112	818	159 400	

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion.

La communauté d'agglomération verse au compte 6554 des contributions aux organismes de regroupement auxquels elle adhère, principalement le SICTOM, le syndicat mixte INNOVIA, l'établissement public de coopération culturelle « Terre de Louis Pasteur » et des organismes chargés de la gestion et de l'entretien des rivières.

Ces contributions se sont révélées stables sur la période.

Par ailleurs, les subventions de fonctionnement font l'objet d'une décomposition entre les subventions versées à des organismes de droit public et à des organismes de droit privé :

Tableau n° 14 : Les subventions de fonctionnement

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. 2011-2016
Subventions de fonctionnement	1 075 419	1 146 714	1 226 561	908 624	1 244 391	1 018 368	-5,30%
<i>Dont subv. de fonct aux organismes publics</i>	350 000	349 342	340 233	30 000	411 500	282 200	-19,37%
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	725 419	797 371	886 328	878 624	832 891	736 168	1,48%

Source : logiciel ANAFI.

Les subventions de fonctionnement versées à des personnes de droit privé respectent la règle fixée par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations prévoyant une convention de financement pour une subvention supérieure à 23 000 € par an.

4.1.3 Le résultat de la section de fonctionnement

Tableau n° 15 : Les résultats 2011-2016 de la section de fonctionnement

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. 2011-2016
CAF brute	1 787 420	2 463 615	286 056	833 521	2 255 376	1 229 725	-31,20%
- Dotations nettes aux amortissements	274 366	275 261	332 244	406 374	724 906	1 279 216	366,24%
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	2 583	2 583	3 960	7 112	92 401	644 053	24837,88%
= Résultat section de fonctionnement	1 515 636	2 190 936	-42 228	434 259	1 622 871	594 561	-60,77%

Source : Logiciel ANAFI et comptes de gestion

Le résultat annuel de la section de fonctionnement est satisfaisant sur la période puisqu'il s'élève régulièrement à plus de 1 M€. Seule l'année 2013 fait, une fois encore, figure d'exception avec un résultat négatif de 42 228 €. La chambre relève toutefois la tendance baissière puisque sur trois des quatre derniers exercices, le résultat de fonctionnement est largement inférieur au seuil d'un million d'euros.

4.1.4 Excédent brut de fonctionnement (EBF) et capacité d'autofinancement brute (CAF brute)

Tableau n° 16 : EBF et CAF brute

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. 2011-2016
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	12 275 996	14 169 251	15 185 131	15 542 770	17 525 157	17 309 637	41,00%
+ Ressources d'exploitation (chap 70) + aut prod de gestion courante (chap 75)	1 147 907	1 218 062	1 846 346	1 692 497	2 154 379	3 831 344	233,77%
= Produits "flexibles" (a)	13 423 903	15 387 313	17 031 478	17 235 267	19 679 536	21 140 981	57,49%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	8 985 363	9 245 826	9 030 642	8 891 208	8 330 080	7 696 011	-14,35%
+ Fiscalité reversée par l'Etat	-1 541 183	-1 587 456	-1 630 699	-1 612 218	-1 635 215	-1 733 596	12,48%
= Produits "rigides" (b)	7 444 180	7 658 370	7 399 943	7 278 990	6 694 865	5 962 415	-19,91%
= Produits de gestion (a+b = A)	20 868 083	23 045 683	24 431 421	24 514 257	26 374 401	27 103 396	29,88%
Charges à caractère général	7 543 501	7 489 365	9 793 363	8 602 437	8 706 658	9 146 739	21,25%
+ Charges de personnel (chap 012) nettes des atténuations de charges (chap 013)	4 097 653	5 586 882	6 607 968	7 206 220	7 533 175	8 762 527	113,84%
+ Subventions de fonctionnement	1 075 419	1 146 714	1 226 561	908 624	1 244 391	1 018 368	-5,30%
+ Autres charges de gestion	6 382 380	6 288 739	6 534 657	6 862 872	6 489 079	6 961 441	9,07%
= Charges de gestion (B)	19 098 954	20 511 700	24 162 549	23 580 154	23 973 303	25 889 076	35,55%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 769 129	2 533 984	268 872	934 103	2 401 098	1 214 320	-31,36%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-7 676	-2 069	-1 524	-110 261	-171 092	-247 667	3126,44%
+/- Autres produits et charges excep. réels	25 967	-68 300	18 709	9 679	25 370	263 072	913,10%
= CAF brute	1 787 420	2 463 615	286 056	833 521	2 255 376	1 229 725	-31,20%

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion.

Sur la période, l'année 2013 fait apparaître un creux marqué dans le résultat de la CAF brute, du fait de charges à caractère général élevées. Sous l'impulsion d'une fiscalité locale dynamique, la communauté d'agglomération dispose d'un excédent brut de fonctionnement qui remonte à partir de 2014, pour s'afficher à 1,2 M€ en 2016, chiffre identique à sa capacité d'autofinancement brute, qui peut être qualifiée de correcte.

Néanmoins, l'année 2016 met en exergue une réelle dégradation de ces deux agrégats, réduits de moitié par rapport à l'année précédente.

4.1.5 Le financement des investissements

4.1.5.1 L'évaluation de la soutenabilité financière de la politique d'investissement

4.1.5.1.1 Le projet de complexe aquatique et sportif

À l'examen du programme pluriannuel d'investissement 2016-2020, le principal projet d'investissement porté par le Grand Dole est la construction du complexe aquatique et sportif, dont le coût total est estimé à 25 M€ TTC. Le plan de financement, sommaire, fait apparaître 13 M€ de subventions, soit une part d'autofinancement prévisionnelle de 12 M€ à la charge de la communauté d'agglomération¹⁰.

Le coût d'un tel projet interroge au regard de la situation et des capacités financières de la CAGD.

En effet, l'encours de dette de l'agglomération a doublé entre le 31 décembre 2015 et le 31 décembre 2016, s'élevant dorénavant à près de 17 M€ (pour 8,7 M€ fin 2015). Or, la part d'autofinancement prévisionnelle à la charge de la CAGD pour le complexe aquatique devrait se traduire par le recours à un nouvel emprunt d'un montant analogue. Conjugée à la baisse précédemment relevée de la CAF brute, ces indicateurs financiers appellent à la plus grande prudence au regard de l'impact financier qu'un tel projet, s'il était réalisé en l'état, aurait sur la santé financière de l'EPCI.

À elle seule, une telle opération risque de dégrader la situation financière de l'agglomération dans des proportions importantes. La nouvelle mandature a en outre déjà utilisé le levier fiscal pour retrouver des marges de manœuvre financières, ce qui rend une nouvelle mobilisation délicate.

