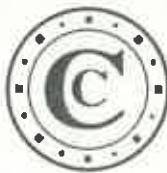


Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



Marseille, le 26 SEP. 2022

LE PRÉSIDENT

Dossier suivi par : Bérénice FATELA, greffière
04 91 76 72 65
pacagrefffe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : GREFFE/BF/JT/n° *2022-1431*

Contrôle n° 2021-0123

Objet : rapport d'observations définitives

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

à

Madame Patricia GRANET-BRUNELLO
Présidente de la communauté
d'agglomération
Provence Alpes Agglomération
BP 90153
4 rue Klein
04990 DIGNE-LES-BAINS CEDEX

Recommandé avec accusé de réception
2C 151 920 2781 0

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la communauté d'agglomération Provence Alpes Agglomération pour les exercices 2017 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'à la directrice départementale des finances publiques du département des Alpes de Haute-Provence.

REÇU EN PREFECTURE

17 rue de Pomègues - 13295 MARSEILLE Cedex 08 - pacagrefffe@crtc.ccomptes.fr le 15/12/2022

Application agréée E-legalite.com

99_DE-004-200067437-20221207-01_07122022

REÇU EN PREFECTURE

le 15/12/2022

Application agréée E-legalite.com

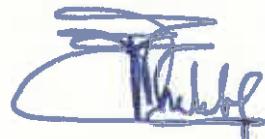
99_DE-004-200067437-20221207-01_07122022

Conformément à l'article L. 243-8 du code précité, le présent rapport d'observations définitives sera transmis par la chambre, dès sa présentation à votre assemblée délibérante, aux maires des communes membres, qui inscriront son examen à l'ordre du jour du plus proche conseil municipal.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux observations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.



Nacer MEDDAH

REÇU EN PREFECTURE

le 15/12/2022

Application agréée E-legalite.com

99_DE-004-200067437-20221207-01_07122022



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVE ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
PROVENCE ALPES AGGLOMÉRATION
(Département des Alpes-de-Haute-Provence)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 19 juillet 2022.

REÇU EN PREFECTURE

le 15/12/2022

Application agréée E-legalite.com

99_DE-004-200067437-20221207-01_07122022

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION.....	6
1 LE PÉRIMÈTRE INTERCOMMUNAL	7
1.1 Le choix d'une communauté d'agglomération subie mais anticipée	7
1.1.1 Une communauté d'agglomération issue du schéma départemental de coopération territorial de 2016	7
1.1.2 Caractéristiques des cinq territoires fusionnés.....	9
1.1.3 Une dynamique de préfiguration impulsée.....	10
1.1.4 Une vaste communauté d'agglomération aux contours diversifiés	11
1.2 Une agglomération de niveaux d'intégration disparates.....	12
2 LA GOUVERNANCE INTERCOMMUNALE	14
2.1 Un fonctionnement des instances communautaires axé sur la représentativité des territoires	14
2.1.1 Le conseil communautaire.....	14
2.1.2 La présidence.....	16
2.1.3 Le bureau	16
2.1.4 Les commissions.....	17
2.1.5 Les instances consultatives	18
2.1.6 La production de rapports annuels d'activité.....	19
2.2 Les modalités d'exercice de la gouvernance	19
2.2.1 L'effectivité du fonctionnement des organes communautaires	19
2.2.2 Les délégations de fonctions.....	21
2.2.3 Le pacte de gouvernance	22
3 LES ÉQUILIBRES FINANCIERS INTERCOMMUNAUX	22
3.1 Des équilibres financiers fragiles.....	22
3.1.1 Une situation financière à court terme sans risque immédiat	23
3.1.2 Un horizon qui s'obscurcit.....	29
3.1.3 Une rationalisation des charges qui reste à démontrer.....	30
3.2 Des dépenses marquées par un versement de la fiscalité dans la moyenne des autres communautés.....	31
3.2.1 Le fonctionnement de la CLECT.....	32
3.2.2 Une coopération financière limitée.....	35
3.3 L'exercice effectif des compétences, la recherche d'une adéquation aux besoins du territoire.....	36
3.3.1 La compétence « eau et assainissement »	37
3.3.2 La compétence promotion touristique	38
3.3.3 La politique de la ville	44
3.3.4 Les définitions de l'intérêt communautaire	47
3.3.5 La délégation aux organismes extérieurs	49

4 L'ÉLABORATION DES ÉQUILIBRES TERRITORIAUX LOCAUX	50
4.1 Une planification annoncée mais incomplète	50
4.1.1 Un schéma de cohérence territorial, pilier fondateur de l'agglomération, en cours d'élaboration	50
4.1.2 Le programme local de l'habitat	51
4.1.3 Le plan climat-air-énergie territorial	51
4.1.4 L'absence de plan local d'urbanisme intercommunal, au détriment de la cohérence de planification	52
4.2 L'organisation de l'agglomération	53
4.2.1 La gestion des ressources humaines : harmonisation et consolidation des effectifs	53
4.2.2 L'incidence des transferts de compétence sur les effectifs	57
4.2.3 L'absence de politique de mutualisation de services	58
4.2.4 Une organisation territoriale à la recherche d'une qualité de services apportée aux usagers	59
4.3 Une contractualisation dynamique	60
5 LES EFFETS DE LA CRISE SANITAIRE LIÉE AU COVID-19	62
5.1 Un fonctionnement du conseil communautaire peu affecté par la crise	62
5.2 L'adaptation des services	62
5.3 Des dispositifs de soutien intercommunautaire en faveur du tissu économique local	62
5.4 Une solidarité au profit de la population	63
5.5 Les conséquences budgétaires et financières de la crise	64
ANNEXES	66

SYNTHÈSE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération (CA) Provence Alpes AggloMération (PAA), qui a porté sur la période 2017-2020, s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières consacrée à l'adéquation de la gouvernance avec les objectifs poursuivis par les dernières lois relatives à l'organisation territoriale.

De création récente, l'agglomération digneise est confrontée à des contraintes structurelles fortes, dès lors qu'elle est composée de 46 communes réparties sur un vaste territoire de 1 574 km². Malgré le démarrage des programmes de planification (SCoT, PLH, PCAET), leur faible degré d'avancement et l'absence de plan local d'urbanisme intercommunal nuancent fortement l'utilité de ces premiers travaux. Le périmètre de l'agglomération correspond ainsi, au regard des disparités de territoires relevées, plus à une structure administrative axée sur la ville-centre qu'à une structure de territoire. En dépit d'une représentativité équilibrée des territoires au sein des instances de gouvernance, les décisions et les projets demeurent sous contrôle de l'exécutif, en collaboration étroite avec le bureau.

La CA recherche à travers la gestion de ses effectifs, l'organisation de ses services et les liens avec les partenaires locaux, la construction d'une intercommunalité de proximité. Elle a su assurer la continuité des services publics dont elle avait la charge et présente une situation financière saine. Toutefois les équilibres financiers et territoriaux restent encore à l'épreuve du parachèvement de la construction de cette nouvelle structure et les perspectives financières dépendent de la stabilisation des périmètres de compétences. Les importants transferts de compétences à venir (eau potable, assainissement et eaux pluviales) entraîneront une augmentation conséquente des charges.

La gestion de la crise COVID-19 par l'agglomération a été pragmatique et opérationnelle : les agents ont pu bénéficier immédiatement des matériels nécessaires au télétravail et les services opérationnels (collecte des déchets notamment) ont été organisés pour permettre la continuité du service. Des mesures ont été prises à l'attention du tissu économique local ainsi que de la population tout en préservant la situation financière de l'agglomération.

INTRODUCTION

La communauté d'agglomération (CA) Provence Alpes Agglomération (PAA), créée par arrêté du 21 avril 2016, est née le 1^{er} janvier 2017 de la fusion de cinq communautés de communes. Elle regroupe 46 communes et comptabilise 47 212 habitants sur un territoire de 1 574 km².

La chambre a inscrit à son programme 2021 l'examen des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération Provence Alpes Agglomération à compter de l'année 2017, date de sa création. Ce contrôle s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières portant sur les modalités de gouvernance et leur adéquation avec les objectifs poursuivis par les dernières lois de décentralisation.

Par lettre en date du 12 mai 2021, Mme Granet-Brunello, présidente de l'agglomération, a été informée de l'ouverture du contrôle. Les entretiens de début et de fin de contrôle se sont déroulés au siège de la communauté d'agglomération, avec Mme Granet-Brunello, respectivement les 14 juin 2021 et 26 octobre. Les observations provisoires ont été délibérées le 27 janvier 2022 et notifiées à Mme Granet-Brunello, ordonnateur, ainsi que des extraits à un tiers concerné. Après avoir reçu leurs réponses, la chambre a arrêté ses observations définitives le 19 juillet 2022.

1 LE PÉRIMÈTRE INTERCOMMUNAL

La constitution de la CA PAA s'inscrit dans l'objectif de la réforme de la loi NOTRÉ¹ avec la réduction de 39 % au niveau national des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre². La création de la CA le 1^{er} janvier 2017, issue de la fusion de cinq communautés de communes (CC), a participé à cette réduction du nombre des EPCI, dont trois d'entre elles comportaient moins de 5 000 habitants.

1.1 Le choix d'une communauté d'agglomération subie mais anticipée

1.1.1 Une communauté d'agglomération issue du schéma départemental de coopération territorial de 2016

La genèse de la création de la CA PAA s'inscrit dans un historique géographique et géopolitique qui lui est propre. Le premier schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), approuvé en décembre 2011, portait sur un « pôle dignois » limité à la fusion de deux communautés de communes et 5 communes isolées (Aiglun, Champtercier, Saint-Jurs, Moustiers-Sainte-Marie et Sainte-Croix-du-Verdon). Cette première ébauche regroupait ainsi 17 communes comptant 24 626 habitants. L'intégration des communautés de communes de Haute-Bléone et des Duyes et Bléone faisait alors l'objet d'un *statu quo* hors d'un éventuel regroupement intercommunal.

Le nouveau schéma départemental de coopération intercommunale arrêté le 25 mars 2016 fusionne cinq communautés de communes intégrant les communautés de communes de Haute-Bléone et des Duyes et Bléone aux communautés de communes Asse-Bléone-Verdon, Moyenne-Durance et Pays de Seyne, Digne-les-Bains étant la ville chef-lieu du département. Ainsi, au 1^{er} janvier 2017, date de création de Provence Alpes Agglomération, l'agglomération compte 47 620³ habitants regroupés dans 46 communes. Sur ces cinq communautés de communes fusionnées, deux d'entre elles (Moyenne Durance et Asse-Bléone-Verdon) regroupent les 2/3 de la population de la nouvelle intercommunalité, la majorité des communes comptabilisant moins de 1 000 habitants. Cependant, malgré cette disparité, le territoire de l'agglomération conserve une caractéristique rurale commune.

¹ La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite loi Notre est venu notamment compléter le processus de refonte des intercommunalités initié par loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales en renforçant le processus d'intégration communautaire.

² Réf : rapport de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales – Les finances des collectivités locales en 2017 (sur le site collectivites-locales.gouv.fr).

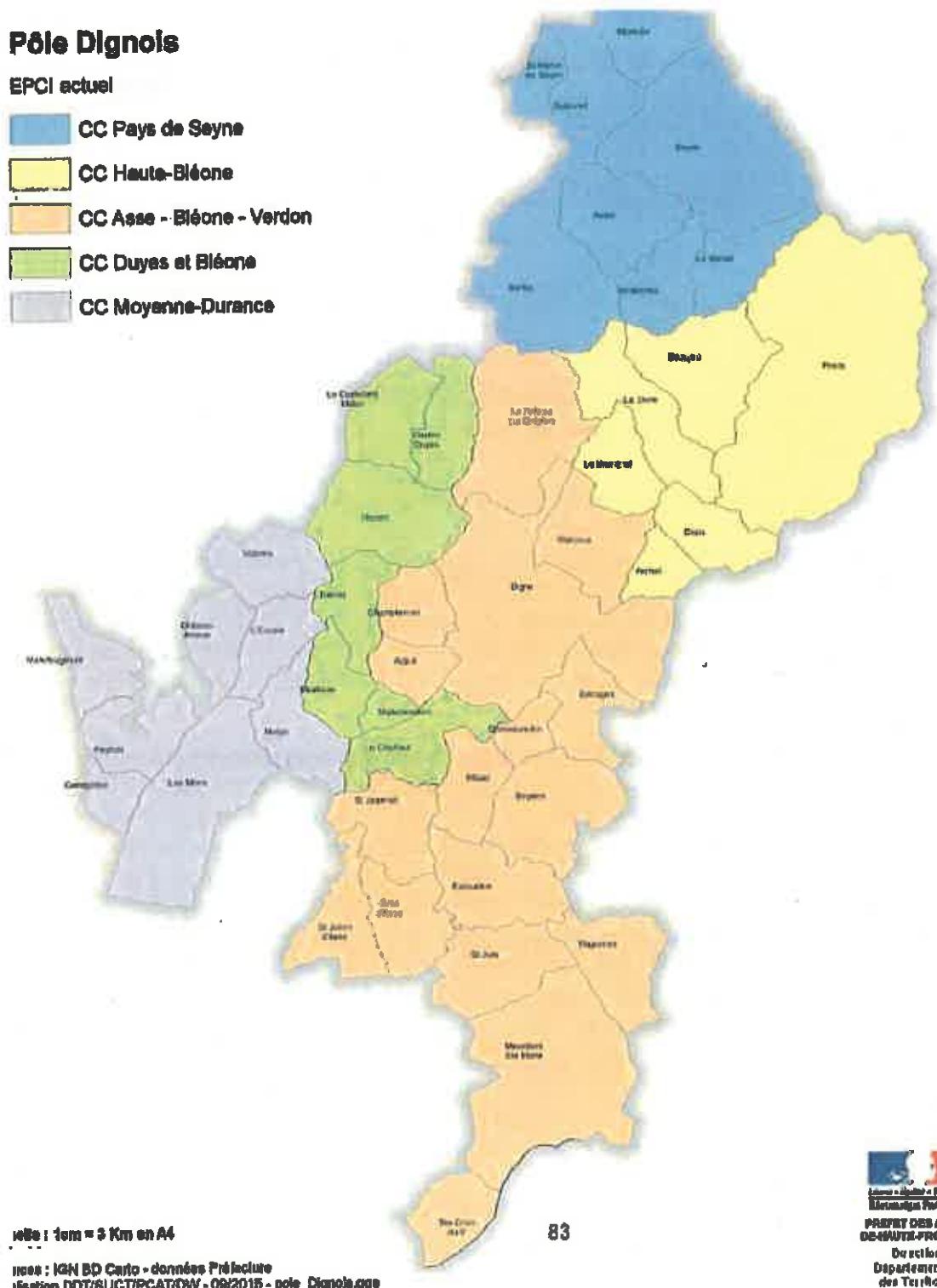
³ Données INSEE.

Carte n° 1 : Le « pôle dignois » (SDCI 2016) - Provence Alpes Agglomération

Pôle Dignois

EPCI actuel

- CC Pays de Seyne
- CC Haute-Béone
- CC Asse - Béone - Verdon
- CC Duyes et Béone
- CC Moyenne-Durance



Source : SDCI 2016.



Tableau n° 1 : Caractéristiques des communes composant PAA

	CC ABV	CCMD	CC D&B	CCHB	CCPdS	Total/ Structure
<i>Population totale (DGF⁴)</i>	24 108	17 212	3 420	1 871	2 835	49 446
<i>Nb de communes</i>	17	8	7	6	8	46
<i>Communes > 1 000 hbts</i>	2	6	1	1	1	24 %
<i>Communes < 1 000 hbts</i>	15	2	6	5	7	76 %
<i>Dont communes < 200 hbts</i>	8	1	3	4	5	45 %

Source : SDCI 2016.

Ce tableau fait état de la composition structurelle des communautés de communes (CC) ayant précédé la CA PAA. Sur les 46 communes que compte la CA, seules 11 ont plus de 1 000 habitants et 21 moins de 200 habitants, soit 45 % des communes composant la nouvelle agglomération. La majorité des communes de l'agglomération (76 %) recense moins de 1 000 habitants.

Ainsi, ce périmètre de la CA retenu par le schéma départemental de coopération intercommunal est fondé sur la volonté d'organiser les différents territoires des cinq communautés de communes fusionnées autour de la ville-centre, de conforter les solidarités entretenues par la ville et les communes rurales et de développer et diversifier ses activités pour offrir les équipements nécessaires à la population ainsi qu'un patrimoine naturel attractif. Implantée dans le bassin d'emploi digne, l'agglomération regroupe sous une même vision les problématiques économiques de la ruralité, de la montagne, du thermalisme et de la zone industrielle.

C'est donc la volonté de création d'un projet de territoire autour de ces problématiques communes qui s'est esquissée au travers de la création de la CA sans que toutefois, ce projet de territoire soit formalisé au cours de la première mandature.

1.1.2 Caractéristiques des cinq territoires fusionnés

Le champ des compétences exercées par chacune de ces intercommunalités était marqué par des périmètres variés (tableau des compétences des anciennes communautés de communes en annexe n° 4), le nombre de compétences oscillant de 11 à 22 selon l'EPCI.

⁴ La population DGF est constituée de la somme des trois éléments suivants : la population INSEE de la collectivité, le nombre de résidences secondaires sur le territoire de la collectivité, Le nombre de places de caravanes présentes sur le territoire de la collectivité.

Les seules compétences communes exercées par l'ensemble des CC étaient la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés, les actions environnementales, les actions de développement économique, la construction ou aménagement, entretien, gestion d'équipements ou d'établissements culturels socio culturels, socio – éducatifs et le tourisme.

1.1.3 Une dynamique de préfiguration impulsée

Avec l'adoption de la loi NOTRÉ et avant la création de la nouvelle communauté d'agglomération, les maires de Digne-les-Bains et de Château-Arnoux-Saint-Auban - communes les plus peuplées du futur territoire de l'agglomération - ont impulsé une dynamique de discussion et de préfiguration de la nouvelle intercommunalité avec les élus des communes et des CC concernées. L'objectif recherché dans ce rassemblement des élus autour d'un projet commun était d'assurer le bon fonctionnement des services publics au jour de création de la nouvelle intercommunalité. Le principal argument avancé pour réunir tous les élus était la nécessité d'instaurer un schéma de cohérence territoriale (SCOT), démarche sans laquelle ne pouvait être apportée aucune modification aux documents d'urbanisme des communes.

Une première approche des élus s'est formalisée au cours de l'année 2015 avec l'organisation de trois réunions à propos de l'opportunité de réaliser un SCOT sur leur périmètre. Les élus se sont organisés dès 2016, en comité de pilotage⁵ pour étudier les scénarii possibles et être force de proposition. Ce comité de pilotage a tenu des réunions mensuelles et était composé de deux élus titulaires (dont le ou la président(e) de chacune des intercommunalités), un élu suppléant et les DGS de chacune des intercommunalités concernées. Des comités techniques ont également été créés afin de traiter des thématiques spécifiques⁶ pour assurer le fonctionnement des services publics, en tout état de cause, au 1^{er} janvier 2017. Ces comités techniques étaient composés des directeurs généraux des services de chacune des intercommunalités et étaient, selon les besoins, élargis aux cadres de ces mêmes intercommunalités. Enfin, deux assemblées générales réunissant l'ensemble des maires ont été organisées en juillet et décembre 2016. Des « rencontres territoriales » ont eu lieu dans chacune des intercommunalités réunissant les présidents des communautés de communes et l'ensemble des élus de l'EPCI concerné.

Ces interactions nombreuses entre le comité de pilotage préfigurateur et les intercommunalités existantes ont permis d'anticiper la future agglomération, sa gouvernance et son fonctionnement.

Les orientations définies par le comité de pilotage et ses comités techniques ont acté certaines dispositions : mise en commun et définition des compétences obligatoires (tourisme, transport, zone d'activité, eau et assainissement), choix du nom de l'agglomération, constitution d'un bureau de 15 vice-présidents et 3 conseillers délégués, l'accompagnement par un cabinet spécialisé en fiscalité locale et la mutualisation de certains postes d'encadrement avec la ville de Digne-les-Bains.

⁵ Le premier comité de pilotage a été installé le 6 avril 2016.

⁶ Thématiques RH, finances, patrimoine, statuts, culture, déchets...