L'agglomération apparaît consciente de la délicate soutenabilité de ce projet d'envergure, et se laisse la possibilité d'y renoncer en cas de manque de capacités financières ou de défaut des co-financeurs publics avec lesquels des négociations sont engagées.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a rappelé qu'en matière d'endettement, la situation résulte pour partie des investissements décidés lors du précédent mandat et financés sur les fonds propres de la collectivité. Il a également indiqué qu'un pacte fiscal et financier est en cours d'élaboration pour la fin d'année 2017, afin d'avoir une vision sur le moyen et long terme de la répartition financière et fiscale sur le territoire. Il s'est enfin engagé à prendre en compte, dès le budget primitif 2018, les coûts d'investissement et de fonctionnement liés à ce futur équipement, afin de favoriser l'étalement de l'effort financier sur plusieurs exercices budgétaires.

¹⁰ Plan de financement en cours de négociation, non stabilisé à la date de sa transmission par les services du grand Dole, le 4 novembre 2016.

4.1.5.1.2 La politique d'investissement

Tableau n° 17 : Le financement des investissements

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. 2011-2016
CAF brute	1 787 420	2 463 615	286 056	833 521	2 255 376	1 229 725	-31,20%
- Annuité en capital de la dette	25 670	11 141	11 680	50 048	186 297	465 492	1713,36%
= CAF nette ou disponible (C)	1 761 750	2 452 474	274 376	783 473	2 069 079	764 233	-56,62%
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	46 049	154 561	333 494	601 186	203 750	361 957	686,03%
+ Subventions d'investissement reçues	250 603	360 068	281 457	1 352 584	2 969 690	3 214 861	1182,85%
+ Produits de cession	0	0	0	650 000	0	0	#DIV/0!
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	296 652	514 629	614 951	2 603 770	3 173 440	3 576 818	1105,73%
= Financement propre disponible (C+D)	2 058 401	2 967 103	889 327	3 387 243	5 242 519	4 341 051	110,89%
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 550 992	1 972 730	4 019 857	6 466 809	4 099 633	12 929 226	733,61%
- Subventions d'équipement versées	40 195	205 587	552 501	1 482 170	3 768 727	1 567 829	3800,54%
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	138 363	530 448	#DIV/0!
- Participations et inv. financiers nets	0	539 000	5 000	0	50 000	-276 500	#DIV/0!
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-100	-300	0	0	0	0	-100,00%
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	467 314	250 086	-3 688 031	-4 561 736	-2 814 204	-10 409 953	-2327,62%
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	-1 622	0	0	0	#DIV/0!
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	467 314	250 086	-3 689 654	-4 561 736	-2 814 204	-10 409 953	-2327,62%
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	5 410 180	3 500 000	8 700 000	#DIV/0!
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	467 314	250 086	-3 689 654	848 444	685 796	-1 709 953	-465,91%
Fonds de roulement net global	3 464 451	3 714 538	53 385	901 830	1 587 625	-122 327	-103,53%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>66,2</i>	<i>66,1</i>	<i>0,8</i>	<i>13,9</i>	<i>24,0</i>	<i>-1,7</i>	<i>-102,58%</i>

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion- comptes administratifs.

Sur les années 2011 et 2012, les dépenses d'équipement sont modérées et assumées par le financement propre disponible de l'organisme. Le fonds de roulement est important. Il représente plus de deux mois de charges courantes.

À partir de l'année 2013, le Grand Dole entre dans une logique de développement de projets, en rupture avec ce qui prévalait antérieurement. La politique d'investissement menée conduit alors l'agglomération à dégager un net besoin de financement (3,7 M€ en 2013). La construction de l'hôtel de l'agglomération¹¹, le pôle d'échanges multimodal en gare de Dole¹² sont deux exemples significatifs de dépenses d'équipement.

En parallèle, les subventions d'équipement versées débutent leur croissance. De 40 195 € en 2011, elles progressent à 552 501 € en 2013. Le financement propre disponible est faible, à 0,9 M€. L'EPCI puise dans son fonds de roulement le besoin de financement (-3,7 M€), qui devient de fait quasiment nul (moins d'un jour de charges courantes). Le recours à l'emprunt n'est toutefois pas nécessaire.

¹¹ Montant mandaté 2011-2015 : 4,4 M€

¹² Montant mandaté 2011-2015 : 4,8 M€

En 2014 et 2015, la CAGD poursuit sa politique d'investissement. Les dépenses d'équipement restent supérieures à 4 M€. Les subventions d'équipement versées connaissent une augmentation très conséquente et exponentielle. Elles progressent à 1,4 M€ en 2014, puis à 3,8 M€ en 2015. Il s'agit pour l'essentiel des subventions versées au titre de la construction de la caserne des sapeurs-pompiers de Dole ainsi que des subventions versées au titre de la délégation des aides à la pierre¹³.

En conséquence, en 2014, le fonds de roulement ne pouvant plus être sollicité et afin de combler son besoin marqué de financement, le Grand Dole s'endette à hauteur de 5,4 M€, puis une nouvelle fois en 2015, à hauteur de 3,5 M€. Cela, malgré la perception d'un produit de cession de 650 000 €, et de subventions d'investissement au titre des investissements portés en maîtrise d'ouvrage par l'agglomération.

Sur ces deux années, le financement propre disponible est toutefois satisfaisant, respectivement 3,4 M€ et 5,2 M€, soit deux tiers des dépenses d'équipement de 2015.

L'année 2016 marque une nouvelle inflexion dans la situation financière de la section d'investissement. La collectivité s'endette à nouveau à hauteur de 8,7 M€, soit le montant global de sa dette à fin 2015, pour pallier un besoin de financement creusé, qui s'élève à 10,4 M€.

Ce besoin de financement élevé trouve son origine dans l'expansion très importante des dépenses d'équipement entre 2015 et 2016, multipliées par plus de trois, puisqu'elles évoluent de 4 M€ à 13 M€. L'annuité en capital de la dette s'accroît également, suivant en cela la croissance de l'encours de dette, et progresse de 186 297 € en 2015 à 465 492 € en 2016.

En outre, la CAGD a mobilisé fortement son fonds de roulement net global, ce qui le conduit à devenir, pour la première fois sous la période, négatif au 31 décembre 2016.

L'année 2016 démontre une accélération des dépenses d'investissement se répercutant négativement dans sa situation financière. La chambre attire l'attention de l'EPCI sur cette dégradation rapide, plus particulièrement en prévision de la réalisation du complexe aquatique et sportif.

4.1.5.1.3 Le remboursement tardif de l'avance de TVA au SIVOS

En 2012, une avance de TVA de 539 000 € a été versée au syndicat intercommunal à vocation scolaire (SIVOS), dans le cadre de la création d'un pôle scolaire qui assure également l'accueil péri et extrascolaire. Dans sa délibération du 28 juin 2012, la communauté d'agglomération du Grand Dole s'était en effet engagée à avancer les coûts liés à la TVA, soit 19,6 % du coût du projet (2 750 049 € HT).

C'est quatre ans plus tard, en cours d'instruction seulement, que cette avance de TVA a fait l'objet d'un remboursement par l'émission du titre de recette n° 1657 le 7 novembre 2016.

¹³ En application de l'article L. 301-5-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), les EPCI à fiscalité propre disposant d'un Programme Local de l'Habitat (PLH) peuvent demander au représentant de l'État dans le département, pour sa mise en œuvre de conclure une convention par laquelle l'État leur délègue la compétence pour l'attribution des aides à la pierre, à savoir les aides financières destinées à la production (construction et acquisition), la réhabilitation et la démolition des logements locatifs sociaux ainsi que la création de places d'hébergement ; l'amélioration de l'habitat privé relevant des aides de l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH).

4.1.5.1.4 La situation de la dette

Tableau n° 18 : La dette du budget principal

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. 2011-2016
Encours de dettes du BP au 1er janvier (c/165 inclus)	90 883	65 313	54 472	42 791	5 402 923	8 716 626	9491,03%
- Annuité en capital de la dette	25 670	11 141	11 680	50 048	186 297	465 492	1713,36%
- Var. des autres dettes non financières	-100	-300	0	0	0	0	-100,00%
+ Nouveaux emprunts	0	0	0	5 410 180	3 500 000	8 700 000	#DIV/0!
= Encours de dette du BP au 31 décembre	65 313	54 472	42 791	5 402 923	8 716 626	16 951 134	25853,68%
Rappel CAF brute	1 787 420	2 463 615	286 056	833 521	2 255 376	1 229 725	-31,20%
Capacité de désendettement en nombre d'années (encours dette au 31 dcb/ CAF brute) du budget principal	0	0	0	6	4	14	37623,99%

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 19 : La dette agrégée du budget principal et du budget annexe

Agrégation des stocks de dette du budget principal et du budget annexe en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	variation 2011-2016
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	65 313	54 472	42 791	5 402 923	8 716 626	16 951 134	25853,68%
Encours de dette du budget annexe au 31 décembre	1 174 456	1 096 179	1 015 806	932 718	842 018	762 246	-35,10%
Total encours de dette budget principal + budget annexe	1 239 769	1 150 650	1 058 597	6 335 641	9 558 645	17 713 380	1328,76%
Rappel CAF brute	1 787 420	2 463 615	286 056	833 521	2 255 376	1 229 725	-31,20%
Capacité de désendettement en nombre d'années (encours dette total au 31 dcb/ CAF brute) du budget principal + budget annexe	1	0	4	8	4	14	1976,73%

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion- comptes de gestion.

L'encours de dette du budget principal de l'agglomération était très faible jusqu'en 2014, puisqu'inférieur à 100 000 €, ce qui, rapporté à la CAF brute (environ 2 M€), entraînait une capacité de désendettement très inférieure à un an.

Comme indiqué *supra*, l'encours de dette s'est développé à partir de 2014, ce qui explique une capacité de désendettement portée à six ans en 2014. Celle-ci a temporairement diminué à 4 ans en 2015 sous l'impulsion d'une CAF brute revenue au-dessus de 2 M€, grâce à la croissance des ressources fiscales propres, elle-même due à l'augmentation des taux d'imposition.

En 2016, la CAF brute, et plus encore la CAF nette, intégrant le remboursement en capital de la dette, décrochent brutalement. L'endettement, lui, poursuit son accélération, l'encours de dette doublant, pour s'afficher à hauteur de 17 M€ fin 2016.

La conjonction de ces éléments aboutit à une capacité de désendettement qui dépasse le seuil de dix années pour se situer à un niveau préoccupant, compte tenu de la faible maturité de la dette.

La CAGD a donc rompu avec la période antérieure d'investissement modéré et d'endettement quasi nul. À partir de 2013, la croissance marquée des investissements a obligé le Grand Dole à creuser son besoin de financement, à recourir à l'emprunt et à puiser dans son fonds de roulement.

L'année 2016 marque une détérioration de l'ensemble des indicateurs financiers, y compris de la CAF brute, malgré des ressources fiscales propres plutôt dynamiques. Son endettement, notamment, atteint un niveau d'autant plus préoccupant qu'il est composé d'engagements récents qui vont se répercuter longuement sur le montant des annuités à supporter.

Dans cette situation, la CAGD doit mesurer avec lucidité l'impact prévisible et la soutenabilité des projets d'envergure qu'elle souhaite développer, en investissement comme en fonctionnement.

Recommandation n° 1 : La chambre recommande au Grand Dole, qui dispose d'une capacité de financement détériorée, la plus grande prudence dans la réalisation du projet de construction du complexe aquatique et sportif.

4.2 Le budget annexe

4.2.1 Le solde des opérations d'aménagement

Tableau n° 20 : Le solde des opérations d'aménagement

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var 2011-2016
Produit de la vente des terrains aménagés c/7015 (a)	123 098	315 810	50 000	222 930	0	217 500	76,69%
+ Autres recettes liées à l'aménagement	122 170	140 468	124 288	123 816	186 474	101 477	-16,94%
+ Autres prestations de services	23 717	28 400	23 474	22 119	19 238	25 693	8,33%
= Total des produits d'aménagement de l'année (A)	268 985	484 678	197 762	368 865	205 712	344 670	28,14%
Acquisition de terrains	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!
+ Dépenses directes d'aménagement	1 703	10 676	11 802	39 051	882	27 054	1488,68%
+ Remboursement de frais budget principal	15 775	14 863	19 586	8 887	4 038	1 470	-90,68%
+ Autres dépenses indirectes à caractère général	97 652	97 362	93 536	92 292	104 019	134 141	37,37%
= Total des dépenses d'aménagement (hors frais financiers) (B)	115 130	122 900	124 924	140 230	108 940	162 666	41,29%
Solde intermédiaire d'exécution de l'année (A-B)	153 855	361 777	72 839	228 635	96 772	182 005	18,30%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-28 439	-21 789	-16 381	-12 910	-10 881	-7 985	-71,92%
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels (dont, en particulier, subvention d'équilibre reçue)	5 128	39	884	0	0	720	-85,95%
+ déficit du budget annexe pris en charge par le budget principal	150 000	15 341	54 174	38 520	0	0	-100,00%
= Solde d'exécution de l'année	280 544	355 368	111 515	254 245	85 890	174 740	-37,71%

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion.