De même, les structures dites de « Pays » ont été intégrées au sein de l'agglomération dans le but de préserver les politiques contractuelles et d'organiser un pôle d'ingénierie territoriale harmonisé.

Le comité de pilotage a laissé à la future agglomération le travail sur la définition des périmètres des compétences additionnelles et optionnelles, l'harmonisation des transferts de personnels et des régimes indemnitaire.

1.1.4 Une vaste communauté d'agglomération aux contours diversifiés

Par arrêté du 21 octobre 2016, le préfet des Alpes-de-Haute-Provence a créé la CA PAA, soulignant que cette création se fait dans un « *but de cohérence spatiale et économique au sein d'un espace de solidarité pour lui permettre de conduire un projet commun de développement urbain* ».

Selon les statistiques 2020 publiées par l'INSEE, le périmètre de PAA englobe la totalité de l'aire d'attractivité de la ville⁷ digneoise (à l'exception de la commune de Majastres qui en est exclue) ainsi que son bassin de vie⁸. Toutefois, l'INSEE définit une zone d'emploi plus conséquente que les limites de la communauté d'agglomération, dès lors qu'elle comptabilise 123 communes alors que la CA n'en compte que 46.

Le département des Alpes-de-Haute-Provence ne comptant que deux zones d'emploi distribuées pour l'une autour de Digne-les-Bains et pour l'autre, de Manosque, la pertinence et la soutenabilité du périmètre retenu pour Provence Alpes Agglomération est renforcée. L'étendue de la zone d'emploi de Digne-les-Bains faisait toutefois obstacle à ce qu'elle soit englobée dans une seule et même intercommunalité.

Malgré la réticence de communes, l'adhésion de fait à cette nouvelle intercommunalité s'est concrétisée par le passage réussi au 1^{er} janvier 2017 à la CA.

Les craintes et les réticences principales évoquées par les élus portaient sur plusieurs points dont le premier était l'adoption du nouveau schéma dans des délais particulièrement brefs et une fusion qualifiée de « *marche forcée* ». Les élus s'interrogeaient également sur les implications de l'étendue du territoire, marqué par de l'habitat diffus et rural impliquant des besoins importants en termes de services publics apportés aux usagers, de leur qualité et des moyens concrets dont disposerait l'agglomération. La question de la représentation des communes rurales, notamment les moins peuplées d'entre elles, a été relevée en lien avec les modalités de gouvernance mises en place, les élus craignant que ne soit délaissée la ruralité au profit de l'agglomération. Enfin, de nombreuses réserves portaient sur la pérennité des capacités financières de l'agglomération, liée aux garanties de pérennité des aides de l'État afin d'assurer le fonctionnement des services publics et le développement de l'intercommunalité.

⁷ Définition de zone en aire d'attraction des villes, de bassin de vie et de zone d'emploi selon l'INSEE en annexe 3.

⁸ Références INSEE (cf. annexe n° 3), aire d'attraction 2020 de la ville de Digne-les-Bains (Aire d'attraction des villes 2020 de Digne-les-Bains (251) – COG | Insee), zone d'emploi 2020 de Digne-les-Bains : Zone d'emploi 2020 de Digne-les-Bains (9307) – COG | Insee et bassin de vie : Bassin de vie de Digne-les-Bains (04070) – COG | Insee.

De manière schématique, sans référence au SCOT, la chambre constate que trois territoires distincts composent la nouvelle agglomération : une région montagneuse au nord, une zone urbanisée au centre autour du pôle dignois, et une région touristique au sud.

Du fait de l'hétérogénéité de ces trois territoires, l'adhésion des communes au projet intercommunal a fluctué au gré des changements de municipalités, certaines réticences restent ancrées.

La commune de Sainte-Croix-du-Verdon a revendiqué, en vain, en février 2019 son départ de la communauté d'agglomération. Ainsi, au cours de la période contrôlée, la communauté de service a fonctionné sans parvenir à véritablement fédérer les maires autour d'un projet de territoire au niveau de l'agglomération. Des prémisses de projet territorial existent autour d'équipements tels l'UNESCO Geoparc⁹ ou alors le thermalisme dont les retombées économiques profitent à l'ensemble du territoire.

La création de cette nouvelle intercommunalité aurait à terme pour objectif de dépasser l'agglomération de service pour devenir l'agglomération de territoire développée dans le SDCI. Cependant ce changement de paradigme implique une adhésion de tous, élus comme citoyens, qui reste encore à construire et à acquérir. L'appropriation moindre par les citoyens de l'intercommunalité à laquelle ils s'identifient moins qu'à leur commune du fait notamment de leur qualité d'usager et du suffrage indirect inhérent aux EPCI est également dû à la jeunesse de la CA.

1.2 Une agglomération de niveaux d'intégration disparates

La CA a été créée autour de la ville chef-lieu, géographiquement enclavée au cœur du département des Alpes-de-Haute-Provence et accessible via une route nationale (N85). L'étendue de son territoire implique une distanciation entre les communes, allant jusqu'à 50 km. Les disparités géographiques et démographiques entre les communes membres imposent ainsi à la nouvelle intercommunalité de composer avec des intérêts différents.

Les cinq CC préexistantes présentaient des niveaux d'intégration contrastés reflétant une diversité d'exercice de compétences. La fusion de ces cinq communautés de communes a permis à la nouvelle entité une intégration plus poussée, comme l'indique le tableau ci-après la reprise des coefficients d'intégration fiscaux (CIF)¹⁰ :

⁹ Les géoparcs sont des territoires labellisés par l'UNESCO, pour leur patrimoine géologique mais aussi leurs patrimoines culturel, naturel et immatériel..

¹⁰ Le CIF mesure la part de fiscalité perçue et conservée, après déduction des reversements aux communes, par un EPCI, rapportée au total de la fiscalité intercommunale et communale. Il traduit financièrement le niveau d'intégration des EPCI : plus ils exercent de compétences, plus ils supportent de charges et plus ils doivent conserver de fiscalité.

Tableau n° 2 : Évolution des CIF 2016-2020

(en %)	CC ABV	CC DB	CC HB	CCMD	CC PS
CIF 2016	0,299	0,408	0,295	0,592	0,206
CIF CA 2017			0,41		
CIF CA 2020			0,38		

Sources : DGCL et SDCI 2016.

Seule la CC Moyenne-Durance bénéficiait d'un coefficient d'intégration fiscal plus élevé, qui s'expliquait par une mutualisation forte de ses services et des compétences exercées.

Le CIF de PAA se caractérise par une baisse de 3 points entre 2017 et 2020, malgré le transfert de compétences importants. Cette baisse doit être nuancée au regard des retours de compétences aux communes réalisés sur la période sous revue.

L'appréciation du degré de cohérence de la CA par rapport aux cinq CC préexistantes a été construite à partir de la dispersion d'une série d'indicateurs autour de sa moyenne en faisant l'hypothèse que plus l'écart type est élevé plus les données constitutives de la communauté constituée sont hétérogènes et moins leur agrégation est « pertinente ». Les indicateurs utilisés sont la distance de chacune des communes par rapport à la ville-centre, le revenu par habitant¹¹, la valeur locative cadastrale moyenne et la part de la population ayant plus de 60 ans.

Le choix de ces indicateurs (tableau n° 3) répond à la recherche d'une cohérence économique (revenu par habitant), patrimoniale (valeur locative cadastrale), sociologique (part des plus de 60 ans) et géographique (distance par rapport à la ville centre).

Tableau n° 3 : Mesure de la dispersion (écart type) de certains indicateurs (en €).

	CC MOYENNE DURANCE	CC HAUTE BLEONE	CC PAYS DE SEYNE	CC DUYES BLEONE	CC ASSE BLEONE VERDON	PAA
VLM	477	489	520	664	745	760
Revenu par habitant	1299	4 776	4 172	2 079	3 505	3 664
Distance par rapport à la ville centre	6	5	6	9	13	12
Part des + 60 ans	4,3%	10,7%	9,9%	7,7%	11,4%	10,5%

Source : CRC d'après les données DRFIP.

¹¹ Pris en compte dans le calcul du fonds national du fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales -FPIC-.

Au regard de ces indicateurs, il en ressort que :

- la constitution de l'agglomération n'a pas atténué l'hétérogénéité des territoires, (écart-types en augmentation par rapport à la moyenne des 5 anciennes communautés de communes) ;
- la CA dispose des caractéristiques très proches de la communauté de communes Asse Bléone Verdon (CC ABV) qui comptait déjà la ville de Digne-les-Bains (écart-types proches) ;
- la communauté de communes Moyenne Durance (CCMD) était le territoire le plus intégré (écart-types réduits).

2 LA GOUVERNANCE INTERCOMMUNALE

PAA est une CA qui, malgré un seuil de population au-dessous de la barre des 50 000 habitants, regroupe 46 communes majoritairement rurales dont les ¾ du territoire sont faiblement peuplés. Par suite, la communauté d'agglomération est ainsi confrontée à une forte disparité structurelle entre communes rurales et ville-centre urbaine, liée à une forte dispersion de population sur un territoire vaste. La gouvernance de l'agglomération doit donc relever le défi de ces disparités.

Depuis sa création, la CA est présidée par Mme Granet-Brunello, maire de Digne-les-Bains, commune chef-lieu du département.

2.1 Un fonctionnement des instances communautaires axé sur la représentativité des territoires

PAA est administrée¹² par un conseil communautaire secondé par un bureau. Une conférence des maires a également été installée pour répondre à un fort besoin de participation et de représentativité de l'ensemble des élus.

Les statuts initiaux du 21 octobre 2016 ont fait l'objet de trois modifications suivant les transferts et restitutions de compétences instaurés. Le siège est fixé à Digne-les Bains.

2.1.1 Le conseil communautaire

Par arrêté n° 2016-328-005 du 21 octobre 2016, le préfet des Alpes-de-Haute-Provence a arrêté la répartition des sièges au sein du conseil communautaire après avoir constaté l'impossibilité de déterminer la composition du conseil communautaire via le recours au dispositif de l'accord local. Ainsi, ce conseil est-il composé de 80 membres.

¹² Articles L. 5211-3 ; L. 5211-6 ; L. 5211-9 et 10 du code général des collectivités territoriales.

Par application de l'article L. 5211-6-1 du CGCT, chaque commune a un nombre défini de sièges en fonction de l'importance numérique de sa population.

Compte tenu de la structure de l'intercommunalité, seules les communes de Digne-les-Bains (22 sièges), Château-Arnoux-Saint-Auban (sept sièges), Les Mées (quatre sièges), Peyruis (trois sièges) Malijai (deux sièges) et Volonne (deux sièges) bénéficient d'un nombre de conseillers communautaires supérieur à un. Lors du renouvellement du conseil communautaire de 2020¹³, l'arrêté préfectoral n° 2019-311-003 du 7 novembre 2019 fixant le nombre de conseillers communautaires à élire modifie la répartition des sièges pour Digne-les-Bains (21 sièges) et Les Mées (cinq sièges). Seule la ville de Digne-les-Bains a perdu un siège entre 2017 et 2020, sans que cela n'affecte pour autant sa représentativité au sein du conseil communautaire. Ainsi, chacune des communes du périmètre dispose d'un siège au conseil communautaire. Le partage des délégués se répartit équitablement au regard des caractéristiques du territoire comme le montre le tableau n° 4 ci-après. :

Tableau n° 4 : Répartition des sièges communautaires (2017 et 2020)

2017	Digne-les-Bains	Communes de plus de 1 000 hbts	Communes de moins de 1 000 hbts	Total
<i>Nb de conseillers</i>	22	18	40	80
<i>%</i>	27,5	22,5	50	100

2020	Digne-les-Bains	Communes de plus de 1 000 hbts	Communes de moins de 1 000 hbts	Total
<i>Nb de conseillers</i>	21	19	40	80
<i>%</i>	26,25	23,75	50	100

Source : arrêtés préfectoraux du 21 octobre 2016 et du 7 novembre 2019.

Digne-les-Bains qui regroupe presque 34 % de la population du territoire de l'agglomération, bénéficie donc en 2020 de 26,25 % des sièges. Les cinq autres communes disposant de plus d'un conseiller communautaire représentent 23,75 % des sièges, le reste des communes totalisant 50 % des sièges du conseil communautaire.

Chacune de ces tranches correspond à une répartition démographique, avec une représentativité forte de la ville-centre. Les cinq communes bénéficiant de plusieurs sièges au conseil (hors Digne-les-Bains) sont toutes issues de l'ancienne CC Moyenne-Durance et rassemblent 90 % de la population de cette ancienne CC et 34 % de l'ensemble de la population du territoire de l'agglomération.

¹³ Scrutin des 15 et 22 mars 2020.

Bien que la répartition des sièges soit l'effet de l'application stricte de la loi, cette constatation est à souligner car la création de la CA s'est notamment déroulée sous l'impulsion de la collaboration des communes de Digne-les-Bains et Château-Arnoux-Saint-Auban, épicentre de l'ancienne communauté de communes de Moyenne-Durance. La ville-centre et l'ancienne CC Moyenne-Durance ont donc une place prépondérante au sein de l'organe délibérant, totalisant 50 % des voix.

Le fonctionnement du conseil communautaire n'appelle pas d'observations particulières : la périodicité des réunions est respectée (au moins une réunion par trimestre), et cela même en temps de crise sanitaire. Le règlement intérieur du conseil communautaire a été adopté par délibération du 29 juin 2017, dans le délai maximal de six mois suivant l'installation du conseil communautaire¹⁴. Il encadre les modalités de fonctionnement et d'organisation du conseil communautaire et des organes qui lui sont liés.

2.1.2 La présidence

Si depuis sa création, la présidence est assurée par la maire de Digne-les-Bains, dès avant la création de cette nouvelle intercommunalité, les comités de pilotage mis en œuvre par les élus ont eu pour objectif, outre de préparer les conditions de mise en place de la nouvelle structure, d'anticiper et de proposer à la candidature de la présidence Mme Granet-Brunello qui s'est retrouvée être, lors de l'installation de la CA le 10 janvier 2017, la seule candidate à cette élection et a donc été élue. En 2020, la même configuration s'est présentée à l'agglomération.

La forte complémentarité entre Digne-les-Bains et l'agglomération s'exprime à travers ce choix, reconduit sur deux mandats consécutifs à une large majorité, exprimant ainsi la confiance des élus intercommunautaires.

2.1.3 Le bureau

Le bureau, élu par le conseil communautaire, est composé de 19 membres comprenant le président, 15 vice-présidents¹⁵ et trois conseillers communautaires délégués. Le choix de retenir le nombre le plus important de vice-présidents - arrêté lors du comité préfigurateur - s'explique par la volonté d'associer au mieux l'ensemble des territoires et d'assurer une meilleure représentativité du territoire.

Après concertation des élus au sein du groupe de travail préfigurant l'intercommunalité, en 2017, chaque ancienne communauté de communes a désigné ses candidats à la vice-présidence.

En 2020, cette logique de représentativité des anciennes communautés de communes s'est étiolée, avec une augmentation de la représentativité des anciennes communautés de communes Asse-Bléone-Verdon et Moyenne-Durance.

¹⁴ Article L. 2121-8 CGCT.

¹⁵ Nombre maximal de vice-présidents élus au bureau communautaire aux termes de l'article L. 5211-10 du CGCT.

Sur ces deux mandatures, la commune de Digne-les-Bains a conservé trois élus au bureau communautaire (soit 16 % des élus du bureau, 22 % avec la présidente).

Ainsi, la représentativité des territoires au sein du bureau se concentre en 2020 sur les deux moteurs de la création de l'agglomération et inscrit dans la durée la forte complémentarité entre Digne-les-Bains et Provence Alpes Agglo. La répartition des sièges entre les vice-présidents et délégués du conseil appartenant aux autres territoires des anciennes communautés de communes apparaît, tant en 2017 qu'en 2020, plutôt proportionnelle.

Tableau n° 5 : Représentativité des élus au conseil communautaire (en %)

Anciennes CC	2017	2020
<i>Moyenne-Durance</i>	26,3	31,6
<i>Asse-Bléone-Verdon</i>	47,3	47,3
<i>Pays de Seyne</i>	10,5	
<i>Duyes et Bléone</i>	10,5	5,3
<i>Haute-Bléone</i>	5,3	5,3

Source : délibérations des 10 janvier 2017 et 15 juillet 2020.

2.1.4 Les commissions

PAA a instauré, par délibération du 12 avril 2017, six commissions communautaires permanentes, dont le fonctionnement est régi par les dispositions du règlement intérieur du conseil. Ces commissions font écho à l'organisation en cinq pôles du bureau, chacune étant composée de 15 membres et ayant à traiter d'une thématique spécifique, évoluant à la mandature suivante comme illustré dans le tableau n° 6 ci-après.

Tableau n° 6 : Évolution des commissions thématiques 2017-2020

2017	2020
Finances	Finances
Économie	Économie
Tourisme	Tourisme
Environnement et transition énergétique	Environnement, déchets et transition écologique
Évolution des compétences	Aménagement de l'espace, mobilité, habitat
Aménagement de l'espace	Voirie, réseaux divers et bâtiments

2017	2020
	Développement social et culturel

Sources : délibérations n° 2017-222 du 12/04/2017 et n° 2020-335 du 15/10/2020.

La composition des commissions s'établit à partir des candidatures spontanées des élus intéressés par une ou plusieurs thématiques et ne répond pas au principe de représentativité des communes. Les règlements intérieurs de 2017 et 2020 se bornent à indiquer que « *Le conseil communautaire fixe le nombre de conseillers siégeant dans chaque commission et désigne ceux qui y siègeront* ».

Toutes les communes ne sont pas représentées dans ces commissions, où plusieurs conseillers cumulent les participations, notamment les conseillers communautaires qui disposent des délégations de fonctions les plus importantes, notamment les vice-présidents (finances, ressources humaines).

L'évolution du périmètre de compétences de la CA a ainsi conduit la collectivité à redéfinir les thématiques dévolues aux commissions en 2020 pour y englober les compétences nouvellement attribuées à l'intercommunalité concernant les déchets, l'eau et l'assainissement.

La commission dévolue à « l'évolution des compétences » n'a pas été maintenue lors du renouvellement de 2020. En effet, cette commission instituée en 2017 avait essentiellement pour mission de travailler sur la pertinence des compétences et leur stabilité – hors compétences obligatoires – exercées par l'agglomération.

2.1.5 Les instances consultatives

Les instances communautaires qui concourent à la gouvernance sont diverses dans leur rôle et leur composition.

L'information des exécutifs locaux du ressort de l'agglomération se pratique sous la forme d'une conférence des maires, laquelle a été instituée dès sa création, en 2017, anticipant, sur ce point, l'évolution de la loi qui en prévoit désormais la création au sein des EPCI à fiscalité propre¹⁶. Le règlement intérieur de 2017 prévoit ainsi que la conférence des maires, dont le rôle est consultatif, est composé de l'ensemble des maires des communes composant l'agglomération. Elle se réunit sur convocation de la présidente et/ou sur demande de plus de la moitié des maires en cas de problématique spécifique. Hors l'année 2020 qui n'a permis que deux réunions de la conférence des maires, celle-ci se réunit six à sept fois par an.

Enfin, la CA s'est dotée de commissions consultatives compétentes pour des domaines spécifiques. Une commission communautaire pour l'accessibilité aux personnes handicapées a été créée par délibération du 31 mai 2017 mais n'a pas été installée, faute de membres.

¹⁶L'article L. 5211-11-3 du CGCT issu de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 prévoit que la création d'une conférence des maires est obligatoire dans les EPCI à fiscalité propre, sauf lorsque le bureau comprend déjà l'ensemble des maires.

La commission de délégations de services publics est composée de cinq membres titulaires (cinq membres suppléants) et ne se réunit que lors de procédures de services publics.

Enfin, la CA dispose d'une commission d'appel d'offre, dont les réunions sont rythmées par les passations de marchés ressortissant à sa compétence.

2.1.6 · La production de rapports annuels d'activité

Un rapport d'activité, auquel sont annexés les comptes administratifs, est établi, chaque année et transmis aux maires des communes membres conformément aux dispositions de l'article L 5211-39 du CGCT qui les communique à leur conseil municipal. Il est mis à disposition du public par voie électronique sur le site internet de la collectivité, pour les années 2017 à 2020.

2.2 Les modalités d'exercice de la gouvernance

2.2.1 L'effectivité du fonctionnement des organes communautaires

La création de la CA a eu une incidence forte sur la fréquence des réunions du conseil communautaire au cours de l'année 2017, le rythme des réunions du conseil communautaire demeurant stable les années suivantes (cf. tableau n° 7 ci-après).