Le solde d'exécution des opérations d'aménagement est positif sur la période. La prise en charge du déficit du budget annexe par le budget principal s'effectue pour un montant modeste depuis 2012. Une vente est enregistrée en 2016 pour 217 500 € et permet ainsi d'établir le solde d'exécution de l'année 2016 à 174 740 €.

4.2.2 Le financement des opérations d'aménagement

Le tableau ci-dessous indique si les flux annuels de trésorerie d'exploitation (solde entre les charges décaissées pour les opérations d'aménagement et les recettes encaissées au titre de la commercialisation des terrains aménagés), auxquels sont ajoutés d'éventuelles autres recettes, permettent de couvrir l'annuité en capital de la dette.

Tableau n° 21 : Le financement des opérations d'aménagement

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var 2011-2016
Solde d'exécution de l'année	280 544	355 368	111 515	254 245	85 890	174 740	-37,71%
+ Subventions d'investissement reçues	9 592	-21 109	-22 257	-22 257	-22 257	-22 257	-332,04%
+ Autres recettes (c/1068)	100 000	100 000	0	0	0	10 000	-90,00%
= Flux de trésorerie d'exploitation	390 136	434 259	89 258	231 988	63 634	162 483	-58,35%
- Annuité en capital de la dette	74 656	77 422	80 291	83 268	86 355	89 558	19,96%
+/- Avance budgétaire reçue (+) ou remboursée (-)	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!
+ Nvx emprunts de l'année (y.c. pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!
+/- Var. autres dettes et cautionnements	-3 207	855	82	-180	4 345	-9 785	205,08%
= Solde financement	312 273	357 693	9 048	148 540	-18 377	63 140	-79,78%

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion.

Les subventions d'investissement reçues au titre d'immobilisations amortissables sont transférées au compte de résultat pour amortissement, et affichent une annuité d'amortissement identique sur les trois derniers exercices, de 22 257 €. Hormis en 2015, où les ventes sont nulles, les flux de trésorerie d'exploitation permettent de couvrir l'annuité en capital de la dette du budget annexe. Le financement de celui-ci n'a de fait pas nécessité de recourir à de nouveaux emprunts ou avances budgétaires en provenance du budget principal.

4.2.3 La situation de la dette

Tableau n° 22 : La dette du budget annexe

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. 2011-2016
Encours de dettes du budget annexe au 1er janvier (c/165 inclus)	1 245 904	1 174 456	1 096 179	1 015 806	932 718	842 018	-32,42%
- Annuité en capital de la dette	74 656	77 422	80 291	83 268	86 355	89 558	19,96%
- Remboursement avance au budget principal	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!
+/- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	-3 207	855	82	-180	4 345	-9 785	205,08%
+ Nouveaux emprunts	0	0	0	0	0	0	#DIV/0!
= Encours de dette du budget annexe au 31 décembre	1 174 456	1 096 179	1 015 806	932 718	842 018	762 246	-35,10%

Source : logiciel ANAFI et comptes de gestion.

Le budget annexe « aménagement de zones » est économiquement équilibré puisque le seul produit des ventes de terrains aménagés est suffisant à l'atteinte de cet objectif.

L'encours de dette au 31 décembre s'est réduit de 35 % sur la période 2011-2016, à un peu plus de 700 000 € fin 2016.

La politique d'aménagement de zones menée par l'agglomération apparaît de fait soutenable, et ne semble pas faire peser de risques sur les finances globales de l'EPCI.

4.2.4 L'absence de délibération de création du budget annexe

Le Grand Dole ne dispose pas d'une délibération décidant de la création du budget annexe « aménagement de zones » assujetti à la TVA. Il n'existe dès lors aucun acte juridique matérialisant ni le projet d'aménagement, ni le mode de financement par emprunts, précisant leur montant, les modalités de remboursement à la vente des terrains, et les tableaux d'amortissement afférent.

Le transfert obligatoire à la CAGD, à compter du 1^{er} janvier 2017, de la compétence relative aux zones d'activité économique dans les conditions des articles L. 5211-17 et 18 du CGCT est une occasion à saisir par l'agglomération pour remédier à cette absence.

La chambre invite la CAGD à adopter une délibération spécifique en la matière.

5 LA GESTION DU PERSONNEL

5.1 L'évolution des charges de personnel sur la période 2011-2016

Tableau n° 23 : Évolution 2011-2016 des charges de personnel

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. 2011-2016
Rémunération principale	1 316 894	2 133 930	2 433 823	2 823 130	2 859 422	3 189 671	142,21%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	93 068	134 260	166 738	282 085	328 697	407 092	337,41%
+ Autres indemnités	30 267	43 487	45 889	86 050	100 985	99 820	229,80%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	1 440 229	2 311 677	2 646 451	3 191 265	3 289 103	3 696 582	156,67%
Rémunération principale	1 272 910	1 497 045	1 724 711	1 504 335	1 573 564	1 731 928	36,06%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	42 794	58 175	73 637	100 699	85 515	105 337	146,15%
+ Autres indemnités	0	0	0	0	3 207	0	#DIV/0!
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	1 315 703	1 555 220	1 798 348	1 605 033	1 662 285	1 837 265	39,64%
Autres rémunérations c/6416 emplois d'insertion et c/6417 rém des apprentis (c)	176 221	160 630	291 310	370 693	432 143	503 040	185,46%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	2 932 153	4 027 527	4 736 109	5 166 991	5 383 531	6 036 887	105,89%
Atténuations de charges	75 459	86 618	110 360	84 582	154 754	133 669	77,14%
= Rémunérations du personnel	2 856 694	3 940 909	4 625 749	5 082 410	5 228 778	5 903 218	106,65%
+ Charges sociales	1 140 837	1 512 243	1 821 068	1 982 874	2 133 255	2 429 488	112,96%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	70 976	90 714	109 482	117 288	120 628	132 558	86,77%
= Charges de personnel interne	4 068 507	5 543 865	6 556 299	7 182 571	7 482 661	8 465 265	108,07%
+ Charges de personnel externe: aut pers ext au service (c/6218)	29 146	43 017	51 669	23 649	50 514	297 262	919,89%
= Charges totales de personnel	4 097 653	5 586 882	6 607 968	7 206 220	7 533 175	8 762 527	113,84%
- Remboursement de personnel mis à disposition	103 623	82 562	99 205	23 156	66 000	759 141	632,60%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	3 994 030	5 504 320	6 508 763	7 183 064	7 467 175	8 003 386	100,38%
Charges totales de personnel / charges courantes	21,4%	27,2%	27,3%	30,4%	31,2%	33,5%	

Source : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion.

Les charges totales de personnel ont régulièrement augmenté sur la période. Entre 2011 et 2015, la charge financière supplémentaire s'est élevée à 3,5 M€.