Tableau n° 7 : Nombre de réunions des principaux organes de PAA

	2017	2018	2019	2020
<i>Conseil communautaire</i>	10	6	6	5
<i>Bureau</i>	22	20	18	16
<i>Conférence des maires</i>	6	7	6	2

Source : données CA – comptes-rendus des conseils communautaires, bureaux et conférence des maires.

L'organe délibérant a souhaité se doter de la possibilité de créer, au sein du conseil, des groupes de travail réunissant divers élus, sur les sujets dont ils souhaiteraient s'emparer. Cette possibilité est inscrite au sein de l'article 27 du règlement intérieur. Par exemple, des groupes de travail concernant la politique de la ville, la petite enfance ou le projet alimentaire territorial ont été créés.

Pour les groupes d'élus n'appartenant pas à la majorité, le conseil a prévu la possibilité de leur accorder, sans frais, le prêt d'un local. Ce prêt est également prévu dans le règlement intérieur.

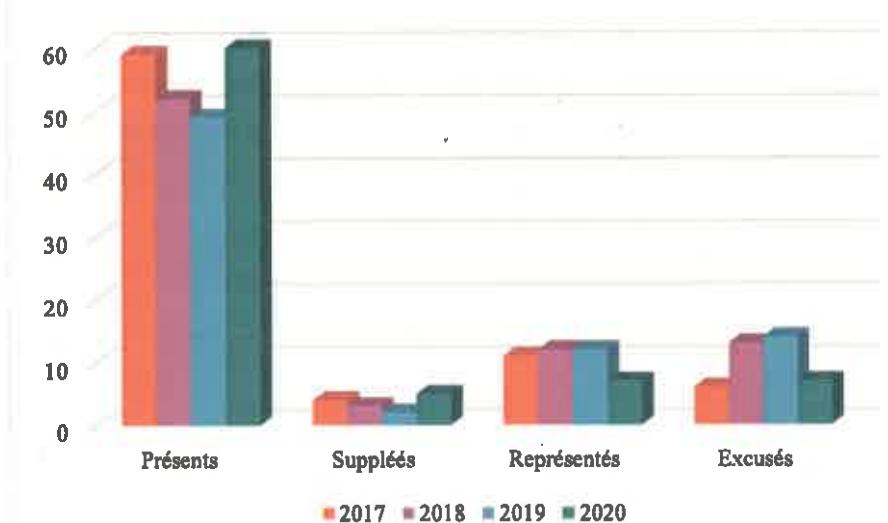
Les projets de délibérations présentés en conseil communautaire sont soit adoptés à l'unanimité des membres présents ou à une majorité forte (entre deux et cinq votes contre et/ou abstentions).

Le rythme des réunions des principaux organes semble se stabiliser au cours des années 2018 et 2019. L'année 2020 marquée par la crise COVID-19 n'étant pas représentative.

Le bureau, dont les réunions sont les plus importantes, est ainsi un pilier central de la gouvernance. Il ressort des comptes rendus que de nombreux points présentés en conseil communautaire sont d'abord validés par le bureau (ex : proposition de la candidature du président de la CLECT, création d'un COPIL SCOT, proposition de prolongation de la délégation de service public Théâtre Durance, modalités d'accueil provisoire des gens du voyage, lissage tarifaire de l'eau et l'assainissement). Associés aux travaux des commissions et des différents groupes de travail constitués, le bureau est une instance force de propositions.

La participation effective (composée des élus présents, suppléés et représentés) aux conseils communautaires se situe entre 79 et 92 % dont entre 62 et 75 % d'élus effectivement présents. La part des élus excusés s'est légèrement accrue au cours des années 2018 et 2019, la part des élus représentés demeurant stable, comme l'indique le graphique n° 1.

Graphique n° 1 : Participation moyenne aux conseils communautaires



Source : Comptes rendus des conseils communautaires.

Sur l'ensemble des élus ayant été suppléés, représentés et excusés au conseil communautaire, une dizaine d'élus enregistre un absentéisme élevé (entre 11 et 26 absences sur les 27 conseils communautaires réunis entre 2017 et 2020).

La majorité de ces élus est issue du territoire de l'ancienne communauté de communes Asse-Bléone-Verdon et distante du siège de l'agglomération d'une trentaine de kilomètres en moyenne. 70 % de ces élus administrent une commune de moins de 200 habitants.

Ces élus qui participent peu aux réunions du conseil communautaire ne sont pas, pour autant, le symptôme d'un problème de représentativité au sein de l'agglomération mais plutôt le fonctionnement normal, notamment l'expression des oppositions, d'une collectivité de ce type.

La participation des maires à la conférence des maires s'élève en moyenne à 24 participants en 2019 contre 31 participants en 2017. Cette instance est plébiscitée par les maires, en raison des temps d'échanges et de débats qu'elle permet.

2.2.2 Les délégations de fonctions

2.2.2.1 Délégation au président

L'article L. 5211-10 du CGCT dispose que le président, les vice-présidents ayant reçu délégation ou le bureau dans son ensemble peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant à l'exception de certaines attributions limitativement énumérées. Lors de chaque réunion de l'organe délibérant, le président rend compte des travaux du bureau et des attributions exercées par délégation de l'organe délibérant.

Par délibération du 19 janvier 2017, le conseil communautaire a délégué à sa présidente une partie de ses attributions relatives à l'affectation des propriétés de la communauté d'agglomération utilisées pour les services publics communautaires et, à la réalisation, dans un cadre limité des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts.

L'exécutif présente à chaque début de séance du conseil la liste des décisions prises par délégation. Ces actes pris par délégation sont soumis au contrôle de légalité et publiés au recueil des actes administratifs de la collectivité.

2.2.2.2 Délégations aux vice-présidents

En application de l'article L. 5211-9 du CGCT, le président peut sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer une partie de ses fonctions aux vice-présidents. Cette délégation de signature peut être étendue aux attributions confiées par l'organe délibérant au président, en application de l'article L. 5211-10 du même code, sauf si l'assemblée en a décidé autrement dans la délibération emportant délégation.

Par arrêtés du 20 janvier 2017, la présidente a formalisé les délégations de fonctions aux 15 vice-présidents de la communauté d'agglomération ainsi qu'aux trois conseillers délégués, membres du bureau. En 2017, seuls trois vice-présidents ont reçu également délégation de signature pour l'exercice de leurs compétences (vice-présidents délégués aux finances, aux ressources humaines et aux déchets – pour ce dernier la délégation a été abrogée par arrêté du 21 décembre 2018). À la faveur du renouvellement du conseil communautaire suite aux élections municipales de 2020, les 15 vice-présidents ont reçu délégation de compétence pour les domaines dans lesquels ils ont été nommés mais seuls trois vice-présidents ont reçu délégation de signature (ressources humaines, finances/commande publiques et culture).

2.2.3 Le pacte de gouvernance

La fusion ayant donné naissance à la nouvelle communauté d'agglomération, a modifié en profondeur le paysage intercommunal et le contexte dans lequel s'inscrivaient les cinq précédentes communautés de communes. La CA a indiqué que, depuis le 1^{er} janvier 2017, les équipes en place s'étaient principalement attachées à stabiliser la structure.

La nouvelle mandature installée depuis 2020 a permis de dépasser ce stade de stabilisation lequel est encore incertain au gré des transferts de compétences que doit encore absorber l'agglomération.

Par délibération du 9 décembre 2020, la CA a engagé une réflexion sur un pacte de gouvernance avec ses communes membres, dans la continuité des démarches déjà engagées depuis sa création : conférence des maires, groupes de travail, réunions sectorielles, comités de pilotage. Ce pacte a été adopté par délibération du 21 avril 2021.

Après avoir adopté ce pacte de gouvernance, la CA s'est engagée en 2021 dans une démarche de projet de territoire.

3 LES ÉQUILIBRES FINANCIERS INTERCOMMUNAUX

La CA ne s'est pas dotée d'un pacte financier et fiscal ni d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI), ayant fait le choix pour ses premières années de création, de se concentrer sur le bon fonctionnement de l'institution. Un PPI devrait cependant voir le jour au cours de sa deuxième mandature.

3.1 Des équilibres financiers fragiles

La situation financière de la CA doit être lue en tenant compte d'un contexte organisationnel non encore stabilisé, en raison de la jeunesse de la structure (crée le 1^{er} janvier 2017) et du fait de l'intégration au 1^{er} janvier 2020 de compétences lourdes que constituent la gestion des services de l'eau de l'assainissement et du pluvial.

Au 1^{er} janvier 2020, la CA comportait un budget principal et treize budgets annexes dont neufs actifs : Barrage de la Vaulouve, Parc Industriel de la Cassine, Zone d'Activité de Saint-Pierre, Zone d'Activité de Blaches Gombert, Transports Urbains Dignois, Abattoirs De Digne, Abattoirs de Seyne-les-Alpes et depuis le 1^{er} janvier 2020 les budgets annexes de l'Eau et de l'Assainissement.

En 2020, le budget global de l'EPCI s'élevait à 91 M€ dont 56 M€ pour le seul budget principal (61 %), les services de l'eau et de l'assainissement représentant 80 % des budgets annexes.

Concernant le budget principal, les impôts et taxes représentaient 69 % des recettes de fonctionnement. Les charges de personnel (32 %), les charges à caractère général (29 %) et les reversements de fiscalité (22 %) constituaient l'essentiel des dépenses de fonctionnement

Les dépenses d'équipement comptaient 89 % des dépenses réelles d'investissement, les subventions d'équipement reçues (34 %) et l'emprunt (33 %) demeuraient la principale ressource d'investissement.

L'analyse présentée ci-après a été réalisée en deux temps et comprend :

- Une analyse de la situation de l'EPCI au regard de celle consolidée des cinq anciennes communautés de communes, ainsi qu'au regard de communauté de taille comparable et de celle des communes membres ;
- Une mesure de l'impact de l'intercommunalité permettant de faire ressortir, le cas échéant, une rationalisation des dépenses à partir de la mutualisation des charges de personnel, du ratio dépenses réelles de fonctionnement par habitant de 2013 à 2016 et enfin, à partir de 2017, à travers les postes de charges à caractère général et de personnel visant à mesurer le train de vie de la collectivité et/ou niveau de service rendu¹⁷.

3.1.1 Une situation financière à court terme sans risque immédiat

Comme le montre le tableau n° 8, au 31 décembre 2020, la situation financière de l'agglomération ne présente pas de risques particuliers¹⁸.

¹⁷ Ratio qu'il convient de relativiser par la prise en compte des charges débudgétisées ou prises en compte dans les budgets annexes ou par les satellites, lesquels compte tenu de la taille des communes de l'agglomération ont une incidence marginale.

¹⁸ En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a fait état d'une divergence entre le montant de la dette enregistré au compte administratif (9,9 M€) et celui figurant au compte de gestion repris dans le tableau n° 8. Or les montants repris par la chambre correspondent à l'€ près à ceux de la DGFiP, l'ordonnateur est donc invité en collaboration avec le comptable public à rectifier l'état de la dette annexé au compte administratif.

Tableau n° 8 : Évolution des soldes et Indicateurs de gestion

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2020-2015	2019-2017
Produits de gestion (A)	18 714 440	28 213 144	30 088 101	29 686 587	30 156 493	2,2%	2,5%
dont Ressources fiscales	15 855 611	22 484 177	23 185 246	24 088 693	24 299 788	2,6%	3,5%
Charges de gestion (B)	17 371 938	25 541 275	27 352 812	26 730 134	27 052 869	1,9%	2,3%
dont charges de personnel	9 662 388	12 349 825	12 259 728	11 578 909	11 161 885	-3,3%	-3,2%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 342 502	2 671 888	2 715 290	2 925 454	3 103 624		
en % des produits de gestion	7,2%	9,5%	9,0%	9,9%	10,3%		
+/- Résultat financier	-470 927	-426 805	-371 568	-257 820	-244 978		
+/- Autres produits et charges excép. réels	-200 894	-148 267	-518 277	-416 459	-250 702		
= CAF brute	670 681	2 096 796	1 825 445	2 261 175	2 807 945		
en % des produits de gestion	3,6%	7,4%	6,1%	7,8%	8,6%		
- Annuité en capital de la dette	1 698 987	1 438 642	1 431 446	1 243 339	1 385 591		
= CAF nette ou disponible	-1 028 306	658 155	394 000	1 007 838	1 242 354		
Encours de dette au 31/12	12 502 657	12 233 246	11 027 453	11 421 378	11 525 875		
Solvabilité en années							
Budget principal	18,6	5,8	6,0	5,1	4,4		
Budget principal & annexes	9,3	5,7	5,9	4,8	2,4		
Coefficient d'autofinancement courant	105,5%	97,7%	98,7%	96,6%	95,9%		

Source : CRC d'après compte de gestion

En comparaison avec la situation consolidée des cinq anciennes communautés de communes, il est constaté une amélioration notable des indicateurs de gestion avec notamment une évolution positive de trois points du taux d'épargne de gestion¹⁹, un coefficient d'autofinancement courant²⁰ qui s'établit à 96 % fin 2020 (contre 105 % pour les anciennes communautés de communes en 2016). En conséquence, PAA dispose d'une capacité de désendettement²¹ ramenée à moins de trois ans pour l'ensemble de ses budgets, en deçà du ratio de bonne gestion communément admis (environ huit années).

La décomposition de l'évolution de l'excédent brut de fonctionnement (EBF), de l'ordre de + 432 000 €, montre que son amélioration tient à la maîtrise des charges de personnel en diminution sur la période et à la dynamique des recettes fiscales, en particulier, du produit de la taxe des ordures ménagères. Ces deux effets ont compensé l'accroissement des charges courantes de gestion avec notamment une augmentation des attributions de compensation servies aux communes membres et de subventions d'équilibres versées aux budget annexes des abattoirs et du parc industriel de la Cassine comme l'indique le tableau n° 9 ci-après.

¹⁹ Le taux d'épargne de gestion (rapport entre l'épargne de gestion et les recettes réelles de fonctionnement) mesure la part des ressources non mobilisées pour la couverture des charges. Il permet d'apprécier l'évolution des charges courantes, sans l'influence de la politique d'endettement.

²⁰ Le coefficient d'autofinancement courant mesure la capacité pour la collectivité locale de financer non seulement ses dépenses courantes et la charge de sa dette, mais aussi de mesurer, le cas échéant, le reliquat disponible pour autofinancer ses investissements. Un ratio supérieur à 100 % indique que la collectivité n'est pas en mesure d'autofinancer ses équipements.

²¹ La capacité de désendettement (rapport entre le stock de dette au 31 décembre et l'épargne brute) est le principal critère de solvabilité d'une collectivité. Elle exprime en effet le nombre d'années que celle-ci mettrait à rembourser sa dette, si elle choisissait d'y consacrer tous ses moyens de fonctionnement. Cette durée doit être proportionnée à la durée de vie des équipements financés.

Par ailleurs, ce tableau montre que la crise sanitaire liée à la COVID-19 (2019 et 2020) n'a pas eu d'effet négatif sur la situation financière avec une continuation des tendances observées sur l'évolution des charges de personnel et des recettes de gestion.

Tableau n° 9 : Décomposition de l'évolution de l'EBF

en €	2020-2017	2020-2019
Effet Recettes	297 714	72 983
+Effet charges de gestion courante	-227 270	-75 093
+ Effet charges de personnel	361 312	180 281
= Variation globale	431 755	178 170

Source : CRC d'après compte de gestion

L'amélioration de l'EBF est amplifiée au niveau de la capacité d'autofinancement brute (CAF brute) ou épargne brute qui s'est accrue de 511 000 €. Cela s'explique par la diminution du montant des charges financières qui résulte conjointement d'un recours progressif à l'emprunt et du contexte de bas taux d'intérêts ; 0,68 % en 2019 et 0,74 % en 2020.

Entre 2017 et 2020, l'agglomération a emprunté des montants inférieurs (3,5 M€) au besoin de financement de ses dépenses d'équipement qui représente 6,6 M€. De fait, l'EPCI mobilise son fonds de roulement à hauteur de 3,1 M€ (cf. tableau n° 10).

Tableau n° 10 : Emprunts et besoin de financement des dépenses d'équipement

en €	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
Financement propre disponible (A)	2 334 099	1 721 366	1 602 088	2 037 761	7 695 314
dont					
CAF nette	658 155	394 000	1 007 835	1 242 354	3 302 344
Subventions reçues	1 103 048	623 280	309 655	616 517	2 652 500
Dépenses nettes d'investissement (B)	4 557 011	1 916 044	3 086 258	4 797 831	14 357 144
dont					
Dépenses d'équipement	4 318 275	1 880 009	2 975 907	4 665 834	13 840 025
Besoin de financement (C=B-A)	2 222 912	194 678	1 484 171	2 760 070	6 661 830
Emprunts Contractés (D)	0	0	2 000 000	1 500 000	3 500 000
Mobilisation du fonds de roulement (C-D)	2 222 912	194 678	-515 829	1 260 070	3 161 830

Source : CRC d'après compte de gestion

Néanmoins, avec un poids de 24 % sur la période, l'emprunt demeure la principale ressource d'investissement devant l'autofinancement (23 %), le fonds de roulement (22 %), les subventions reçues (18 %) et le FCTVA (12 %).

Composé à plus de 96 % d'emprunt à taux fixe, la dette consolidée de l'agglomération de l'ordre de 13,3 M€ au 1^{er} janvier 2020, ne présente pas de risque au regard de la classification établie par la Charte Gissler²².

Par ailleurs, sur la période 2017-2020, le montant moyen des dépenses d'équipement (3,5 M€) est inférieur de près de 1 M€ à celui constaté dans la ville centre (4,3 M€ sur Digne-les-Bains) et de près de 0,5 M€ à celui observé en cumul sur les anciennes communautés (3,9 M€ en 2012-2016).

Comparativement aux communautés d'agglomération de même strate (en nombre d'habitants et/ou la ville centre représente plus du tiers de la population globale et versant un montant global d'attribution de compensation positif²³), la CA présentait au 31 décembre 2020 des indicateurs en léger retrait par rapport à la moyenne, sans toutefois atteindre des seuils d'alerte. Pour l'agglomération, le taux d'épargne de gestion était moindre (six points), ainsi que pour l'autofinancement net (trois points). Par conséquent, elle dispose d'une capacité de remboursement réduite (sept mois) et ce, malgré une intégration fiscale plus prononcée (0,9 pts). L'étendue du territoire, son nombre important de compétences et de communes, de nature à complexifier la gouvernance, expliquent ce différentiel défavorable (cf. tableau n° 11 ci-après).

²² La « charte Gissler » permet en effet de classer les emprunts selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts. Par extension, la circulaire du 25 juin 2010 définit une catégorie « Hors Charte » (F6) qui regroupe tous les produits déconseillés par la Charte et que les établissements signataires se sont engagés à ne plus commercialiser.

²³ Lorsque le montant des charges transférées à l'EPCI par les communes est supérieur au produit de fiscalité transférée, l'établissement public de coopération intercommunale peut demander aux communes d'effectuer, à due concurrence, un versement à son profit, on parle alors d'attribution de compensation négative.

Tableau n° 11 : Situation de la CA PAA au regard des autres CA de taille comparable

Communautés "comparables" au 31/12/2020	Superficie (Km ²)	Population	Population Ville centre	Nombre de communes	Nombre de compétences exercées	Date de création
CA DU PAYS DE L'OR 034	115	45 153	17 089	8	37	1993
CA PROVENCE-ALPES AGGLOMERATION 004	1 574	49 212	17 329	46	60	2016
CA EPERNAY-CÔTEAUX ET PLAIN DE CHAMPAIGN 051	587	49 042	23 110	47	41	2016
CA ANNONAY RHÔNE AGGLO 007	316	49 887	15 956	29	40	2016
CA TULLE AGGLO 019	868	46 264	15 564	43	40	1993
CA PAYS DE LAON 002	315	43 942	25 549	38	37	2013
CA REGION DIEPOISE - CARD 076	129	47 954	26 938	16	44	2002
CA DURANCE LUBERON VERDON AGGLO 004	839	63 657	22 580	25	39	2012

Communautés "comparables" au 31/12/2020	Part de la fiscalité levée par l'EPCI conservée	Intégration fiscale		Ratio Financiers		
		Tx d'Energie de gestion	coefficent d'autofin. courant	Solvabilité en année	Dépenses d'équip. par habitant	Dépenses d'équip. par habitant (Moyenne 2018-2020)
CA DU PAYS DE L'OR 034	51,5%	24,5%	92,1%	3,0	154 €	129 €
CA PROVENCE-ALPES AGGLOMERATION 004	86,0%	10,3%	95,8%	4,4	95 €	65 €
CA EPERNAY-CÔTEAUX ET PLAIN DE CHAMPAIGN 051	51,6%	20,5%	88,6%	2,4	57 €	58 €
CA ANNONAY RHÔNE AGGLO 007	49,1%	11,8%	94,9%	7,3	55 €	170 €
CA TULLE AGGLO 019	56,4%	17,4%	92,5%	4,7	179 €	149 €
CA PAYS DE LAON 002	69,5%	19,8%	87,8%	0,0	20 €	25 €
CA REGION DIEPOISE - CARD 076	48,1%	-2,6%	109,2%	NS	86 €	49 €
CA DURANCE LUBERON VERDON AGGLO 004	59,9%	17,0%	87,7%	2,0	94 €	82 €
Moyenne	66,1%	16,4%	92,4%	3,7	92 €	

Source : CRC d'après compte de gestion

Pour analyser la situation financière – à partir du seul budget principal – des communes membres, les comptes des 46 communes ont été consolidés dans un premier temps afin de considérer ce bloc comme une commune à part entière pour en faciliter les comparaisons. À ce bloc a été appliqué le *scoring* financier utilisé par les juridictions financières²⁴.

En sus des ratios utilisés précédemment pour les communes a été introduit le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal moyen (CMPF²⁵), indicateur général de pression et/ou de marge de manœuvre fiscale. Ce ratio est calculé au niveau du foncier bâti, les communes n'ayant plus de pouvoir de taux en matière de taxe d'habitation. Un coefficient supérieur à 100 % indique, toutes choses étant égales par ailleurs, une pression fiscale plus élevée que la moyenne et partant des marges de manœuvre réduites.

²⁴ Score établi à partir du logiciel des juridictions financières Anafi, basé sur les indicateurs suivants : dynamique de l'évolution des charges et des produits de fonctionnement ; CAF brute / Produits de gestion année ; Cumul du financement propre disponible ; Cumul des dépenses d'équipement ; Cumul de l'annuité de la dette / Cumul de la CAF brute ; Encours de dette du BP / CAF brute.

²⁵ Il est égal au rapport entre le produit des trois taxes « ménages » et le potentiel fiscal. Le potentiel fiscal permet de comparer la richesse fiscale potentielle des collectivités les unes par rapport aux autres. Un produit fiscal théorique est ainsi calculé, correspondant au montant d'impôts qu'encaisserait la collectivité si elle appliquait à ses bases nettes d'imposition les taux moyens nationaux.

Sous réserve de la fiabilité des comptes²⁶, le bloc communal constitué présente une situation financière pouvant être qualifiée « *de risque limité* » au regard du *scoring* avec un taux d'épargne brute en augmentation, des investissements pour partie financés par la section de fonctionnement²⁷ et une solvabilité soutenable. Toutefois, il dispose de marges de manœuvre réduites : 60 % des communes enregistrent un coefficient de mobilisation du potentiel fiscal supérieur à 120 % dont plus de la moitié à 150 %, ce qui invite à des économies dans la gestion et partant à la mutualisation des dépenses de fonctionnement (tableau n° 12).

Tableau n° 12 : La CA au regard des communes membres

	2017	2018	2019	2020
CA PROVENCE-ALPES-AGGLOMERATION				
Score sur 10	Ns	Ns	Ns	4,5
Tx d'Epargne de gestion	9,5%	9,0%	9,9%	10,3%
coefficient d'autofin. courant	97,7%	98,7%	96,6%	95,9%
Solvabilité en année	5,8	6,0	5,1	4,4
Dépenses d'équip.par habitant	88 €	38 €	61 €	95 €
COMMUNES MEMBRES				
Score sur 10	6,5	4	5	4,5
Tx d'Epargne de gestion	13,3%	14,6%	14,7%	16,0%
coefficient d'autofin. courant	98,7%	97,1%	97,4%	97,1%
Solvabilité en année	7,4	8,4	7,0	6,9
Dépenses d'équip.par habitant	313 €	317 €	371 €	312 €
CMPF FB	213%	215%	215%	214%

Source : CRC d'après compte de gestion et collectivites-locales.gouv.fr

En 2017, au moment de la création de l'agglomération, 20 % des communes membres présentaient une situation financière dégradée, 22 % en 2020.

Graphique n° 2 : Situations financières globale des communes membres



Source : CRC - à partir des comptes de gestion

²⁶ Il est rappelé entre autres que la procédure de rattachement des charges et des produits n'est obligatoirement applicable qu'aux communes de 3 500 habitants et plus, or l'agglomération compte 46 communes dont la population est inférieure à ce seuil, en outre l'examen des comptes de gestion montre que seules deux communes ont constitué des provisions pour charges.

²⁷ Sur la période 2017-2020 ; les ressources cumulées des 46 communes se décomposaient comme suit : épargne nette 9 % ; emprunt 26 % ; cessions 21 % ; Subventions 24 % ; FCTVA et taxes d'urbanismes 21 %.

3.1.2 Un horizon qui s'obscurcit

Conformément à la loi NOTRÉ du 7 août 2015, le transfert des compétences « eau et assainissement » vers les communautés de communes et les communautés d'agglomération est devenu effectif au 1^{er} janvier 2020. Le service public d'eau et d'assainissement est un service public et commercial (SPIC). Il est à ce titre soumis à un cadre réglementaire :

- La tarification doit respecter l'égalité de traitement entre les usagers,
- Son budget doit être équilibré en recettes et en dépenses,
- Le service doit être financé par les redevances des usagers,
- Le service ne peut être subventionné²⁸. Toutefois, il existe actuellement des exceptions comme celles visant à éviter une augmentation excessive des tarifs liés à la réalisation d'investissements massifs.

Les excédents et/ou déficits du budget annexe M4 peuvent être transférés à l'EPCI selon les décisions qui seront arrêtées en la matière par la commune et l'EPCI. Le transfert du résultat n'est donc qu'une faculté. Il est soumis à la seule appréciation du conseil municipal qui décide, unilatéralement, de transférer le résultat du budget annexe à l'EPCI ou, au contraire, de le garder et l'affecter au budget principal de la commune. L'EPCI n'intervient pas dans la décision finale²⁹.

Le défaut de transmission de l'excédent est donc préjudiciable pour l'intercommunalité au regard des investissements futurs. Elle crée par ailleurs une inégalité entre les communes qui ont entretenu et développé leur réseau et qui ne bénéficieront pas de l'excédent, et celles qui ne l'ont pas fait et qui vont bénéficier de l'excédent tout en transférant des futures dépenses à l'EPCI désormais en charge de ce service et qui devra alors trouver d'autres financements reposant sur l'ensemble des usagers.

Tel est le cas pour la CA : fin 2020, l'agglomération n'avait récupéré que 4,13 M€ sur les 8,5 M€ d'excédent net constatés au 31 décembre 2019, dont les 2/3 environ ont été mobilisés pour financer les travaux d'investissements de l'exercice 2020.

Par ailleurs l'ordonnateur a indiqué à la chambre que le programme d'équipement, permettant « *un ratrappage structurel pour ses services d'eau potable et d'assainissement* » à l'horizon 2023, se montait à 10,2 M€ pour lequel un subventionnement de l'ordre de 50 % était envisageable. Le solde, soit 5 M€ dans le meilleur des cas, sera donc à financer.

²⁸ Article L. 2224-1 et suivants, article L. 2224-12-3 du CGCT

²⁹ Le Conseil d'État a toutefois émis une limite, dans sa décision n° 170999, Commune de Bandol du 9 avril 1999, en admettant que l'excédent d'un budget annexe peut être reversé au budget principal communal, à condition qu'il ne soit pas nécessaire aux dépenses d'exploitation et d'investissement à court terme du service. Encore faut-il qu'il y ait convergence de vue entre les élus communaux et intercommunaux sur la nécessité d'investir à court terme. Autrement dit un reversement de l'excédent au budget principal de la commune est donc possible avant le transfert de la compétence, uniquement si cet excédent n'est pas utilisé pour les besoins du service. En outre L'article 14 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique introduit une obligation du transfert d'excédent de l'eau dans le cas suivant : lorsque le schéma de distribution d'eau potable fait apparaître un taux de perte en eau supérieur au taux mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 2224-7-1 du CGCT, le transfert de compétence s'accompagne du transfert du solde positif du budget annexe du service d'eau à l'établissement public de coopération intercommunale, sauf disposition contraire prévue par convention.

En outre, l'ordonnateur estime que le fonctionnement efficient du service nécessiterait 60 agents équivalent temps pleins (ETP) contre 42 actuellement, impliquant ainsi des recrutements à venir.

En tout état de cause, l'augmentation des tarifs - qu'elle soit uniforme ou différenciée par commune tel que le prévoit les textes - ne pourra donc absorber à elle seule les investissements nécessaires.

En sus, la compétence pluviale sur laquelle, l'ordonnateur n'a aucune visibilité, est désormais intercommunale.

Bien que les services publics à caractère industriel et commercial (SPIC) soient exclus du mécanisme des attributions de compensation, dans ce contexte, une révision libre de ces dernières, pour tenir compte des excédents non transférés et concourir à la soutenabilité des investissements incontournables, pourrait être toutefois envisagée après saisine de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

3.1.3 Une rationalisation des charges qui reste à démontrer

L'analyse des comptes de gestion de l'EPCI et de ses communes membres montre, sous réserve du respect rigoureux des imputations comptables, une tendance à la dé-mutualisation des charges de personnel (cf. tableau n° 13 ci-après).

Tableau n° 13 : Mutualisation des charges de personnel (en euros)

	2017	2018	2019	2020
Total charges de personnel mutualisées (A)	1 224 404	819 719	648 362	442 340
Total charges de gestion (EPCI+ Communes membres (B)	74 849 300	77 509 734	78 012 188	77 016 930
Taux de mutualisation des charges de gestion (A/(B-A))	1,66%	1,07%	0,84%	0,58%

Source : CRC d'après compte de gestion

L'évaluation de l'effet éventuel de l'intercommunalité sur les dépenses du bloc communal a été étudiée à partir de la notion de neutralité budgétaire inhérente au transfert de compétences et à l'attribution de compensation qui en découle³⁰.

L'hypothèse émise pour cette analyse est qu'une variation des charges dans les communes doit, toutes choses étant égales par ailleurs, s'accompagner d'une évolution contraire dans l'EPCI.

³⁰ Le mécanisme de l'attribution de compensation (AC) a été créé par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Il a pour objet de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources opérés lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) opte pour le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU) et lors de chaque transfert de compétence entre l'EPCI et ses communes membres. Avec l'AC, l'EPCI a vocation à reverser à la commune le solde entre le montant des produits (fiscalité des entreprises, taxe ou redevance des ordures ménagères en général) et celui des charges transférées. Le montant de l'AC originelle fixée par la CLECT, peut varier à la hausse ou à la baisse lors de tout transfert de charges entre l'EPCI et ses communes membres.

Cette évolution contraire allant dans le sens d'une baisse des charges dans les communes et un accroissement au sein de l'EPCI constitue l'indice d'une rationalisation des dépenses.

Pour ce faire, le raisonnement est fondé sur les variations annuelles moyennes, par habitant, sur les postes charges à caractère général, les charges nettes de personnel³¹ et les attributions de compensation. Ces variations concernent la période 2013-2016 pour les ex-communautés de communes et la période 2017-2020 pour PAA.

Comme le montre le tableau n° 14, les évolutions du bloc communal et de l'agglomération vont dans le même sens. L'intercommunalité n'a pas eu d'effet « positif » apparent sur les charges des communes. Les charges à caractère général par habitant évoluent dans le même sens, celles de personnel également, excepté dans les anciennes communautés de communes Moyenne-Durance et Asse-Bléone-Verdon.

Il est précisé que la pandémie n'a pas modifié la tendance des évolutions constatés. De même, l'accroissement de l'attribution de compensation observée ne relève pas de nouveaux transferts de compétences gagés sur des ressources fiscales mais, comme analysé infra, à des charges « redonnées » aux communes.

Tableau n° 14 : Évolution comparative des charges communes membres-agglomération

Evolution annuelle moyenne	Communes membres	CC MOYENNE DURANCE	Communes membres	CC HAUTE BLEONE	Communes membres	CC PAYS DE SEYNE
Charges à caractère général	-2,4%	-9,9%	1,3%	14,4%	1,9%	14,4%
Charges nettes de personnel	7,2%	-4,5%	3,0%	13,8%	2,3%	13,8%
Attribution de compensation	58,8%	-1,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Evolution annuelle moyenne	Communes membres	CC DUYES BLEONE	Communes membres	CC ASSE BLEONE VERDON	Communes membres	PAA
Charges à caractère général	1,0%	3,0%	-4,8%	-16,4%	2,1%	12,0%
Charges nettes de personnel	4,8%	2,9%	2,4%	-4,5%	-0,8%	-1,0%
Attribution de compensation	0,0%	0,0%	-1,6%	-1,8%	6,4%	6,4%

Source : CRC d'après compte de gestion

3.2 Des dépenses marquées par un reversement de la fiscalité dans la moyenne des autres communautés

Comme indiqué par le tableau n° 11, l'agglomération conserve 56 % de la fiscalité levée directement, pour 55 % pour les agglomérations de même dimension.

³¹ Déduction faite des mises à disposition.

3.2.1 Le fonctionnement de la CLECT

La commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) a été créée par délibération du 15 février 2017, conformément aux dispositions du IV de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts. Il appartient à la CLECT d'établir un rapport évaluant le coût des charges transférées, tant à la suite de transfert de compétences que de transfert de patrimoine.

Cette commission est composée des membres des conseils municipaux des communes de l'agglomération, chaque conseil municipal bénéficiant d'au moins un représentant au sein de la CLECT.

La délibération du 15 février 2017 portant création de la commission a ainsi fixé à 60 le nombre de membres la composant, selon la répartition suivante :

Tableau n° 15 : Répartition membres de la CLECT

Communes	Nombre de représentants	%
<i>Digne-les-Bains</i>	11	18 %
<i>Château Arnoux Saint Auban</i>	3	5 %
<i>Les Mées</i>	2	3 %
<i>Peyruis</i>	2	3 %
<i>Autres communes (42)</i>	1	70 %

Source : CRC

La répartition des membres de la CLECT suit celle de la composition du conseil communautaire, les communes à la démographie la plus importante ayant un poids plus important au sein de la commission.

La CLECT a adopté son règlement intérieur lors de sa première séance du 22 juin 2017, sans qu'il ait été approuvé par le conseil communautaire. L'agglomération communique avant le 15 février de chaque année, les montants prévisionnels d'attribution de compensation à chacune des communes membres.

Le mode de révision des attributions de compensation a été fixé lors de la première réunion de la CLECT en 2017. L'agglomération a fait le choix de ne pas retenir le mode de révision libre mais a adopté la méthodologie suivante pour la détermination de ces attributions :

- Pour les charges de fonctionnement non liées à un équipement mais au service : prise en compte des charges réelles de l'exercice N-1 (sauf cas particulier) ;
- Pour les charges liées à un équipement : le coût moyen annualisé en rapport avec la durée de vie des équipements (durée déterminée au cas par cas).

Il ressort des délibérations du conseil communautaire adoptant les attributions de compensation définitives de chaque exercice que le rapport de la CLECT a été transmis à l'ensemble des conseils municipaux qui l'ont adopté à la majorité qualifiée avant présentation au conseil communautaire³².

La CLECT se réunit au minimum une fois par an pour adopter son rapport. Les années 2017 et 2018 ont été plus intensives avec la création de l'agglomération et la nécessité de réunir la CLECT trois fois en 2017 et quatre fois en 2018. Les rapports de la CLECT sont adoptés par la commission avant le 30 septembre de chaque exercice.

Tableau n° 16 : Historique des transferts de charges entre l'EPCI et les communes

	2017	2018	2019	2020
<i>Charges transférées à la CA</i>	Contingent incendie Politique de la ville CLSPD Aire d'accueil des gens du voyage Mission locale Cotisations communales au comité du Pays dignois Contribution à l'abattoir de Digne-les-Bains ZA économiques communales	Compétence GEMAPI Compétence Petite enfance	Ajustement du transfert des accueils collectifs de mineurs	Eau et assainissement
<i>Charges transférées aux communes</i>		Subventions aux associations	Accueil collectif de mineurs de Seyne-les-Alpes et Montclar Compétence Chenil Compétence Voirie Retour d'équipements divers	Compétence restauration scolaire Compétences Bibliothèques
<i>Montant AC définitives</i>	6 671 411 €	6 567 033 €	8 021 354 €	8 115 541 €

Source : Rapports CLECT

³² Cf. article L. 5211-5, II CGCT.

La méthode d'évaluation des charges afférentes à chaque compétence transférée a été définie dans le cadre du rapport 2017 de la CLECT et n'appelle pas d'observations au regard des exigences des dispositions du IV de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts.

EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU), la CA reverse à chaque commune membre le montant des produits de fiscalité professionnelle que celle-ci percevrait, en tenant compte du montant des transferts de charges opérées.

Sur la période, l'attribution de compensation (AC) a augmenté de 6,67 M€ en 2017 à 8,11 M€ en 2020.

Tableau n° 17 : Tableau évolution des attributions de compensation

(en euros)	2017	2018	2019	2020
<i>AC provisoire</i>	6 594 122	6 882 986	7 759 237	7 219 218.
<i>AC - rapport CLECT</i>	6 671 411	6 567 033	8 021 354	8 115 541
<i>AC définitive - délibérations</i>	6 671 411	6 567 033	8 021 354	8 115 541
<i>Écart AC provisoire/définitive</i>	77 289	- 315 953	262 117	896 323.

Source : Rapports CLECT – délibérations EPCI

L'augmentation significative des AC en 2019 (un écart de 1 454 321 €, soit + 22 % par rapport à l'année précédente) se justifie essentiellement par le retour à sept communes des équipements culturels et sportifs, pour un montant d'environ 1 344 000 € (dont, par exemple, 701 000 € pour Château-Arnoux Saint-Auban, 205 000 € pour Peyruis). Pour l'année 2020, l'écart entre le montant provisoire et le montant définitif des AC résulte du différences dans le transfert de la compétence eaux pluviales.

La CA n'a pas d'AC en investissement. Aucun écart n'a été décelé entre les montants inscrits dans les comptes et les rapports de la CLECT. S'agissant d'écarts avec les comptes des communes, sur les six communes³³ bénéficiant des montants les plus élevés d'AC, seuls deux écarts ont été constatés : une différence de 8 600 € en 2017 pour la commune de Peyruis et en 2020 une différence de 1 250 € pour la commune de Seyne-les-Alpes. Selon l'ordonnateur, ces écarts donnent lieu à régularisation par les communes.

³³ Château-Arnoux Saint-Auban, Digne-les-Bains, Les Mées, Seyne-les-Alpes, Sainte-Croix-du-Verdon, Peyruis et Aiglun.

3.2.2 Une coopération financière limitée

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est un mécanisme de péréquation horizontale à l'échelle des ensembles intercommunaux constitués par les EPCI à fiscalité propre et leurs communes-membres. Ce fonds est alimenté par des prélèvements sur les ressources des ensembles intercommunaux les plus prospères et permet, en retour, des reversements aux ensembles intercommunaux moins favorisés.

Les modalités de répartition entre l'EPCI³⁴ et les communes-membres de la charge ou du produit résultant de ce mécanisme font intervenir le coefficient d'intégration fiscale. Les potentiels financiers³⁵ par habitant sont utilisés pour la répartition entre les communes. Il existe, toutefois, deux modalités de répartition dérogatoires permettant aux membres de l'intercommunalité de s'affranchir des règles de répartition de droit commun précitées, dont l'une autorise une répartition libre, sous réserve de recueillir une majorité qualifiée.

PAA s'est prononcée pour la répartition de droit commun, laquelle consiste à répartir les montants prélevés et reversés en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF) soit 38 %.

En 2020, PAA a été prélevée au titre du FPIC d'un montant total de près de 468 000 € et a reçu au titre de ce même fond 1 445 200 €. Ce dernier montant a été réparti pour 552 390 € à la communauté d'agglomération et 892 810 € pour ses communes membres.