Le Grand Dole justifie cette forte augmentation par des transferts de compétences, des charges de centralité, les nouvelles dispositions réglementaires liées à la réforme des rythmes scolaires et par des recrutements supplémentaires. Ces motifs sont à l'origine d'une hausse de 2,6 M€ environ. Le reliquat d'un million d'euros résulterait de l'augmentation des charges patronales, du SMIC, et par l'évolution de carrière des agents (glissement vieillesse technicité).

La loi ALUR du 24 mars 2014 réserve la mise à disposition des services de l'État pour l'application du droit des sols, aux seules communes appartenant à des EPCI qui comptent moins de 10 000 habitants. Cette disposition a donc rendu nécessaire la création d'un service commun pour l'instruction du droit des sols à destination des communes du territoire. Ce service, créé au 1^{er} juin 2015, a généré le recrutement de 4 équivalents temps plein.

Le transfert de la compétence « lecture publique » a généré le transfert de 44 agents de la ville de Dole à la communauté d'agglomération pour la médiathèque de l'Hôtel Dieu, au 1^{er} janvier 2012. Il en va de même pour le transfert de l'équipement sportif « Aquaparc ISIS », situé à Dole, au 1^{er} janvier 2013 ; ce qui a généré le transfert d'un volume horaire annuel de saisonniers de 12 580 heures (saison estivale 2015) sur la masse salariale du Grand Dole.

Enfin, la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires a engendré à compter de septembre 2014 des vacances supplémentaires. Les transferts de compétences induits ont entraîné une obligation de remise aux normes des taux d'encadrement. Les recrutements supplémentaires réalisés à ce titre impliquent un surcoût de l'ordre de 1,1 M€ sur la période.

Tableau n° 24 : Évolution du coût du personnel CAGD de 2011 à 2015

Motifs augmentation	Services concernés	Montants
Transferts de compétences	Application droit des sols	70 000 €
	Lecture publique	950 000 €
	Parc aquatique (saisonniers)	200 000 €
Nouvelles dispositions	Rythmes scolaires	250 000 €
Recrutements supplémentaires	Commande publique	70 000 €
	Commanderie	34 000 €
	Développement économique	70 000 €
	DSI	100 000 €
	Electricité	41 000 €
	Environnement climat	30 000 €
	Espaces verts	37 000 €
	Finances	136 000 €
	Logistique	40 000 €
	Moyens généraux	45 000 €
	Natura 2000	20 000 €
	Pôle adm Pôle AE	150 000 €
	Propreté	105 000 €
	Sports	95 000 €
	Stades	40 000 €
	Transports	80 000 €
Vie associative	34 000 €	
	TOTAL	2 597 000 €

Source : CAGD / retraitement CRC.

Pour autant, hors les charges induites par les transferts de compétences et la réforme des rythmes scolaires, les dépenses de personnel connaissent une augmentation significative de 50 % sur la période 2011 à 2015, soit une variation moyenne annuelle de 10,7 %. Les seuls coûts liés aux recrutements d'agents supplémentaires, de 1,1 M€, représentent environ un tiers des dépenses supplémentaires de personnel constatées sur cette période.

En 2016, les charges totales de personnel continuent leur progression (+ 7,2 %) pour s'établir à 8 M€, soit un doublement vis-à-vis de 2011.

Les services de la communauté d'agglomération sont mutualisés avec ceux de la ville de Dole. Il a donc été procédé à une consolidation des dépenses de personnel de ces deux collectivités.

Tableau n° 25 : Dépenses de personnel consolidées ville de Dole + CAGD

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	var 2011- 2016	var. annuelle moy 2011 - 2016
Ville de DOLE								
Charges totales de personnel	14 880 232	14 152 816	14 096 003	14 228 507	14 385 808	14 596 522		
- Remboursement de personnel mis à disposition	467 424	486 796	497 157	479 955	461 529	565 345		
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	14 412 808	13 666 020	13 598 846	13 748 552	13 924 280	14 031 176	-2,6%	-0,5%
<i>évolution annuelle</i>		-5,2%	-0,5%	1,1%	1,3%	0,8%		
CA GRAND DOLE								
Charges totales de personnel	4 097 653	5 586 882	6 607 968	7 206 220	7 533 175	8 762 527		
- Remboursement de personnel mis à disposition	103 623	82 562	99 205	23 156	66 000	759 141		
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	3 994 030	5 504 320	6 508 763	7 183 064	7 467 175	8 003 386	100,4%	14,9%
<i>évolution annuelle</i>		37,8%	18,2%	10,4%	4,0%	7,2%		
TOTAL CH. PERSONNEL CONSOLIDEES VILLE + CAGD	18 406 838	19 170 341	20 107 609	20 931 616	21 391 455	22 034 562	19,7%	3,7%
<i>évolution annuelle</i>		4,1%	4,9%	4,1%	2,2%	3,0%		

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

La consolidation des dépenses de personnel des deux collectivités montre une augmentation plus soutenue des dépenses de personnel de la communauté d'agglomération vis-à-vis de la ville de Dole (+ 14,9 % contre - 0,5 %).

Si la nécessaire croissance endogène de la CAGD au regard des transferts de compétences opérés et contraintes extérieures applicables peut expliquer ce phénomène en début de période sous-revue, il n'en demeure pas moins que la persistance de cette croissance en fin de période est préjudiciable à la soutenabilité financière globale de l'agglomération.

En 2016, les dépenses de personnel de la CAGD représentent environ un tiers de ses charges courantes, ce qui est non négligeable.

La chambre relève une augmentation dynamique des dépenses de personnel de la CAGD entre 2011 et 2016, qui ne trouve que partiellement son origine dans le développement de la communauté d'agglomération.

Le recrutement de personnels supplémentaires paraît difficilement justifiable en l'absence de nouveaux transferts de compétence et vient contraindre un peu plus la trajectoire financière de l'agglomération.

En réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que la mutualisation des services mise en œuvre en 2012 devrait générer des économies à moyen/long terme, du fait de l'absence de recrutement de personnel administratif supplémentaire.

5.2 Le contrôle du régime indemnitaire¹⁴

5.2.1 La délibération générique du 25 octobre 2007

Le régime indemnitaire versé aux agents de la communauté d'agglomération sur la période sous revue repose principalement sur la délibération du 25 octobre 2007 adoptée par la communauté de communes « Le Jura dolois - Le Jura entre Serre et Chaux », ayant pour objet le régime indemnitaire du personnel. Cette communauté de communes résulte de la fusion des deux communautés de communes « le Jura Dolois » et « Le Jura entre Serre et Chaux » ainsi que des communes de l'Abergement-la-Ronce et de Villers-Robert.