Tableau n° 18 : Répartition du FPIC

	2017	2020
Prélèvement global (A)	722 335	467 871
Reversement global (B)	1 338 008	1 445 200
CIF (C)	0,41	0,38
Prélèvement		
P2A (D=C*A)	296 828	178 831
Communes (E=A-D)	425 507	289 039
Reversement		
P2A (F=B*C)	549 825	552 390
Communes (G=B-F)	788 183	892 810
Solde net (F-D)	252 998	373 559
solt par habitant	4,61	6,73

Source : CRC d'après Préfecture 04

Il est observé une augmentation du solde net par habitant de 46 % pour PAA.

Pour les communes membres, le solde net par habitant du FPIC varie en 2020 de - 2,44 € à 27,04 € pour un solde moyen de 10,88 €. (6,60 € en 2017).

³⁴ Cf. annexe n° 5.

³⁵ Élément de mesure de la richesse potentielle d'une commune. Il est égal au potentiel fiscal est égal au potentiel fiscal auquel est ajouté la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) provenant de l'État perçue par la commune l'année précédente (hors compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle). Source : site de l'Observatoire des territoires.

3.3 L'exercice effectif des compétences, la recherche d'une adéquation aux besoins du territoire

Depuis sa création, la CA a vu le champ de ses compétences modifié et élargi à trois reprises. Au 31 décembre 2020, l'agglomération exerce 50 compétences³⁶. La commission thématique créée au sein du conseil communautaire et relative à l'évolution des compétences a eu un rôle de définition et de rationalisation du périmètre de compétence dévolu à la communauté d'agglomération dans un contexte particulièrement mouvant. Ce travail s'est traduit par la restitution de quelques compétences aux communes, notamment celles relatives à l'action sociale de proximité (cf. tableau n° 19 ci-après).

Tableau n° 19 : Principaux transferts et restitutions de compétences aux communes

Date de la prise de compétence	Compétences transférées à l'EPCI	Compétences restituées aux communes
2018	GEMAPI	Action d'animation et d'éducation sportive et culturelle (ex CCDB)
	Petite enfance	Gestion périscolaire (ex CCDB et CCPS)
		CIAS (ex CCHB)
		Maison de santé de Seyne
		Gestion d'un parc de matériel (manifestations locales associations et communes)
		Relais TV
2019		Subventions aux associations
	Ajustement des transferts des accueils collectifs de minieurs	Gestion et développement des chenils (ex CCABV)
		Équipements touristiques : camping des cigales à Peyruis
		Voirie sans intérêt communautaire
		Accueils collectifs de Montclar, Seyne-les-Alpes, Selonnet
2020		Équipements divers (notamment sportifs)
	Eau et assainissement	Compétence bibliothèque
	Eaux pluviales (re-délégation aux communes)	SIRES – restauration scolaire (ex CCDB)

Source : délibérations des 8 novembre 2017, 14 novembre 2018 et 4 décembre 2019 et rapports CLECT 2018 à 2020.

³⁶ Cf. annexe n° 6.

L'exercice de la compétence « gestion des eaux pluviales », bien que transférée en 2020 à la CA, a été déléguée à ses communes membres par délibération du 4 décembre 2019, celle-ci n'étant pas dans la capacité d'intégrer cette compétence avant, *a minima*, l'évaluation du réseau concerné. La complexité du transfert de cette compétence nécessitant notamment des moyens humains matériels et financiers pour recenser les ouvrages et évaluer les coûts induits par cette prise de compétence.

Compte tenu du nombre important de compétences exercées par la CA, la chambre a décidé de ne contrôler que les compétences tenant aux spécificités de l'agglomération : la compétence politique de la ville ne concerne que le territoire d'igno, le développement touristique est un axe majeur de développement de ce territoire et enfin, le transfert de la compétence « eau et assainissement » a nécessité un important travail d'harmonisation afin d'apporter une qualité de l'eau équivalente dans l'ensemble du territoire, malgré des difficultés logistiques et financières.

3.3.1 La compétence « eau et assainissement »

Le transfert de la compétence « eau et assainissement » au 1^{er} janvier 2020 a représenté un coût, tant financier qu'humain, élevé pour la CA. L'exercice de cette compétence a nécessité une forte anticipation. Le pilotage de ce transfert a été assuré par un comité de pilotage composé de vice-présidents de l'agglomération et de ses services, élargi aux conseillers communautaires sous la forme d'un groupe de travail par la suite. À la date du transfert, ce groupe de travail a été transformé en un conseil d'exploitation des régies eaux et assainissement et regroupe 12 élus. Une délibération du 28 février 2020 sur le règlement de ce service a été adoptée.

En 2016, au regard de la complexité de ce transfert, l'ancienne communauté de communes Asse-Bléone-Verdon, accompagnée d'une lettre d'intention de chacune des communautés de communes de la future communauté d'agglomération, avait soumissionné à l'appel à projet de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse pour la mise en œuvre de ce transfert, laquelle correspondait à une aide de 80 % (soit environ 500 000 €). Cette aide comprenait le pilotage sur deux années du futur transfert, avec un agent missionné pour travailler sur l'état des lieux des réseaux ainsi que sur des études annexes (études techniques et études tarifaires). Dès juillet 2017, le directeur de la régie des eaux d'ignoises a été mis à disposition de l'EPCI afin de piloter le transfert.

Ce dernier a débuté la réalisation d'un état des lieux et a rencontré l'ensemble des communes de l'agglomération pour des visites techniques de leurs installations et leur fonctionnement. Ce premier état des lieux de l'ensemble des ouvrages et permettant d'en faire un premier inventaire a duré 18 mois et a permis d'enclencher le travail nécessaire relatif aux tarifs de l'eau et l'assainissement : l'agence de l'eau a financé cette partie de l'étude réalisée par un bureau d'étude chargé d'établir le diagnostic technique ainsi qu'un plan d'investissement. Le 1^{er} programme d'investissement a été élaboré en 2020.

Enfin, en mars 2021, l'agglomération a contracté avec l'agence de l'eau³⁷ dans le cadre d'une « zone de revitalisation rurale », lui permettant d'attraire des subventions pour plus de 6 M€ sur la période 2021-2023.

³⁷ Contrat lié à la zone de revitalisation rurale dans laquelle se situe l'agglomération.

Ce contrat fait notamment état d'un montant de 10,2 M€ dont 3,2 M€ de travaux à réaliser au titre du renouvellement du patrimoine et 1,4 M€ de travaux de sécurisation.

Malgré les subventions qui devraient être perçues de l'agence de l'eau et des autres partenaires financiers, le montant des investissements à réaliser demeure conséquent. Au regard de la capacité d'autofinancement de l'agglomération, le reste à financer de ces investissements, auxquels s'ajouteront nécessairement ceux issus du transfert de la compétence « gestion des eaux pluviales » dont le coût n'est pour le moment pas évalué, nécessitera certainement un recours à l'emprunt, ce qui aura nécessairement un effet sur la situation financière. Cette perspective s'inscrit notamment dans un contexte où l'ensemble des excédents des budgets eau et assainissement des communes n'a pas été transféré à l'agglomération. Seule une quinzaine de communes ont transféré la totalité de ces excédents. Le service « eau et assainissement » de l'agglomération a perçu un total de 2 M€ au titre des excédents des budgets eau des communes et 2,1 M€ au titre de leurs budgets assainissement. Le montant total des excédents nets constaté s'élève à 8,5 M€.

En outre, la complexité de la mise en œuvre de ce transfert a donné lieu à des difficultés et des retards importants en termes de facturation. La fusion des 44 bases d'usagers a été à l'origine de retard dans la facturation, dès lors que la facturation pour 2020 n'a été envoyée qu'en juin 2021. Un montant conséquent d'impayés (0,8 M€) en a résulté pour la seule ville centre. Selon l'ordonnateur, le retard de facturation a été résorbé en décembre 2021, ramenant les impayés à la somme de 0,625 M€.

Enfin, un lissage tarifaire sur 10 ans a été étudié et mis en place afin de garantir l'égalité de service, tant en termes de qualité que de prix, entre les usagers. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que ce lissage tarifaire sera achevé au 1^{er} juillet 2022.

3.3.2 La compétence promotion touristique

La CA exerce la compétence « promotion touristique » via un office de tourisme intercommunautaire, et le thermalisme, la compétence « tourisme » demeurant une compétence partagée entre les collectivités territoriales³⁸.

Dès sa création, l'agglomération s'est investie dans l'exercice de cette compétence avec la création d'un office de tourisme communautaire, l'instauration d'une taxe de séjour et la rédaction d'une stratégie touristique. Entre 2017 et 2020, la CA s'est prononcée 63 fois sur des délibérations ayant trait à la compétence « développement touristique », soit 7,6 % des délibérations adoptées par l'agglomération. Ces délibérations concernent la gouvernance des établissements entrant dans son champ de compétence (Thermes de Digne-les-Bains, Office intercommunautaire de tourisme) et les projets pilotés par l'agglomération, notamment leur financement.

Un agent, attaché territorial, a été affecté en février 2018, à la compétence développement touristique ; ses missions englobent tant la stratégie et l'ingénierie touristique que les équipements touristiques, la supervision du projet l'UNESCO Géoparc et le pilotage et la gestion de la taxe de séjour.

³⁸ Articles L. 111-4 alinéa 2 du CGCT et L. 111-1 du code du tourisme

3.3.2.1 La création de l'office de tourisme intercommunautaire

Avec la prise de la compétence promotion du tourisme, la CA a remanié le réseau d'offices de tourisme préexistant pour créer un office de tourisme intercommunautaire, transformant les anciens offices de tourismes en bureau d'information. Seule la commune de Moustiers-Sainte-Marie a conservé la gestion de son office de tourisme compte tenu de spécificités territoriales³⁹.

Par délibération du 31 mai 2017, le conseil communautaire a validé la convention d'objectifs signée avec l'office de tourisme intercommunautaire « Provence-Alpes-Digne-les-Bains » constitué sous forme associative. Cette convention a été conclue pour une durée d'un an et reconduite par délibération du 5 avril 2018 pour une durée de 3 ans. Elle t encadre très précisément le champ d'action de l'association qui « *a pour objet la mise en œuvre de la politique du tourisme sur le territoire de la communauté d'agglomération* » (article 1^{er} repris également à l'article 4). Cette dernière convention « *définit les objectifs, missions et niveaux de performance que Provence Alpes Agglomération fixe à l'office de tourisme* », notamment la délégation des missions d'accueil et d'information, de promotion et d'animations touristiques. C'est ainsi en pratique l'exercice de la compétence tourisme qui est déléguée à l'association via cette convention comme en dispose l'article 1^{er} : « *Il contribue à coordonner les interventions des divers partenaires du développement touristique et thermal local ainsi que la structuration et la mise en marché de l'offre touristique, l'observation de la fréquentation et l'animation de la Démarche Qualité. / L'office de Tourisme est également chargé de conforter l'activité thermale médicalisée et de remise en forme au travers des missions qui lui sont confiées* ».

La convention adoptée en avril 2018 prévoit le versement d'une subvention de fonctionnement par la communauté d'agglomération de 763 123 euros pour les exercices 2018 à 2020 portée à 970 000 euros pour les années 2021 à 2023. À cette subvention, pourront être alloués des crédits supplémentaires pour toute autre mission confiée à l'office de tourisme mais nécessitant alors la rédaction d'un avenant précisant la nature, la durée et le montant des crédits accordés (cf. *infra*).

L'office de tourisme intercommunal est classé en catégorie I, selon l'arrêté préfectoral du 12 février 2016⁴⁰, et ce, pour une durée de cinq ans. L'office propose ainsi une offre de services renforcée et un rôle fédérateur sur l'ensemble de sa zone géographique.

3.3.2.2 Le fonctionnement de l'office de tourisme

L'office de tourisme est administré par un conseil d'administration et une assemblée générale ordinaire.

L'assemblée générale ordinaire est composée de membres actifs représentant des personnes partenaires du développement touristique, de membres de droits issus de la communauté d'agglomération et de membres d'honneurs désignés par l'assemblée générale. Elle se réunit une fois par an sur convocation du président. Son ordre du jour est fixé par le conseil d'administration. Hormis les membres de droit issus de la CA, chaque membre est redevable d'une cotisation annuelle fixée chaque année par l'assemblée générale.

³⁹ Cette commune avait engagé avant le 1^{er} janvier 2017 une démarche de classement en station de tourisme, lui permettant de déroger au transfert de la compétence « Promotion du tourisme ».

⁴⁰ Arrêté n° 2016-043-002 du 12 février 2016 en vigueur jusqu'au 12 février 2021. Ce classement a été renouvelé par arrêté n° 2021-235-001 du 23 août 2021.

Le conseil d'administration est composé de 22 membres. 10 administrateurs qualifiés de membres de droit sont des élus de la communauté d'agglomération et désignés par le conseil communautaire, soit 45 % de l'effectif global du conseil d'administration. Les 12 autres membres sont des membres élus répartis au sein d'un collège des actifs (six membres) et d'un collège des professionnels (six membres), soit 27 % chacun de l'effectif global du conseil d'administration. Ils sont élus pour une durée maximale de trois années. Le renouvellement des membres a lieu par tiers tous les trois ans. Il se réunit au moins quatre fois par an sur convocation du président, lequel fixe également l'ordre du jour des assemblées.

Depuis sa création, la présidence du conseil d'administration est assurée par un membre de droit. Le collège des professionnels ne déplore pas de postes vacants, contrairement au collège des actifs qui de 2017 à 2019 accusait des postes vacants (3 postes vacants en 2017 et 1 poste vacant en 2018 et 2019). Seule l'année 2020 voit la composition complète du conseil d'administration.

Tableau n° 20 : Évolution de la composition du conseil d'administration de l'office de tourisme

(en % effectif dans le conseil d'administration)	2017	2018	2019	2020
Président	Vice-Président de Provence Alpes Agglomération			
Membres de droit	45 %	45 %	45 %	45 %
Membres collège des actifs	14 %	23 %	23 %	27 %
Membres collège des professionnels	27 %	27 %	23 %	23 %

Source : composition des conseils d'administration – office de tourisme intercommunautaire

Le bureau est composé du président, d'un vice-président, d'un secrétaire, d'un secrétaire-adjoint, d'un trésorier et d'un trésorier adjoint. Ils sont élus pour une durée de trois ans. Les membres du bureau comprennent à 83 % des membres des collèges actifs et professionnels, durant la période sous revue, seul le président étant un représentant de la CA PAA.

3.3.2.3 Le contrôle de l'action de l'office du tourisme intercommunal

L'article 5 des deux conventions signées en 2017 et 2018 impose à l'association une annexe financière détaillée comportant budget prévisionnel et budget réalisé, ses comptes annuels, un rapport du commissaire aux comptes ainsi que son rapport d'activité.

Les délibérations du conseil communautaire allouant les subventions à l'office de tourisme intercommunautaire (OTI) se bornent à préciser que les conditions de la convention sont respectées par l'association, sans qu'il y ait de véritable compte rendu des contrôles effectués. Mis à part l'annexe 1 de la convention 2018-2020 qui liste les membres de son conseil d'administration, aucune des deux conventions ne prévoit la transmission par l'association des documents lui permettant d'apprécier les charges de personnels de l'association subventionnée.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise que la nouvelle convention renforce les modalités de justification et de contrôle de l'association par la CA.

3.3.2.4 Le financement de l'office du tourisme intercommunal

Selon l'article 7 des statuts de l'association, ses ressources sont constituées :

- des crédits de fonctionnement et subventions accordés par les collectivités ;
- des cotisations des membres qui en sont redevables ;
- des ressources de toute nature, décidées par le conseil d'administration ;
- de toute ressource à caractère économique, autorisée par la loi ;
- des dons et legs que l'association peut recevoir en raison de son objet ;
- des intérêts et revenus des biens et valeurs appartenant à l'association ;
- des prestations fournies par l'association.

Sur les trois derniers exercices consolidés (2017 à 2019), l'agglomération a consacré 2,4 M€ au fonctionnement de cet office, via les subventions de fonctionnement accordées (voir tableau n° 20). Sur cette même période, les élus de l'EPCI siégeant au conseil d'administration ont voté (présents, représentés ou suppléés) à 90 % l'attribution de la subvention à l'office de tourisme (80 % pour l'octroi de la subvention en 2017)⁴¹.

Au regard des comptes de résultats produits par l'association, il ressort que les subventions d'exploitation de la communauté d'agglomération représentent l'essentiel des produits d'exploitation de l'association (entre 71 et 79 %).

Tableau n° 21 : Part des subventions de PAA dans les produits d'exploitation de l'association

(en euros)	2017	2018	2019	2020
<i>Subventions d'exploitation</i>	826 715	781 376	942 892	1 000 623
<i>Dont subventions CA PAA</i>	713 123	763 123	924 000	900 000
<i>Cotisations des membres</i>	13 350	13 080	13 650	12 300
<i>Recettes propres</i>	162 613	164 527	181 068	106 145
<i>Autres produits</i>	43	30 050	30 059	16 487
Total	1 002 721	989 034	1 167 670	1 135 556
% des subventions de PAA du total des produits d'exploitation	71 %	77 %	79 %	79 %

Source : comptes de résultat de l'association

⁴¹ Seule la délibération autorisant l'avance de subvention à l'OTI pour 2020 (50 % de 924 000 € soit 462 000 €) a été produite, de laquelle il ressort que 80 % des membres de droits de l'association ont voté la subvention correspondante par l'EPCI.

En application des articles L. 5211-21 et L. 2333-27 du CGCT, la CA a institué une taxe de séjour. Celle-ci doit être affectée aux dépenses « destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune », toujours selon les dispositions de l'article L. 2233-27 du CGCT.

Tableau n° 22 : Financement de l'office de tourisme intercommunal

(en euros)	2017	2018	2019	2020
<i>Dépense : subvention accordée à l'OTI (A)</i>	713 123	763 123	924 000	900 000
<i>Recette : taxe séjour intercommunale (B)</i>	243 203	224 917	490 854	351 778.
<i>Recette : participations département (C)</i>	8 314	8 400	9 390	9 971
<i>Reste à charge budget principal = A - B - C</i>	461 606	529 806	645 315	538 251

Source : conventions d'objectifs et délibérations des subventions à l'OTI, Comptes de gestion et comptes administratifs.

Les recettes de la taxe de séjour ont permis de financer, pour la période 2017-2020, 59 % (1,3 M€) de la charge de financement de l'office intercommunal, laissant au budget général la différence, atténuée de participations du département (enregistrées au compte de gestion).

3.3.2.5 La requalification juridique de l'association

« Lorsqu'une personne privée est créée à l'initiative d'une personne publique qui en contrôle l'organisation et le fonctionnement et qui lui procure l'essentiel de ses ressources, cette personne privée doit être regardée comme "transparente" » (CE, 21 mars 2007, n° 281796, B).

Il résulte des développements précédents que l'association de l'OTI a été créé à l'initiative de la communauté d'agglomération afin qu'elle exerce la compétence « tourisme » à sa charge.

Les modalités de son organisation et de son fonctionnement font état d'une gouvernance dirigée par les membres de droit, élus de l'EPCI. Enfin, l'origine des ressources de l'association provient essentiellement de la subvention d'exploitation versée chaque année par la CA. Les membres de droit votent par ailleurs les subventions accordées à l'OTI. Ces éléments conduisent la chambre à regarder l'association comme un service de la communauté d'agglomération et à retenir la qualification d'association transparente.

La qualification d'association transparente emporte des conséquences non négligeables pour la communauté d'agglomération et ses élus.

La jurisprudence administrative a relevé diverses de ses conséquences :

- *les fautes commises par l'association [transparente] engagent la responsabilité extracontractuelle de la collectivité (CE, 16 février 1977, Dame A...; 2 février 1979, Min de l'agriculture c/ G...);*
- *les agents qu'elle emploie seront regardés comme employés par la collectivité et se verront appliquer les règles d'inéligibilité applicables aux agents de la collectivité (CE, 26 janvier 1990, EM de Chantilly ; 21 juin 1996, EM de Senonches) ou bénéficieront de la prise en compte de cet emploi lors de leur intégration dans la fonction publique (CE, 14 octobre 2009, T...);*
- *les décisions qu'elle prend seront regardées comme prises par l'exécutif de la collectivité (CE, 11 mai 1987, D...). Les effets de cette qualification peuvent aller jusqu'à la reconnaissance d'une gestion de fait et exposer les exécutifs locaux à l'engagement de leur responsabilité financière (Cour des Comptes, 26 mai 1992, Médecin et autres (dit affaire de l'ass. Nice-Communication), GAJF n° 40) ou pénale, la juridiction judiciaire recourant également à la notion de personne morale fictive, en général pour appréhender des tentatives de contournement de la règle de droit, par exemple de mise en concurrence (Crim, 7 novembre 2012, n° 11-82961, au bull).*

3.3.2.6 La stratégie touristique

L'agglomération a impulsé une dynamique afin de renforcer l'attractivité de son territoire et mettre en valeur ses atouts touristiques avec l'élaboration d'une stratégie touristique. Cette stratégie touristique, après avoir établi un diagnostic touristique de l'agglomération, définit 3 axes de développement : l'organisation et la professionnalisation des réseaux et services, la communication et le marketing et le développement des offres et services – notamment autour du thermalisme et des activités de plein air.

Enfin, au-delà de la stratégie touristique, l'un des principaux axes de développement évoqué par l'ordonnateur est le projet de territoire de « pleine santé », s'inscrivant dans les axes développés dans la stratégie touristique. Selon l'ordonnateur, « l'objectif est de faire de Digne-les-Bains et son agglomération un lieu de référence sur la prévention santé et le bien-être, en étant en phase avec la stratégie régionale sur la « silver économie ».

En 2019, Provence Alpes agglomération a élaboré une stratégie et une feuille de route « Pleine santé » intégrant notamment les projets européen Alcotra ». L'agglomération est d'ailleurs chef de file du projet « Alcotra Prosol Senior⁴² » et coordonne les actions de ses sept partenaires.

En outre, le thermalisme s'inscrit dans le projet territoire pleine santé. D'importants travaux ont été réalisés visant à moderniser l'équipement et à diversifier l'offre thermale. À ce titre, les travaux de construction d'un spa sont en voie d'achèvement.

⁴² « Le projet SENIOR fait partie de la stratégie du Plan Intégré Thématique PROSOL, et vise à améliorer le suivi du parcours de soin pour les seniors et leurs aidants professionnels » (réf. : PROSOL SENIOR | Alcotra (interreg-alcotra.eu)).

3.3.3 La politique de la ville

Cette compétence a été intégrée à l'agglomération lors de sa création. Bien qu'exercée par l'agglomération, la politique de la ville ne concerne toutefois que la ville de Digne-les-Bains qui bénéficie d'un contrat de ville⁴³ pour la période 2015-2020⁴⁴ et émarge au programme Action Cœur de Ville (ACV) depuis 2018⁴⁵.

3.3.3.1 Le contrat de ville

Deux quartiers sont principalement concernés par le contrat de ville : le centre ancien de Digne-les-Bains et le quartier du Pigeonnier. Le centre ancien est fortement marqué par son architecture et son histoire médiévale rendant les logements difficilement habitables et expliquant leur forte vacance. Le quartier du Pigeonnier se situe sur la route des thermes et comporte de grands ensembles de logements sociaux. Il s'agit d'un quartier vieillissant disposant de peu d'équipements au détriment de sa population, précaire et peu mobile.

Carte n° 2 : Positionnement des quartiers prioritaires de la ville de Digne-les-Bains



Source : PAA.

Le contrat de ville a défini trois axes d'intervention pour ces quartiers : le développement économique, la cohésion sociale et le cadre de vie. Un comité de pilotage et un comité de programmation sont chargés de valider les projets répondant aux enjeux et objectifs du contrat de ville, et le montant des contributions financières des partenaires. Ce comité est composé des partenaires du contrat de ville. Ce sont essentiellement des associations qui sont porteuses des projets retenus par le comité de pilotage.

⁴³ Définit par l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine et signé par une pluralité d'acteurs institutionnels dont l'État, la ville et l'agglomération.

⁴⁴ La signature du contrat de ville aurait dû entraîner pour l'EPCI la signature d'un pacte financier et fiscal, rendu obligatoire par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014.

⁴⁵ Signature du programme Action Cœur de ville le 28 septembre 2018, suivant délibération n° 23 du 26 septembre 2018.

Une équipe a été missionnée pour assurer l'animation du contrat de ville, regroupant 0,15 ETP et composée de deux agents mis à disposition par la commune de Digne-les-Bains : une cheffe de projet pour deux journées par mois (0,1 ETP) et un secrétariat administratif (0,05 ETP). Cette équipe a été renforcée par l'arrivée d'un animateur « politique de la ville » en mai 2019 (0,8 ETP) dans le cadre d'un contrat « adulte relais », financé pour partie par l'État (19 349 €/an⁴⁶).

La CA PAA engage des crédits spécifiques au titre de la programmation annuelle « Politique de la ville » retenue pour le contrat de ville de Digne-les-Bains. Son principal partenaire financier est l'État, dont la participation financière s'élève à 108 000 €. Outre la commune qui participe par le biais de mises à disposition de personnels en application des dispositions de l'article L. 5211-4-1 du CGCT, d'autres institutions et organismes sont associés, mais dans le cadre du droit commun, tels que le département, la Caisse d'allocations Familiales, Pôle Emploi, l'Agence régionale de Santé, les bailleurs sociaux, les chambres consulaires et les conseils citoyens.

Tableau n° 23 : Participations financières à la politique de la ville

(montants en euros)	2017	2018	2019	2020
<i>CA(A)</i>	53 000	52 310	53 000	41 250
<i>État (B)</i>	108 000	108 000	108 000	108 000
<i>Total crédits fléchés « politique de la ville » (C)</i>	161 000	160 31	233 000	149 250
<i>Financements demandés « politique de la ville » (D)</i>	552 510	252 794	220 705	203 643
<i>Montant total des actions(E)</i>	919 549	857 514	957 504	692 729
<i>% crédits « politique de la ville » dans les demandes de financement « Politique de la ville » (B/C*100)</i>	29 %	63 %	105 %	73 %
<i>Participation PAA/ demandes financement « politique de la ville » (A/C*100)</i>	9,5 %	20,6 %	24 %	20,2 %

Source : délibérations PAA.

Ainsi, sur l'ensemble de la période sous revue, le total des participations de PAA aux actions relevant de la politique de la ville s'élève à 199 560 euros. Cette participation représente 28 % des montants totaux alloués dans le cadre du financement politique de la ville, soit 703 560 €. Le coût total des actions « politique de la ville » représente, pour la période sous revue, 3,4 M€.

Les investissements réalisés en matière de politique de la ville sont proportionnés par rapport à ceux concernant la ruralité.

⁴⁶ Délibération n° 28 du 12 décembre 2018.

Les 145 actions menées dans le cadre du contrat de ruralité signé pour la période 2017-2020, dont l'agglomération est partie prenante aux côtés de l'État, représentent un coût total de 39,5 M€, toutes maîtrises d'ouvrage confondues dont 34 % de financements étatiques. Sur cette même période, les projets portés directement par la CA représentent un coût d'environ 7,3 M€.

L'évaluation du contrat de ville à mi-parcours, en 2018, fait apparaître une prépondérance du financement des actions relevant de la cohésion sociale et du développement économique, en cohérence avec les objectifs retenus du contrat de ville. Il ressort également une problématique d'adéquation des projets aux actions développées par la politique de la ville relative à la qualité insuffisante des projets présentés.

3.3.3.2 Le programme Action Cœur de Ville

La CA a signé une convention pluriannuelle sur la période 2018-2023 relative au programme « Action Cœur de Ville », d'envergure nationale qui a pour objectif de revitaliser le centre-ville, via des actions portant sur l'espace public, l'espace commercial et l'habitat.

Un poste « d'adulte relais » a été créé pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} janvier 2019 dont les missions sont d'assurer l'animation locale du contrat de ville, de développer un réseau d'acteur politique de la ville/Cœur de ville, d'assurer l'organisation des instances de gouvernance politiques et techniques et commandes ponctuelles, d'assurer et faciliter le lien entre les instances participatives et les signataires des contrats de ville et ACV et, enfin, d'accompagner les initiatives citoyennes en lien avec ces mêmes contrats.

Ce poste est financé en partie par des crédits ouverts par le contrat de ville, à hauteur de 19 349 € sur la période de trois ans. Un tableau de bord de son activité est retracé au sein du bilan 2019-2020 de la politique de la ville, faisant état de l'animation du contrat.

Une convention a également été signée avec Action Logement ayant pour objet de favoriser la restructuration d'immeubles du centre-ville afin d'y développer une offre locative d'habitat et de commerce rénovée dans le but d'accroître l'attractivité du centre-ville.

L'agglomération s'est engagée dans une démarche de revitalisation du centre-ville en actionnant les leviers proposés par le programme action cœur de ville, via l'implication du directeur général adjoint préposé à la politique de la ville, qui est également le directeur général des services de la ville de Digne-les-Bains. Cette proximité entre ces deux collectivités est ici particulièrement utile au regard du périmètre uniquement dignois représenté par cette politique.

3.3.3.3 La création d'un emploi de manager de centre-ville

Par délibération du 15 octobre 2020, l'agglomération a validé le recrutement pour deux années d'un manager de centre-ville, chargé de la mise en place du plan stratégique de la CA, en lien avec la ville, de Digne-les-Bains et la chambre de commerce et d'industrie du département. Ce poste est subventionné jusqu'en 2022 par le conseil régional et par le programme FEADER, dans le cadre d'un contrat de projet, pour un coût annuel chargé à la charge de l'agglomération de 8 000 euros.

Ce manager de centre-ville assure notamment la cohérence des deux dispositifs, en lien avec le poste d'« adulte relais », lequel s'inscrit plus spécifiquement dans la politique de la ville. Toutefois, les missions dévolues à ces deux acteurs dont l'action est largement consacrée au centre-ville présentent des risques de superposition de compétences.

Tableau n° 24 : Récapitulatif des missions adulte-relais/manager de centre-ville

Adulte-relais	Manager centre-ville
<ul style="list-style-type: none"> Assurer l'animation locale du contrat de ville ; Développer un réseau d'acteurs politique de la ville/cœur de ville ; Assurer l'organisation des instances de gouvernance politiques et techniques et commandes ponctuelles ; Assurer et faciliter le lien entre les instances participatives, les signataires du contrat de ville/ ACV et les opérateurs ; Accompagner les initiatives citoyennes en lien avec le contrat de ville/Cœur de ville 	<ul style="list-style-type: none"> Renforcer l'offre et l'appareil commercial ; Favoriser les partenariats publics/privés et développer un réseau d'acteurs contribuant au développement du centre-ville ; Assurer la promotion de la ville de Digne-les-Bains ; Favoriser l'innovation, l'usage des outils numériques ; Faciliter les échanges entre les collectivités, les chambres consulaires et l'association de commerçants sur les thématiques du centre-ville ; Être relais d'information et force de proposition sur les projets menés au centre-ville à l'initiative des partenaires

Source : délibérations de la CA n° 2018-620 du 12 décembre 2018 et n° 2020-371 du 15 octobre 2020.

Le tableau de bord des activités de « l'adulte-relais », retranscrit dans le bilan de la politique de la ville 2019-2020 montre l'investissement de cet agent dans diverses réunions - place de l'emploi, liens avec promoteurs sociaux et le comité local d'action sociale (CLAS) par exemple - et divers échanges avec les services et organismes concernés par cette politique autour de projets tels que le projet « 1h/1 enfant » ou encore d'échange sur les projets et les actions à venir.

3.3.4 Les définitions de l'intérêt communautaire

La définition de l'intérêt communautaire permet de moduler l'exercice de certaines compétences par l'EPCI. Seules les actions affectées d'un intérêt communautaire relèvent de l'intercommunalité, les autres demeurant dans le champ de compétence communal. Depuis la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, l'intérêt communautaire est déterminé par l'assemblée délibérante de l'EPCI à la majorité des deux tiers dans un délai maximum de deux ans suivant le transfert de la compétence.

Conformément aux dispositions de l'article L. 5214-16 du CGCT, l'établissement exerce des compétences d'intérêt communautaire en matière de politique locale du commerce, d'aménagement de l'espace (ZAC, voiries), d'équipements sportifs et culturels et d'équilibre social de l'habitat. Les définitions proposées au conseil communautaire ont été rédigées par la commission « évolution des compétences ». La compétence « politique locale du commerce » est celle qui bénéficie d'une définition non restrictive.

La compétence « équilibre social de l'habitat » dont la définition de l'intérêt communautaire précise qu'elle n'est transitoire que dans l'attente de l'approbation du plan local de l'habitat (PLH), demeure ainsi limitée par l'absence de ce document de programmation. Les autres compétences sont définies plus strictement.

Tableau n° 25 : Contenu des compétences d'intérêt communautaire

Compétence	Délibération	Objet
<i>Développement économique : politique locale du commerce</i>	8 novembre 2017	<ul style="list-style-type: none"> Observation des évolutions des dynamiques commerciales et réalisation de schémas d'implantation commerciale (SCoT) ; Restructuration des zones commerciales ; Revitalisation des centralités
<i>Développement économique : politique locale du commerce</i>	13 février 2019	<ul style="list-style-type: none"> Stratégie intercommunale de développement commercial ; Observation des dynamiques commerciales et comportements d'achat (enquêtes et diagnostics) Réalisation de schémas d'implantation commerciale ; Revitalisation des centralité (quartiers politique de la ville)
<i>Aménagement de l'espace : ZAC, voirie, équipements culturels et sportifs</i>	14 novembre 2018	<ul style="list-style-type: none"> ZAC créées à l'initiative de l'agglomération ; Liste restrictive et exhaustive des voiries d'intérêt communautaire ; Liste restrictive et exhaustive des équipements
<i>Équilibre social de l'habitat</i>	14 novembre 2018	<p>Définition transitoire dans l'attente de l'adoption du PLH :</p> <ul style="list-style-type: none"> Politique du logement : Réhabilitation du parc de logements locatifs sociaux existants engagée par un organisme HLM ; Actions et aides du logement social : garantie des emprunts sur les interventions de réhabilitation du parc locatif social engagées par une organisme HLM ; Logement des personnes défavorisées : garantie des emprunts sur les interventions de réhabilitation du parc locatif social engagées par une organisme HLM ; Amélioration du parc immobilier bâti : interventions engagées par un organisme HLM sur le parc de logements locatifs sociaux existants.
<i>Équipements culturels et sportifs</i>	28 mai 2019	Clarification des compétences en matière de lecture publique (retour aux autres bibliothèques municipales))

Source : délibérations du conseil communautaire

En matière d'équipements structurants intercommunaux, un certain nombre d'équipements communaux disposent d'un réel intérêt communautaire (piscines, clarification des compétences des médiathèques) mais ont fait l'objet d'un retour aux communes.

Les conséquences financières pour l'agglomération, notamment les frais de fonctionnement de ces équipements et le coût de travaux d'entretien, ont été trop importantes pour la CA, expliquant l'augmentation des attributions de compensation pour les communes concernées d'environ 2 M€ au total entre 2018 et 2020.

3.3.5 La délégation aux organismes extérieurs

La CA adhère à divers organismes extérieurs, dont certains exercent par délégation des compétences intercommunautaires : 4 compétences obligatoires sont déléguées à des opérateurs extérieurs. Certaines compétences optionnelles et facultatives sont exercées via des organismes extérieurs (ex équipements culturels, réseau informatique).

Tableau n° 26 : Organismes extérieurs exerçant une compétence de l'agglomération

Compétences obligatoires	Délégation organisme extérieur
<i>Développement économique</i>	Office du tourisme Provence Alpes (association)
	Régie des Thermes de Digne-les-Bains
<i>Eau</i>	Syndicat mixte d'adduction d'eau potable Durance plateau d'Albion (SMAEP)
<i>GEMAPI</i>	Syndicat mixte d'aménagement de la vallée de la Durance
	Syndicat mixte Asse Bléone
	Syndicat mixte du Parc Naturel Régional du Verdon
<i>Collecte et traitement déchets ménagers</i>	Syndicat mixte départemental d'élimination et de valorisation des ordures ménagères (SYDEVOM)

Sources : données PAA.

L'agglomération délègue peu ses compétences à des organismes extérieurs, sauf pour des compétences qui exigent une technicité particulière (exemple pour le cas de la GEMAPI). La compétence de collecte et traitement des déchets ménagers est répartie entre la collecte proprement dite assurée par l'agglomération et le traitement des déchets assuré par le SYDEVOM.

Au cours de la période sous revue, la CA a utilisé ses ressources à la mise en place de ses compétences et à la stabilisation de son organisation fin 2020, l'agglomération apparaît comme un gestionnaire de compétences portant sur des axes de développement limités et qui ne s'inscrivent pas encore dans une démarche prospective en l'absence de projet de territoire.

La construction de la CA issue de la fusion de cinq communautés de communes aux caractéristiques variées a nécessité des efforts importants d'harmonisation au détriment du développement du niveau d'intégration.

Le rythme soutenu des transferts de compétences et leur importance a freiné la communauté d'agglomération dans sa recherche de stabilité dans son fonctionnement, constituant un frein à une véritable adhésion de conviction, dès lors où ces continuels changements ne permettent qu'une adhésion de fait.

4 L'ÉLABORATION DES ÉQUILIBRES TERRITORIAUX LOCAUX

La CA s'est construite autour de la ville-centre située au cœur d'un territoire rural marqué par des espaces aux caractéristiques fortes avec un pays de montagne au nord et un pays provençal fortement touristique au sud, reliés par un territoire urbanisé et industriel autour de Digne-les-Bains et Château-Arnoux-Saint-Auban. Les services tels que les transports collectifs, les services culturels et les institutions sont situés dans la ville-centre. Les zones d'activités sont situées principalement sur les territoires des anciennes communautés de communes Asse-Bléone-Verdon et Moyenne-Durance, qui comptaient à elles-seules les 2/3 de la population de l'agglomération.

4.1 Une planification annoncée mais incomplète

4.1.1 Un schéma de cohérence territorial, pilier fondateur de l'agglomération, en cours d'élaboration

Introduit par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite SRU), la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite ALUR) a renforcé le rôle stratégique du schéma de cohérence territorial (SCoT). Celui-ci doit assurer la mise en cohérence des différentes politiques publiques territoriales à l'échelle d'un large bassin de vie. Afin d'inciter les collectivités à s'engager dans l'élaboration de cette planification, le principe de l'urbanisation limitée s'applique aux communes non couvertes par un SCoT opposable.

La démarche d'élaboration du SCoT couvrant le périmètre de la CA a débuté avant la création de la communauté d'agglomération. L'initiative commune des précédentes communautés de communes s'est formalisée par l'adoption de délibérations par chacune d'entre elles entre le 15 décembre 2015 et le 3 juin 2016 fixant le périmètre d'élaboration du SCoT, correspondant à celui de la future communauté d'agglomération. L'arrêté préfectoral du 14 février 2017 a acté ce périmètre.

Une fois PAA créée, par délibération du 5 avril 2018, l'intercommunalité a prescrit le SCoT et ses modalités de consultation.

L'élaboration du contenu du SCoT a été ralenti par la survenance de la crise COVID-19. Le diagnostic territorial prévu par les dispositions de l'article L. 141-3 du code de l'urbanisme devait ainsi être validé au cours de l'année 2021, permettant d'engager la réalisation du projet d'aménagement stratégique, qui est le premier document nécessaire à la rédaction du schéma.

4.1.2 Le programme local de l'habitat

La démarche d'élaboration du PLH est encadrée par les articles L. 302-1 à L. 302-4-1 du code de la construction et de l'habitation,

Par délibération du 5 avril 2018 et suite à une demande de la préfecture, la CA a décidé de mener des « investigations préparatoires », différant l'engagement des démarches du PLH. L'agglomération a ainsi souhaité coupler la réalisation du PLH avec les investigations menées dans le cadre de l'élaboration du SCoT. Ce n'est que par délibération du 13 février 2019 que la communauté d'agglomération s'est engagée dans l'élaboration de son PLH. Ce dernier, à l'issue de la période sous revue, n'a pas encore été approuvé.

4.1.3 Le plan climat-air-énergie territorial

L'article L. 229-26 du code de l'environnement prévoit que « (...) Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 1^{er} janvier 2017 et regroupant plus de 20 000 habitants adoptent un plan climat-air-énergie territorial au plus tard le 31 décembre 2018 (...) ».