La délibération a pour objet d'intégrer les deux régimes indemnitaires respectifs au sein d'un unique dispositif indemnitaire applicable à l'ensemble du personnel de la communauté de communes nouvellement fusionnée. Elle détermine les bénéficiaires, les grades éligibles, les montants moyens de référence, les coefficients applicables et les critères d'attribution et de versement pour cinq primes et indemnités : l'indemnité d'administration et de technicité, l'indemnité pour travaux supplémentaires, l'indemnité d'exercice des missions des préfectures, la prime de responsabilité et l'indemnité spécifique de service.

Trois autres délibérations ont été adoptées postérieurement :

- la délibération du Grand Dole du 26 juin 2008, qui a pour objet la création de l'indemnité horaire pour travaux supplémentaire (IHTS) ;
- la délibération de la communauté d'agglomération du 15 octobre 2009, qui a pour objet l'instauration d'une prime de fonction des personnels affectés au traitement de l'information ;
- la délibération de la communauté d'agglomération du 11 décembre 2014, instituant la prime de service et de rendement en remplacement de l'ancienne indemnité spécifique de service.

Selon l'article L. 5211-41 du CGCT, en cas de fusion d'EPCI, le personnel relevant de l'EPCI initial relève automatiquement du nouvel établissement dans ses conditions de statut et d'emploi initiales. Les agents non titulaires conservent également la nature de leur engagement en vigueur lors de la transformation.

Le régime indemnitaire antérieur est également maintenu. Toutefois, celui-ci doit être précisé dans une délibération du nouvel EPCI.

La chambre relève que le régime indemnitaire de la CAGD repose principalement sur une délibération prise en 2007, alors que la forme juridique de l'organisme public était celui d'une communauté de communes. Elle demande à la communauté d'agglomération d'adopter une délibération reprenant l'ensemble du régime indemnitaire de ses agents.

¹⁴ L'examen du régime indemnitaire de la communauté d'agglomération a été effectué à l'aide du guide de contrôle de la paye sous Xémélios de juin 2015. Ce guide comporte une bibliothèque de requêtes permettant le contrôle détaillé des principales primes et indemnités versées aux agents territoriaux, avec rappel des textes en vigueur et requêtes permettant la recherche d'anomalies.

5.2.2 La prime de fonction des personnels affectés au traitement de l'information

Les primes de fonction informatique ont été instituées par décret n° 71-342 du 29 avril 1971, complété par arrêté ministériel du 10 juin 1982.

La réglementation en vigueur limite le bénéfice de ces primes de fonction aux agents affectés dans les centres automatisés de traitement de l'information et les ateliers mécanographiques. Il convient de souligner que les autorités de contrôle et le juge administratif¹⁵ interprètent strictement la notion de « centres automatisés de traitement de l'information » et limitent l'attribution de ces primes aux collectivités dotés de tels centres comme par exemple, les établissements publics à vocation informatique.

Un agent bénéficie à tort de cette prime qui a été allouée par délibération du 15 octobre 2009. Le montant est de 345,17 €, par mois, fin 2016, soit environ 4 000 € nets par an.

La chambre demande à la CAGD de ne pas verser ce type de prime et de mettre fin au versement de la prime de fonction informatique qu'elle attribue à l'un de ses agents.

5.2.3 Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS)

En 2015, environ 50 agents ont perçu des heures supplémentaires sur un effectif total de 200 agents.

Le décret du 19 novembre 2007 permet à l'ensemble des agents de la catégorie B et C de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). Son application nécessite une délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires.

L'article 2 du décret indique que le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires à ces fonctionnaires est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10.

Par une délibération du 26 juin 2008, la CAGD a autorisé le versement des IHTS pour tous « les agents de catégorie B et C, quelques soient leurs filières ou fonctions calculés selon les modalités fixées par les textes en vigueur ».

Cette même délibération indique que le versement des indemnités horaires est subordonné à la mise en œuvre par l'employeur « de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser les heures supplémentaires. ». Il apparaît cependant que, depuis lors, la CAGD n'a pas mis en place ce type de contrôle automatisé. Le conseil communautaire a simplement

¹⁵ Arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille n° 07MA01655 du 1er octobre 2007 - Commune de Fos-sur-Mer

indiqué que l'exercice de ces heures devra être autorisé et fera l'objet d'un relevé mensuel contrôlé par le chef de service.

La chambre invite la CAGD à mettre en place ce dispositif, conformément à la délibération votée il y a bientôt 10 ans.

Recommandation n° 2 : La chambre demande à la communauté d'agglomération d'adopter une délibération relative au régime indemnitaire de ses agents, en remplacement de celle du 25 octobre 2007 ; de cesser le versement de la prime de fonction des personnels affectés au traitement de l'information et de mettre en place un moyen de contrôle automatisé permettant de comptabiliser les heures supplémentaires.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à corriger les différentes anomalies constatées. Une réflexion spécifique a été lancée, notamment sur la transposition du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État (RIFSEEP) à la fonction publique territoriale, qui devrait aboutir à une harmonisation des régimes indemnitaires.

END

ANNEXES

Annexe n° 1. Liste des tableaux	42
Annexe n° 2. États du personnel réglementaires 2015.....	43

Annexe n° 1. Liste des tableaux

TABLEAU N° 1 : VERIFICATION DES ETATS DE LA DETTE ANNEXES AUX COMPTES ADMINISTRATIFS AVEC LES COMPTES DE GESTION	13
TABLEAU N° 2 : ENJEUX FINANCIERS RELATIFS A LA PLATEFORME DE SERVICES FOURNIS AUX COMMUNES	15
TABLEAU N° 3 : LES PRODUITS DE GESTION	18
TABLEAU N° 4 : LES RESSOURCES FISCALES PROPRES (NETTES DES RESTITUTIONS).....	19
TABLEAU N° 5 : TAUX DE FISCALITE VOTES	20
TABLEAU N° 6 : COMPARAISON DES TAUX DE FISCALITE VOTES AVEC LA MOYENNE NATIONALE EN 2015	20
TABLEAU N° 7 : LES RESSOURCES D'EXPLOITATION.....	21
TABLEAU N° 8 : ÉVOLUTION DU COMPTE 7067	21
TABLEAU N° 9 : LES RESSOURCES INSTITUTIONNELLES	22
TABLEAU N° 10 : LA FISCALITE REVERSEE PAR L'INTERCOMMUNALITE ET L'ÉTAT	23
TABLEAU N° 11 : LA STRUCTURE DES CHARGES DE GESTION COURANTE.....	23
TABLEAU N° 12 : LE DETAIL DES CHARGES A CARACTERE GENERAL	24
TABLEAU N° 13 : LES AUTRES CHARGES DE GESTION.....	26
TABLEAU N° 14 : LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT.....	26
TABLEAU N° 15 : LES RESULTATS 2011-2016 DE LA SECTION DE FONCTIONNEMENT	27
TABLEAU N° 16 : EBF ET CAF BRUTE	27
TABLEAU N° 17 : LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS.....	29
TABLEAU N° 18 : LA DETTE DU BUDGET PRINCIPAL	31
TABLEAU N° 19 : LA DETTE AGREGEE DU BUDGET PRINCIPAL ET DU BUDGET ANNEXE.....	31
TABLEAU N° 20 : LE SOLDE DES OPERATIONS D'AMENAGEMENT	33
TABLEAU N° 21 : LE FINANCEMENT DES OPERATIONS D'AMENAGEMENT	33
TABLEAU N° 22 : LA DETTE DU BUDGET ANNEXE	34
TABLEAU N° 23 : ÉVOLUTION 2011-2016 DES CHARGES DE PERSONNEL.....	35
TABLEAU N° 24 : ÉVOLUTION DU COUT DU PERSONNEL CAGD DE 2011 A 2015.....	36
TABLEAU N° 25 : DEPENSES DE PERSONNEL CONSOLIDEES VILLE DE DOLE + CAGD	37