Le conseil communautaire, dans la délibération du 31 mai 2017, a approuvé le démarrage de la démarche d'élaboration du plan climat-air-énergie territorial (PCAET)⁴⁷. Ce plan a été approuvé par le conseil communautaire du 28 février 2020.

Le PCAET est le premier document de planification initié et mené à terme par la CA. Cette démarche souligne la volonté de l'agglomération de s'investir dans la transition énergétique.

Un comité technique a été constitué afin de suivre les avancées des actions inscrites dans le PCAET. Cependant, le PCAET ne dispose pas d'une ligne budgétaire dédiée, les actions étant financées sur le budget général, selon les aides financières disponibles. L'effectivité des actions est donc tributaire des financements tiers disponibles.

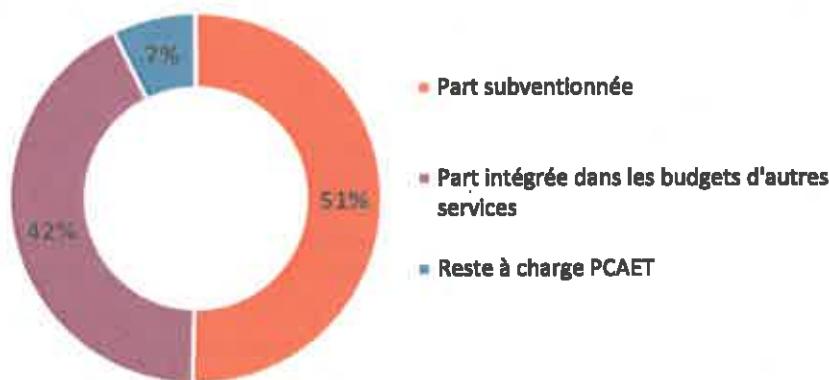
Il ressort néanmoins du comité technique du 25 août 2020 que 60 % des actions relevées par le PCAET ont été engagées, pour un montant total de 13 M € dont 6,7 M€ de subventions, principalement de l'ADEME, le FEDER. Les autres services intégrant les actions PCAET dans le budget sont notamment les services des déchets, du transport et GEMAPI.

⁴⁷ La délibération encadrant les modalités d'élaboration et de concertation a été approuvée le 8 novembre 2017.

Le reste à charge dévolu au budget principal pour les actions PCAET ne représentent alors que 7 % du total des actions engagées, soit 970 145 €.

Graphique n° 3 : Répartition du budget des actions PCAET

Répartition du budget des actions PCAET de PAA



Sources : données PAA – estimation budget PCAET.

4.1.4 L'absence de plan local d'urbanisme intercommunal, au détriment de la cohérence de planification

Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) prévu par les articles L. 123-1 et suivants du code de l'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'EPCI, en collaboration avec ses communes-membres. Il doit être compatible avec le SCoT, s'il existe.

En application de l'article 136 de la loi ALUR⁴⁸ du 24 mars 2014, qui attribue aux communautés d'agglomération de manière obligatoire la compétence PLU, cette dernière aurait dû être transférée à la CA à compter du 27 mars 2017, mais une « minorité de blocage », constituée d'au moins 25 % des communes-membres représentant au moins 20 % de la population de la communauté d'agglomération, s'y est opposée dans le délai prescrit par la loi.

Vingt communes-membres de la CA (sur 46), soit environ 43 %, représentant également environ 30 % de la population (données INSEE 2017), se sont opposées, par délibérations concordantes, au transfert de la compétence PLU à l'intercommunalité. Quinze communes-membres ne se sont pas positionnées.

Ce même article 136 de la loi ALUR dispose que cette compétence sera transférée de plein droit à la communauté d'agglomération, si elle n'a pas été prise à la suite de sa création, le 1^{er} juillet suivant l'année du renouvellement de son conseil, soit le 1^{er} juillet 2021⁴⁹, sauf minorité de blocage.

⁴⁸ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

⁴⁹ Délai modifié et reporté de 6 mois par la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020.

La CA n'exerce donc pas cette compétence structurante qui aurait, en outre, vocation à être élaborée concomitamment au SCoT pour en assurer l'effectivité et la cohérence.

L'agglomération indique cependant que le transfert de cette compétence sera certainement repoussé à nouveau, bien que le délai pour que les élus se prononcent sur ce transfert ne soit pas encore forclos. En effet, l'EPCI ne souhaite pas le transfert de cette compétence au regard du champ de compétence déjà exercé et des transferts de compétences importants qu'il a dû absorber (notamment GEMAPI, Eau et assainissement) et le transfert conséquent, en cours, de gestion des eaux pluviales.

Cette situation, même parfaitement légale, prive, de fait, l'intercommunalité de la possibilité de mettre en œuvre une politique majeure et cohérente en lien avec les autres outils de planification en cours d'élaboration, dont l'objet vise notamment à éviter l'étalement urbain et un « mitage » excessif des territoires. L'opportunité de se doter d'un PLUi apparaît de surcroît profitable aux communes membre de l'agglomération dès lors que, sur le territoire de l'agglomération, seules 21 communes sont dotées d'un plan local d'urbanisme (soit 45 % des communes), Cinq sont dotées d'une carte communale et 20 sont demeurées au règlement national d'urbanisme (RNU).

4.2 L'organisation de l'agglomération

Les effectifs de la CA sont répartis entre cinq pôles, sous la direction d'un directeur général des services. Ces cinq pôles ont évolué pour être en adéquation avec les transferts de compétences, permettant également un rééquilibrage des missions entre les différents pôles.

4.2.1 La gestion des ressources humaines : harmonisation et consolidation des effectifs

Au 31 décembre 2020, l'agglomération emploie 334 agents (dont 50 agents contractuels). Ces effectifs sont essentiellement alloués, durant la période sous revue, à l'extension et à la structuration des compétences de l'agglomération.

Tableau n° 27 : Évolution des emplois permanents

	2017	2018	2019	2020
<i>Compte Administratif</i>	Non communiqué	292	285	334
<i>Tableau service RH</i>	292 dont : <ul style="list-style-type: none"> • 282 emplois budgétaires ; • 10 apprentis et emplois d'avenir ; • Absence des effectifs de l'abattoir. 	292 dont : <ul style="list-style-type: none"> • 275 emplois budgétaires ; • 17 emplois des abattoirs. 	285	334,37 dont : <ul style="list-style-type: none"> • 289,37 emplois budgétaires ; • 45 emplois apprentis, salariés des abattoirs et service eau et assainissement.
<i>Délibérations</i>	295 ⁵⁰	294	Absence de délibération	336
<i>Rapports annuels</i>	345	380	278	n.c.

Source : CRC à partir des comptes administratifs – délibérations des 21 septembre 2017 ; 27 juin 2018 et 15 octobre 2020 – des données du service RH et des rapports annuels d'activité.

Les écarts entre les effectifs relevés entre les comptes annuels, les délibérations et les rapports annuels s'expliquent par l'absence de concordance des périmètres pris en compte. Ainsi, les délibérations du tableau des emplois, dont le nombre est plus élevé, dès lors que certains postes étaient vacants ou non pourvus à la date du 31 décembre de chaque année. Les effectifs reportés dans les rapports annuels de 2017 et 2018 correspondent aux effectifs en présence à la date du rapport, sans distinction entre emplois temporaires et emplois permanents. Le rapport de 2019 n'indique que le nombre d'emplois publics et omet les emplois de droit privé.

Ces distinctions pourront faire l'objet de précisions afin d'être en concordance avec le tableau des effectifs inscrits aux comptes administratifs.

Les emplois budgétaires sont composés en grande partie d'emplois permanents à temps complet. Entre 2017 et 2020, l'agglomération a eu recours à des agents non-titulaires (entre 13 et 22 % des emplois budgétaires) et gère également des agents de droit privé (pour les abattoirs et le service eau et assainissement) ainsi que des apprentis. Elle a eu également recours à des emplois d'avenir jusqu'en 2018.

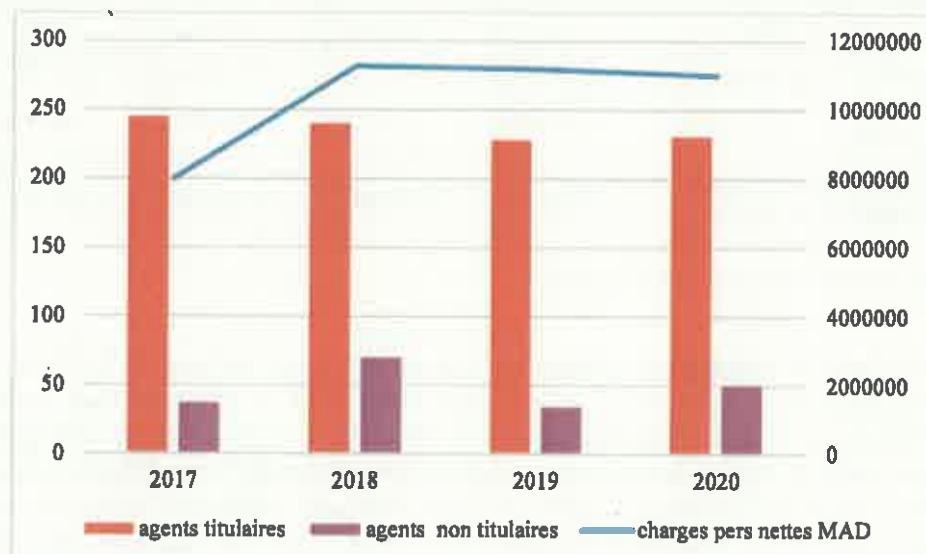
⁵⁰ Par deux délibérations antérieures, le tableau des emplois a été modifié passant de 268 par délibération du 19 janvier 2017, puis 288 par délibération du 31 mai 2017 et enfin 295 par délibération du 21 septembre 2017.

Tableau n° 28 : Évolution des effectifs permanents

(en ETP)	2017	2018	2019	2020	Évolution
<i>Titulaires</i>	245	240	228	231	- 14
<i>Non-titulaires</i>	37	70	34	50	+ 13
<i>Total</i>	282	310	262	281	- 1
<i>Emploi d'avenir</i>	7	4	0	0	- 7
<i>Apprenti</i>	3	3	2	5	+ 2
<i>Abattoirs – dont emplois privés</i>	15,3	15,3	14	15	- 0,3
<i>Eau et assainissement – dont emplois privés</i>	0	0	0	25	+ 25
<i>Total général</i>	307	332,3	278	326	+ 18,7

Source : CA PAA – effectifs au 31 décembre 2017, 2018, 2019 et 2020.

Graphique n° 4 : Emplois budgétaires - Évolution des effectifs (titulaires et non titulaires)



Source : Données PAA

Les emplois budgétaires ont été touchés par les différents transferts de compétences. Au cours de la mandature 2017-2020, les effectifs permanents (titulaires et non titulaires) sont néanmoins restés stables, - 1 ETP entre 2017 et 2020, avec sur la période une baisse des effectifs titulaires de 14 ETP et une hausse des agents non titulaires de 13 ETP. Le nombre d'agents affectés aux abattoirs a été réduit de 25 %. Ainsi, c'est le transfert de la compétence eau et assainissement qui est la cause de l'augmentation, modérée, des effectifs sur la période.

Tableau n° 29 : Évolution des charges de personnels (budget principal)

(en euros)	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle
<i>Rémunération principale</i>	5 283 214	5 126 933	4 895 589	4 590 806	- 4,6 %
<i>Régime indemnitaire</i>	1 055 918	1 098 182	1 066 693	1 041 725	- 0,5 %
<i>Autres indemnités</i>	146 819	122 670	116 744	113 983	- 8,1 %
Rémunérations des titulaires	6 485 951	6 347 785	6 079 026	5 746 514	- 4,0 %
<i>Rémunérations principales</i>	1 377 486	1 574 690	1 553 486	1 661 062	6,4 %
<i>Indemnités</i>	105 800	119 644	117 107	191 981	22,0 %
Rémunérations des non titulaires	1 483 286	1 694 335	1 670 593	1 853 044	7,7 %
<i>Autres rémunérations</i>	195 442	134 408	44 848	28 881	- 47,1 %
<i>Rémunérations du personnel hors atténuations de charges</i>	8 164 679	8 176 528	7 794 467	7 628 438	- 2,2 %
<i>Atténuations de charges</i>	268 218	260 414	226 267	380 840	12,4 %
Total rémunérations du personnel	7 896 461	7 916 114	7 568 200	7 247 598	- 2,8 %
<i>Charges sociales</i>	3 482 891	3 297 160	3 120 024	3 087 760	- 3,9 %
<i>Impôts et taxes sur rémunérations</i>	230 680	233 221	225 330	210 213	- 3,0 %
<i>Autres charges de personnel</i>	278 622	315 179	311 633	330 474	5,9 %
<i>Charges de personnel interne</i>	11 888 654	11 761 675	11 225 187	10 876 044	- 2,9 %
<i>Charges de personnel externe</i>	461 171	498 053	353 722	285 841	- 14,7 %
Charges totales de personnel	12 349 825	12 259 728	11 578 909	11 161 885	- 3,3 %
<i>Remboursement de personnel mis à disposition (MAD)</i>	1 079 970	442 211	387 452	158 193	- 47,3 %
<i>Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD</i>	11 269 855	11 817 517	11 191 457	11 003 693	- 0,8 %

Source : CRC d'après comptes de gestion (Anaf)

L'évolution des charges de personnel (tableau 29), qui a diminué de 0,8 % en variation annuelle moyenne (soit - 266 162 € en volume) entre 2017 et 2020 est bien maîtrisée par l'agglomération qui justifie cette situation par la nécessité de rationaliser, optimiser et créer de nouveaux services ou d'en restructurer certains autres, du fait de la modification du périmètre de leurs missions ou de l'absence d'agents titulaires (maladie, maternité). Ainsi, les services de ressources humaines et financiers du pôle fonctionnel ont été réajustés, le service RH bénéficiant d'un ETP en plus alors que le service finances a été réduit de 3,8 ETP. Le pôle « Aménagement et développement durable », issu de la fusion des pôles développement territorial et planification projet avec un redéploiement des missions et la création de nouveaux postes. Enfin, dans une logique d'optimisation, la CA a créé une direction commune des médiathèques et redéployé les agents affectés à l'exercice de compétences retransférées aux communes.

Tableau n° 30 : Évolution de la part des charges de personnel dans les charges de gestion courantes

(en euros)	2017	2018	2019	2020
Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	11 269 855	11 817 517	11 191 457	11 003 693
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>39,9 %</i>	<i>39,3 %</i>	<i>37,7 %</i>	<i>36,5 %</i>

Source : CRC d'après comptes de gestion

Ainsi, les charges totales de personnel ont enregistré entre 2017 et 2020 une baisse de 1,18 M€. Cette diminution se révèle significative au regard de l'importance des transferts de compétences à la communauté d'agglomération. Les dépenses de personnels représentent néanmoins plus du tiers des charges de gestion courantes, malgré une diminution de près de 3,5 points entre 2017 et 2020, traduisant l'effort important consenti par l'agglomération sur sa masse salariale à travers la maîtrise de celle-ci, et ce, dans un contexte de construction mouvant de l'agglomération au gré des fluctuations des transferts et retours de compétences.

4.2.2 L'incidence des transferts de compétence sur les effectifs

La création de cette agglomération a impliqué la mise en commun des agents issus des cinq communautés de communes. L'agglomération a ensuite progressivement affiné ses besoins, restructuré ses pôles et diminué le nombre de mises à disposition. Ainsi, au 1^{er} janvier 2017, la CA recensait 61 agents mis à disposition par les communes, dont trois sans limitation de durée. 48 de ces mises à dispositions ont pris fin de manière échelonnée entre 2017 et 2020. Le nombre de nouvelles mises à disposition a été limité à six en 2018 et 23 (dont 13 sans limitation de durée) en 2020. En 2020, l'agglomération compte désormais 42 mises à dispositions dont 26 sans limitation de durée.

Tableau n° 31 : Évolution des coûts des mises à dispositions

(en euros)	Somme globalisée 2016 des EPCI précurseurs	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne 2017-2020
Charges totales de personnel	8 669 390	12 349 825	12 259 728	11 578 909	11 161 885	- 3,3 %
Remboursement de personnel mis à disposition	669 588	1 079 970	442 211	387 452	158 193	- 47,3 %
Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	7 999 802	11 269 855	11 817 517	11 191 457	11 003 693	- 0,8 %

Source : CRC d'après comptes de gestion

Selon les comptes de gestion, les remboursements de mise à disposition ont diminué de 47 %, soit - 921 777 €, entre 2017 et 2020, après avoir été alourdis lors du passage à la communauté d'agglomération (+ 410 382 €) laquelle a absorbé les mises à disposition antérieures existantes dans certaines communautés de communes du fait de mutualisation avancée de services, notamment dans la communauté de communes de Moyenne Durance.

Cette évolution suit les efforts réalisés par la CA pour diminuer progressivement les mises à dispositions croisées issues de la fusion des cinq intercommunalités préexistantes.

Le tableau n° 32 relatif aux charges de personnels mutualisés globalise dépenses et recettes liées à ces charges. Selon PAA, le coût *stricto sensu* des mises à disposition sur la période sous revue serait les suivants :

Tableau n° 32 : Coût des mises à dispositions par la CA

2017	2018	2019	2020
333 810 €	487 579 €	411 512 €	176 969 €

Source : données CA PAA

En 2020, le coût des mises à disposition demeure supérieur à celui des remboursements des mises à disposition de personnels. Ces évolutions suivent le rythme des transferts et retour de compétence (ex : le transfert de la compétence eau et assainissement a entraîné une baisse sur le coût des mises à disposition et le retour de compétence, tel que la gestion d'équipements divers dont des gymnases a induit une réduction des remboursements de mise à disposition de personnels).

4.2.3 L'absence de politique de mutualisation de services

PAA a fait le choix, lors de sa création, de ne pas mutualiser de services. L'agglomération s'est plutôt engagée dans une démarche de structuration et de rationalisation de ses services, à la suite de la fusion des cinq intercommunalités préexistantes afin de consolider ses services relevant de sa compétence.

Seule l'ancienne communauté de communes Moyenne Durance disposait de services mutualisés avec ses communes membres, qui n'ont pas été maintenus au passage de la nouvelle agglomération car ne répondant pas à ses besoins. En outre, les changements de périmètres et des évolutions de compétences de l'intercommunalité l'ont conforté dans le choix de différer l'élaboration d'un schéma de mutualisation, compte tenu des difficultés d'absorption de ces compétences et de la logistique afférente.

Toutefois, dans le cadre des liens étroits avec la ville de Digne-les-Bains, une mutualisation des agents avec la commune a été réalisée, via des mises à disposition. Cette ébauche de mutualisation concerne essentiellement le service des finances ainsi que le pôle vie territoriale de l'agglomération. Les remboursements à la commune de Digne-les-Bains oscillent ainsi entre 2017 et 2020 entre 132 000 € et 140 000 €, les remboursements les plus élevés concernant les services eau et assainissement, finances, aménagement du territoire.

Tableau n° 33 : Structuration et coût des mises à disposition Digne-PAA en 2017

Service	Nb d'agents	Quotité	Montant
<i>Eau et assainissement</i>	1	90 %	38 912,34 €
<i>Finances</i>	1	50 %	35 656,47 €
<i>Pôle Planification (SCOT, PLUi)</i>	1	50 %	30 296,62 €
<i>Pôle Vie territoriale - DGA</i>	1	20 %	15 982,62 €
<i>Pôle Vie territoriale – autres agents</i>	6	55 %	n.c.

Source : Données CA PAA

Ces données ne sont toutefois pas exhaustives car la directrice des finances de l'agglomération est, en fait, mutualisée à 50 % avec la commune de Digne-les-Bains, sans que cette mise à disposition donne lieu à remboursement par la ville. Cette situation devrait être régularisée en 2022 selon l'ordonnateur.

4.2.4 Une organisation territoriale à la recherche d'une qualité de services apportée aux usagers

La structuration des services s'est en premier lieu développée autour du siège de l'agglomération situé à Digne-les-Bains. Il a été mis fin⁵¹ aux services communs existant entre la commune de Château-Arnoux-Saint-Auban et l'ancienne communauté de communes Moyenne Durance, notamment dans le domaine de l'urbanisme, des finances, des ressources humaines et de la commande publique, du fait de l'éloignement des sites de travail et de la volonté émanant des deux collectivités ainsi que des agents concernés.