Annexe n° 2. États du personnel réglementaires 2015

IV – ANNEXES					IV		
AUTRES ELEMENTS D'INFORMATIONS – ETAT DU PERSONNEL AU 31/12/N					C1.1		
C1.1 – ETAT DU PERSONNEL AU 31/12/N							
GRADES OU EMPLOIS (1)	CATEGORIES (2)	EMPLOIS BUDGETAIRES (3)			EFFECTIFS POURVUS SUR EMPLOIS BUDGETAIRES EN ETPT (4)		
		EMPLOIS PERMANENTS À TEMPS COMPLET	EMPLOIS PERMANENTS À TEMPS NON COMPLET	TOTAL	AGENTS TITULAIRES	AGENTS NON TITULAIRES	TOTAL
EMPLOIS FONCTIONNELS (a)							
Directeur général des services							
Directeur général adjoint des services							
Directeur général des services techniques							
Emplois créés au titre de l'article 6-1 de la loi n° 84-53							
FILIERE ADMINISTRATIVE (b)							
[]							
FILIERE TECHNIQUE (c)							
[]							
FILIERE SOCIALE (d)							
[]							
FILIERE MEDCO-SOCIALE(e)							
[]							
FILIERE MEDCO-TECHNIQUE (f)							
[]							
FILIERE SPORTIVE (g)							
[]							
FILIERE CULTURELLE (h)							
[]							
FILIERE ANIMATION (i)							
[]							
FILIERE POLICE (j)							
[]							
EMPLOIS NON CITES (k) (5)							
[]							
TOTAL GENERAL (b + c + d + e + f + g + h + i + j + k)							

1) Les grades ou emplois sont désignés conformément à la circulaire n° NCR 9478600102C du 23 mars 1995. Les emplois fonctionnels sont également comptabilisés dans leur filière d'origine.

2) Catégories A, B ou C.

3) Emplois budgétaires créés par l'assemblée délibérante. Les emplois permanents à temps complet sont comptabilisés pour une unité, les emplois à temps non complet sont comptabilisés à hauteur de la quote de travail prévue par la délibération créant l'emploi.

4) Equivalent temps plein annuel travaillé (ETPT). Le décompte est proportionnel à l'activité des agents, mesurée par leur quote de travail et par leur période d'activité sur l'année.

ETPT = Effectifs physiques * quote de temps de travail * période d'activité dans l'année.

Exemple : un agent à temps plein (quote de travail = 100 %) présent toute l'année correspond à 1 ETPT ; un agent à temps partiel à 80 % (quote de travail = 80 %), présent toute l'année correspond à 0,8 ETPT ; un agent à temps partiel à 80 % (quote de travail = 80 %) présent la moitié de l'année (ou COD de 6 mois, correspondant à six-mois) correspond à 0,4 ETPT (0,8 * 0,5).

5) Par exemple : emplois dans les musées ne correspondant pas à un cadre d'emplois existant : emplois spécifiques : règles par l'article 138 ter de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 etc.

IV – ANNEXES	IV
AUTRES ELEMENTS D'INFORMATIONS – ETAT DU PERSONNEL AU 31/12/N	C1.1

C1.1 – ETAT DU PERSONNEL AU 31/12/N (suite)

AGENTS NON TITULAIRES EN FONCTION AU 31/12/N	CATEGORIES (1)	SECTEUR (2)	REMUNERATION (3)		CONTRAT	
			Indice (6)	Euros	Fondement du contrat (4)	Nature du contrat (5)
Agents occupant un emploi permanent (6)						
Agents occupant un emploi non permanent (7)						
TOTAL GENERAL						

(1) CATEGORIES : A, B et C

- (2) SECTEUR ADM : Administratif
 TC : Technique
 UMS : Université (hors aménagement urbain)
 S : Santé
 SIG : Médico-social
 MT : Médico-technique
 SP : Sportif
 CLE : Culturel
 AGR : Agricole
 PIR : Pêche
 OTR : Missions non rattachées à une filière

(3) REMUNERATION : Références à un index brut (indiquer le code de l'index brut) de la fonction publique ou en euros annuels bruts (indiquer l'ensemble des éléments de la rémunération brute annuelle)

- (4) CONTRAT : statut du contrat (à la 29 janvier 1984 modifié) :
 3-0* article 3, 1er alinéa : emploi temporaire d'adjudd
 3-0 article 3, 2ème alinéa : remplacement temporaire d'adjudd
 3-1 remplacement d'un fonctionnaire autorisé à servir à temps partiel ou réversible (médecin, musicien) ;
 3-2 emplois temporaires d'un emploi
 3-3 :
 3-3-1* : absence de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes
 3-3-2* : emplois du niveau de la catégorie A lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient
 3-3-3* : emplois de secrétaire de mairie des communes de moins de 1 000 habitants et de secrétaire des groupements composés de communes dont la population moyenne est inférieure à ce seuil
 3-3-4* : emplois à temps non complet des communes de moins de 1 000 habitants et des groupements composés de communes dont la population moyenne est inférieure à ce seuil, lorsque la durée de travail est inférieure à 50 %
 3-3-5* : emplois des communes de moins de 2 000 habitants et des groupements de communes de moins de 10 000 habitants dont la création ou la suppression dépend de la décision d'une autorité qui s'impose à la collectivité ou à l'établissement en matière de création, de changement de territoire ou de suppression d'un service public
 3-4 article 21 de la loi n° 2012-347 : contrat à durée indéterminée obligatoirement proposée à un agent contractuel
 3-5 article 38 transferts handicapés catégorie C
 41 article 47 recrutements directs sur emplois fonctionnaires
 110 article 110 collaborateurs de groupes d'étus
 110-1 collaborateurs de groupes d'étus
 A : autres (préciser)

(5) Indiquer le (s) agent(s) contractuel(s) titulaire(s) d'un contrat à durée déterminée (CDD) ou d'un contrat à durée indéterminée (CDI). Les contrats porteurs doivent être indiqués « A : autres » et faire figurer une précision (ex : « contrats précis »).

(6) Occupant un emploi permanent de la fonction publique territoriale les agents non titulaires recrutés sur le fondement des articles 3-1, 3-2, 3-3, 3-5 et 47 de la loi n° 86-53 du 26 janvier 1984 ainsi que les agents qui sont titulaires d'un contrat à durée indéterminée pro sur le fondement de l'article 21 de la loi n° 2012-347

(7) Occupant un emploi non permanent de la fonction publique territoriale les agents non titulaires recrutés sur le fondement des articles 3, 110 et 110-1

(8) S : un contrat (ou comme référence de rémunération un traitement hors échelle) à compter de respecter la situation conformément à l'article 6 édicté 85-1146 du 30 octobre 1985

Source : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/comptabilite-m14-5>

Dole, le 19 janvier 2018

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES DE BOURGOGNE, FRANCHE-COMTÉ
23 JAN. 2018 GA 180030
ARRIVÉE - GREFFE

Monsieur le Président
Chambre Régionale des Comptes
28-30 Rue Pasteur
CS 71199
21011 **DIJON Cedex**

Service :
Direction générale

Monsieur le Président,

Nos références :
JPF/JBV/AD/4018

Par courrier en date du 22 décembre 2017, vous m'avez adressé le rapport d'observations définitives établi par la Chambre Régionale des Comptes portant sur la gestion de la Communauté d'Agglomération du Grand Dole pour les exercices 2011 et suivants.

Objet :
Rapport
d'observations
définitives

Sur la base de ce rapport, je souhaitais vous faire part des remarques et précisions suivantes :

- Encours de dette 2016 :

L'augmentation de l'encours courant 2016 fait suite à la contractualisation d'un emprunt spécifiquement dédié à l'acquisition du site d'Idéal Standard (3,2M€), friche industrielle située en Cœur de Ville et réhabilitée en parc des congrès et expositions "Dolexpo", et dont le loyer de 360 000 € par an versé par la société Idéal Standard depuis 2016 couvre largement l'annuité (250 000 € par an).

En outre, cet équipement, qui a vocation à rayonner bien au-delà des limites de l'EPCI, apporte une véritable plus value au territoire, notamment grâce à la SPL Hello Dole, outil de promotion touristique et événementielle, qui s'en est vue confier la gestion dans le cadre d'une Délégation de Service Public dans un souci d'efficacité.

- Charges de personnel :

Vous évoquez une « augmentation dynamique des dépenses de personnel de la Communauté d'Agglomération du Grand Dole entre 2011 et 2016, qui ne trouve que partiellement son origine dans le développement de la communauté d'agglomération ».

En effet, le développement des compétences de la Communauté d'Agglomération du Grand Dole a engendré une augmentation de la masse salariale à hauteur de 1,6 M€ entre 2011 et 2016, correspondant aux transferts

GRAND DOLE

Communauté d'agglomération

PLACE DE L'EUROPE
39100 DOLE CEDEX
Tél. : 03 84 79 78 40

info@grand-dole.fr
www.grand-dole.fr

 **GRAND DOLE**
Communauté d'agglomération

des compétences suivantes : Lecture Publique, Aquaparc Isis, service ADS et piscine Barberousse (voir tableau ci-joint), comme cela avait déjà été évoqué.

Outre cette hausse de la masse salariale liée au développement *stricto sensu* des compétences de la Communauté d'Agglomération du Grand Dole, l'évolution soulignée trouve son explication dans plusieurs autres facteurs, que je tiens à rappeler ici :

- les réformes gouvernementales, qui ont engendré une hausse de la masse salariale de 1,274 M€ sur la totalité de la période étudiée, liée à la réforme des rythmes scolaires, mais également aux mesures concernant les carrières des fonctionnaires territoriaux (SMIC, charges patronales, avancements, point d'indice...);
- la mutualisation des services mise en œuvre entre la Ville centre et la Communauté d'Agglomération du Grand Dole, qui a permis le remplacement d'agents municipaux travaillant sur un service mutualisé par des recrutements au niveau de l'EPCI, et notamment pour des postes de cadres (DRH, DSI, Directeur des Finances, Directeur des Finances adjoint, Directeur de la Culture...), expliquant ainsi une hausse de 1,127 M€ sur ce seul poste de dépenses.

Ainsi, l'«augmentation dynamique des dépenses de personnel de la Communauté d'Agglomération du Grand Dole» que vous évoquez trouve pleinement sa justification à travers ces différents éléments, qui font preuve, par corrélation, du dynamisme global de la Communauté d'Agglomération du Grand Dole qui a eu, au fur et à mesure des années, non seulement à monter en compétences, mais aussi à se structurer et à faire face aux dépenses incompressibles liées aux réformes de l'Etat.

Le tableau récapitulatif ci-joint synthétise la montée en charge de ces différents postes de dépenses, sur la période 2011-2016.

Enfin, je tiens à vous indiquer que, consciente des charges que la Communauté d'Agglomération du Grand Dole aura encore à supporter ces prochaines années, une étude a été effectuée pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un pacte fiscal et financier au sein de notre EPCI. Ce pacte, qui sera soumis à notre assemblée délibérante au cours du 1^e trimestre 2018, a pour objectif de rééquilibrer les ressources sur le territoire, notamment grâce au levier fiscal, afin de pouvoir redonner à l'échelon intercommunal les moyens financiers de ses ambitions en matière d'investissements structurants, mais aussi afin de pouvoir maîtriser les charges de fonctionnement à venir.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Président,

Jean-Pascal FICHERE



EVOLUTION MASSE SALARIALE CAGD 2011 - 2016 (en €)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
TRANSFERTS							
Lecture Publique		950 000					
Aquaparc Isis			200 000				
Service ADS					70 000		
Piscine Barberousse						380 000	
REFORMES							
Rythmes scolaires					250 000		
HAUSSES REGLEMENTAIRES							
<i>Hausse assurance du personnel</i>							
(couverture élargie à la maladie ordinaire)					114 000		
<i>Hausse du point d'indice</i>					110 000		
GVT							
(hausse SMIC, hausse charges patronales, avancement des agents...)							800 000
MUTUALISATION / RECRUTEMENTS CAGD							1 127 000
TOTAL HAUSSE MASSE SALARIALE 2011 - 2016 :							4 001 000