Le siège de l'agglomération a ainsi concentré les fonctions supports avec un redéploiement des services de proximité, en lien avec les compétences exercées. Ce recentrage des ressources et des capacités logistiques a permis à l'EPCI d'assurer dès sa création la continuité des services publics dont elle a eu la charge en maintenant un niveau qualitatif.

Lors de l'élargissement de la compétence « Petite enfance » à certaines communes membres en 2018, l'agglomération a fait le choix de conclure des conventions de gestion transitoire avant d'être reprise intégralement par la CA à compter du 1^{er} janvier 2019. L'accueil collectif de mineurs est géré sous contrat de délégation de service public, depuis le 9 décembre 2014. La fonction support de gestion de ces compétences demeure au siège de l'EPCI.

La recherche d'une continuité et d'une qualité de service par l'agglomération est mis en exergue avec le transfert de la compétence « eau et assainissement ».

⁵¹ Par délibération en date du 31 mai 2017 et du 12 décembre 2017.

En 2017, l'eau et l'assainissement représentaient 44 services distincts dont il fallait assurer la fusion dans un service unique. Château-Arnoux-Saint-Auban exerçait cette compétence via un syndicat et chacune des 45 autres communes fonctionnaient seules en régie, Digne-les-Bains disposant de la régie la plus importante. Chaque fonctionnement différait selon la commune, certaines ne disposant pas d'agent dédié, la charge de fonctionnement du service revenant alors aux élus. Autant de diversité d'organisation avait nécessairement pour conséquences un panel de tarifs tout aussi variés : sur le territoire de l'agglomération, en 2017, étaient ainsi recensés 44 tarifs de l'eau différents qui font désormais l'objet d'un lissage tarifaire.

Trois pôles autonomes, techniques et administratifs, ont été créés pour permettre l'effectivité du service : à Digne-les-Bains, à Château-Arnoux-Saint-Auban et à Seyne-les-Alpes. Chacun de ces pôles dispose du même logiciel interconnecté permettant d'avoir une base unique d'usager stockée sur un seul serveur. Après concertation avec les élus, il n'a pas été retenu l'installation d'un 4^{ème} pôle plus au sud de l'agglomération. En sus de ces pôles, l'agglomération a organisé des points de stockages dans tout le territoire afin de faciliter l'intervention des équipes sur l'ensemble de l'agglomération. Sur les quelques 30 000 usagers de l'eau et de l'assainissement, l'apport du transfert de compétences a porté sur l'application de la loi du 17 mars 2014⁵² avec la signature d'un contrat et remise des conditions générales de service à jour pour chaque usager, un accès dématérialisé avec un espace internet pour les usagers avec une diversité de moyens de paiement et la mise en place de deux factures annuelles (à l'horizon 2021).

Malgré son anticipation, ce transfert a été marqué par la complexité de la mise en œuvre de la compétence eau et assainissement liée à l'hétérogénéité des situations de départ, les écarts tarifaires et les investissements réalisés et à réaliser pour assurer une qualité de service. Cependant, au 1^{er} janvier 2020, date de prise effective de la compétence, chaque usager bénéficie d'une eau potable de qualité.

4.3 Une contractualisation dynamique

La CA développe une dynamique forte de contractualisation.

Dans un premier temps, dès 2017, l'agglomération a repris le portage des missions alors exercées par les Pays, lesquels ont été dissous et intégrés à l'EPCI. La CA a développé l'ingénierie sur les fonds européens et les contractualisations avec les partenaires publics. L'agglomération porte dans ce cadre deux groupements d'acteurs locaux (GAL).

L'agglomération compte 69 conventions, essentiellement signées avec les partenaires locaux (conseil départemental des Alpes-de-Haute-Provence, CCI du même département, communes, syndicats et associations locales) mais également régionaux (Région Sud, Agence régionale de santé) et étatiques. C'est dans le domaine de l'aménagement et du développement territorial que le nombre de contrats (38) est le plus nombreux. Provence Alpes Agglomération, par le biais de l'ensemble de ces contrats, s'inscrit de manière dynamique dans le tissu local.

⁵² Loi 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

Seuls quatre contrats de coopération ont été signés avec des EPCI adjacents :

- La contractualisation « Territoire d’industrie », qui implique notamment les communautés de communes Pays de Forcalquier Montagne de Lure, Sisteronais-Buëch et Durance Luberon Verdon Agglomération ;
- La charte forestière avec la communauté de communes de l’Ubaye-Serre-Ponçon ;
- L’entente intercommunale concernant le Géoparc inclut les différentes communes concernées ainsi que la communauté de communes Sisteronais-Buëch ;
- La convention relative à l’utilisation de la déchetterie de la zone d’activité des Blâches Gombert avec la communauté de communes Jabron Lure Vançon Durance ;
- L’entente intercommunale concernant le système de gestion avec la CA Durance Luberon Verdon.

Ces liens avec les communautés de communes adjacentes concernent des projets communs en lien avec le territoire, sans pour autant remettre en cause le périmètre des contours de l’agglomération.

La participation de la CA au projet « Alcotra Prosol Senior »⁵³ s’inscrit dans 8 conventions (délibérations du 5 avril 2018) dont 2 conventions-délégation avec le centre hospitalier de Digne-les-Bains et le centre communal d’action sociale de Digne-les-Bains.

La Région Sud est partenaire de sept conventions avec l’agglomération, dont certaines sont la reprise d’anciennes conventions passées avec des structures préexistantes à la création de la CA : contrat régional d’équilibre territorial 1^{ère} génération, convention avec le GAL Leader Durance-Provence 2014-2022, conventions « espace valléen Aqua-Terra » et « espace vallée en Durance-Provence » 2015-2020.

La Région a de nouveau contracté avec la CA avec la passation du contrat régional d’équilibre territorial 2019-2022, le contrat « Stations de demain » et l’adhésion au Géotopole Sud.

Ces contractualisations importantes si elles sont le reflet de l’implication de l’agglomération représentent également un défi en termes de suivi et de gestion de l’ensemble de ces contrats.

⁵³ Cf. Point 3.3.2.3.

5 LES EFFETS DE LA CRISE SANITAIRE LIÉE AU COVID-19

5.1 Un fonctionnement du conseil communautaire peu affecté par la crise

Le conseil communautaire s'est réuni peu avant la crise, le 28 février 2020 mais ne s'est pas réuni pendant la crise et avant le renouvellement du conseil d'agglomération à l'issue des élections municipales des 15 mars et 28 juin 2020. Après ce premier confinement et son renouvellement, il s'est réuni les 15 et 29 juillet 2020. Il ne s'est pas réuni pendant la période transitoire antérieure au second tour des élections municipales.

Les élus ont toutefois continué leurs missions au sein des commissions et groupes de travail auxquels ils appartiennent de manière dématérialisée.

5.2 L'adaptation des services

Si l'agglomération ne s'était pas dotée antérieurement d'un plan de continuité d'activité, elle s'est toutefois organisée très rapidement et un plan de continuité de l'activité a été créé : le principe était que les principaux services (ordures ménagères, eau et assainissement) devaient fonctionner. Cela a donné lieu à la définition d'un service minimum à rendre quelles que soient les circonstances. L'organisation interne a ainsi pu être gérée sans avoir recours à des recrutements en urgence pour remplacer les agents absents. Malgré la crise, l'agglomération a réussi à maintenir un fonctionnement suffisamment normal pour ne pas mettre en péril les services. Le télétravail a été généralisé pour les services sauf pour les fonctions nécessitant une présence sur site. Seules les crèches et la médiathèque ont été ponctuellement fermées. La mise en œuvre généralisée du télétravail a été anticipée par la direction générale des services de l'agglomération permettant la continuité de l'activité, avec la mise à disposition des matériels informatiques nécessaires aux agents dès le 1^{er} jour de confinement.

5.3 Des dispositifs de soutien intercommunautaire en faveur du tissu économique local

L'annonce du premier confinement le 16 mars 2020 a déclenché des mécanismes de solidarité en faveur des entreprises locales. Ainsi par convention du 25 juin 2020, la région a délégué de manière temporaire et exceptionnelle la compétence en matière d'aides aux entreprises : la CA est ainsi autorisée à intervenir en complémentarité de l'action des aides de la région en faveur des entreprises touchées économiquement par la pandémie.

L'agglomération s'est associée à deux principaux partenaires pour organiser la redistribution des fonds d'aides aux entreprises sur son territoire : la chambre de commerce et d'industrie des Alpes-de-Haute-Provence et l'association Initiative.

La CA a ainsi conclu une convention⁵⁴ avec la CCI pour la mise en place de deux opérations exceptionnelles portant sur :

- la digitalisation du commerce de proximité, afin de maintenir la vitalité et l'attractivité du cœur de ville en soutenant les commerces et évitant leur fermeture ;
- la mise en place d'un système de bons d'achats bonifiés (dont 20% pris en charge par l'EPCI) avec pour objectif de favoriser le « consommer local ».

Une convention a été conclue le 5 mai 2020 avec l'association Initiative Alpes-de-Haute-Provence lui allouant une dotation de 55 600 euros affectée à l'octroi de subventions aux entrepreneurs de son territoire, dans le cadre d'un fonds d'urgence créé avec les autres EPCI du département et la CCI. Par décision du 30 avril 2020, une seconde convention a été passée avec cette association dans le cadre de la mise en place du fond COVID RESISTANCE, pour lequel la CA abonde ce fonds de 94 556 €, 71 entreprises ont bénéficié de ce fonds.

Par délibération du 29 juillet 2020, le conseil communautaire a voté l'exonération de la cotisation foncière des entreprises suite au ralentissement de l'activité lié à l'épidémie COVID-19. Cette exonération portait sur les 2/3 de l'exigibilité de la taxe..

Le premier confinement a donné lieu à de nombreuses autres initiatives telles que l'indemnisation des transporteurs (167 758 €), l'exonération des loyers de locaux professionnels (16 337 €) ou encore l'exonération de la redevance du cinématographe pour 2 mois et 18 jours (10 916 €).

La plupart des aides apportées aux entreprises via ces différents fonds n'ont pas par la suite, pas été reconduits malgré une situation sanitaire et économique dégradée.

L'organisation de la diffusion des informations à l'attention des entreprises a été réalisée grâce aux chambres consulaires et l'Union des entreprises des Alpes-de-Haute-Provence. L'agglomération a également créé une page dédiée sur son site internet, partagée sur les réseaux sociaux. La presse locale a également relayé ces informations.

5.4 Une solidarité au profit de la population

L'agglomération a tenu à maintenir les services à la population sans discontinuité, l'accueil physique et téléphonique étant conservé.

Ce sont essentiellement les services publics liés aux transports et à l'éducation qui ont fait l'objet d'aide de la part de l'agglomération, au profit des habitants de son territoire.

Durant le premier confinement, la communauté d'agglomération a voté la gratuité des transports urbains dignois, pour un coût représentant 32 800 €, soit 2,5 % des recettes d'exploitation votées au budget 2020.

⁵⁴ Autorisation par délibération du 9 décembre 2020

Les abonnements aux transports scolaires au troisième trimestre 2020 ajouté de 12 jours du premier trimestre 2021 ont représenté un coût de 12 731 €. Les tickets de cantine achetés en avance ont également fait l'objet d'un remboursement pour un montant de 3 000 €. La CA a également pris la décision de rembourser les inscriptions aux beaux-arts (600 €).

La diffusion de ces informations a été relayée via les mêmes canaux que ceux pour les entreprises : site internet et partage sur les réseaux sociaux.

Enfin, la solidarité intra-communautaire (aide de la CA aux communes) ne se manifeste que par la création d'une commande groupée de masques pour redistribution auprès de la population au cours du printemps 2020, avec refacturation aux communes début 2021. Ainsi, cette commande a permis de distribuer sur les 23 communes ayant participé à ce groupement de commande, 10 450 masques pour un coût total de 25 988,47 €.

5.5 Les conséquences budgétaires et financières de la crise

La CA n'est pas en mesure d'évaluer les conséquences de cette crise sur sa situation budgétaire et financière.

Selon le rapport de Jean-René Cazeneuve sur l'évaluation des conséquences de la crise de la COVID 19 sur les finances locales⁵⁵, « le lourd recul des perspectives des entreprises [...] affectera le produit d'au moins trois ressources : le versement mobilité (VM), la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la cotisation foncière des entreprises (CFE), ces deux dernières formant la contribution économique territoriale (CET) ».

En l'espèce, la CA PAA a voté un dégrèvement en faveur des entreprises de la CFE, pour un coût de 134 321 €, sans pour autant que ce coût affecte particulièrement les recettes issues de la contribution économique territoriale pour l'année 2020 :

Tableau n° 34 : Évolution des recettes fiscales

(en euros)	2017	2018	2019	2020
<i>CVAE</i>	1 857 060	1 795 917	1 949 019	1 959 865
<i>Taxes foncières et d'habitation</i>	12 353 142	12 515 989	12 471 829	12 666 172
<i>Dégrèvement CFE COVID</i>				134 321
<i>Total</i>	14 210 202	14 311 906	14 420 848	14 528 371

Source : comptes de gestion CA et logiciel ANAFI

⁵⁵ Rapport du 29 juillet 2020 de Jean-René Cazeneuve (député du Gers et président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale), intitulé « *Impact de la crise du COVID 19 sur les finances locales et recommandations* ».

La troisième loi de finances rectificative pour 2020⁵⁶ met en place des mécanismes de compensation des pertes de recettes fiscales et domaniales des collectivités et un abondement exceptionnel de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), à hauteur de 5,2 Md€. Sont également prévues des avances sur les recettes fiscales et sur les dotations ainsi qu'une dérogation aux règles comptables pour les dépenses liées à la crise sanitaire. La création d'un fonds de solidarité pour les entreprises, ouvert à toutes les collectivités, complète le dispositif.

L'EPCI n'a pas actionné en 2020 le dispositif d'étalement des charges.

Enfin, par délibération du 29 juillet 2020, l'agglomération a décidé le versement d'une prime COVID à ses agents qui ont été exposés à un surcroît d'activité.

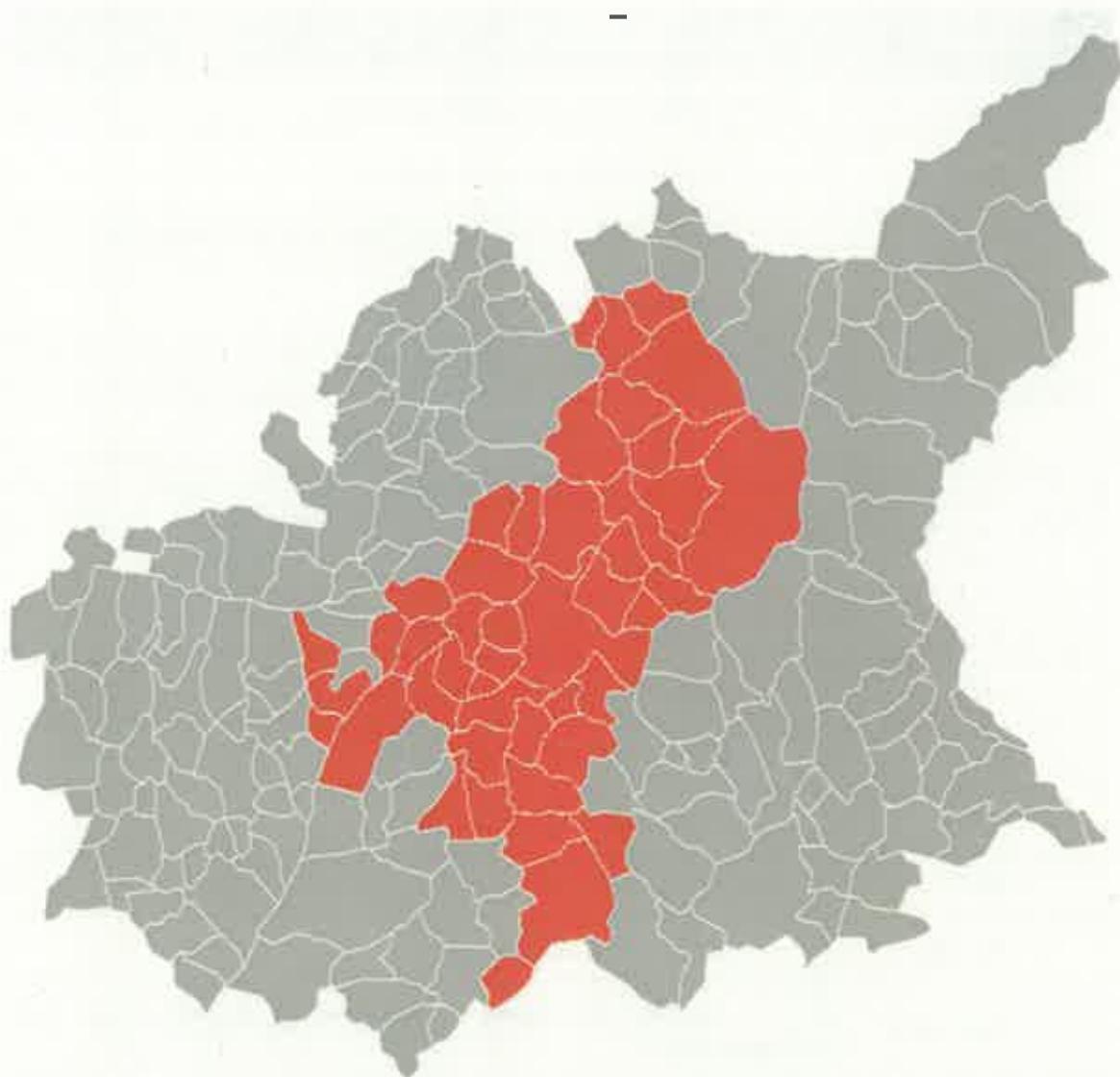
En outre les dépenses supplémentaires ont été compensées par des économies mais aussi des reports de dépenses (manifestations, festival...) sur les années à venir.

⁵⁶ Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

ANNEXES

Annexe n° 1. Cartographie représentant la CA au sein du département 04	67
Annexe n° 2. Glossaire	68
Annexe n° 3. Définitions.....	69
Annexe n° 4. Périmètres de compétences des anciennes CC.....	71
Annexe n° 5. Le FPIC.....	74
Annexe n° 6. Compétences exercées par PAA au 1 ^{er} janvier 2017	76

Annexe n° 1. Cartographie représentant la CA au sein du département 04



Annexe n° 2. Glossaire

<i>Abréviation</i>	<i>Correspondance</i>
<i>CA</i>	Communauté d'agglomération
<i>PAA</i>	Provence Alpes Agglomération
<i>EPCI</i>	Établissement public de coopération intercommunale
<i>CC</i>	Communauté de communes
<i>PPI</i>	Plan Pluriannuel d'investissement
<i>EBF</i>	Excédent brut de fonctionnement
<i>CAF</i>	Capacité d'autofinancement brute
<i>ETP</i>	Équivalent temps plein
<i>AC</i>	Attribution de compensation
<i>OTI</i>	Office de tourisme intercommunal
<i>ZAC</i>	Zone d'activité commerciale
<i>SCoT</i>	Schéma de cohérence territoriale
<i>PLH</i>	Plan local de l'habitat
<i>PCAET</i>	Plan Climat Air Energie
<i>GEMAPI</i>	Gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations

Annexe n° 3. Définitions

Aire d'attraction des villes (anciennement aires urbaines) :

Définit l'étendue de son influence sur les communes environnantes. Une aire est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué d'un pôle de population et d'emploi, et d'une couronne qui regroupe les communes dont au moins 15 % des actifs travaillent dans le pôle. La commune la plus peuplée du pôle est appelée commune-centre.

Les pôles sont déterminés principalement à partir de critères de densité et de population totale, suivant une méthodologie cohérente avec celle de la grille communale de densité. Un seuil d'emplois est ajouté de façon à éviter que des communes essentiellement résidentielles, comportant peu d'emplois, soient considérées comme des pôles. Si un pôle envoie au moins 15 % de ses actifs travailler dans un autre pôle de même niveau, les deux pôles sont associés et forment ensemble le cœur d'une aire d'attraction.

Les communes qui envoient au moins 15 % de leurs actifs travailler dans le pôle constituent la couronne de l'aire d'attraction du pôle. La définition des plus grandes aires d'attraction des villes est cohérente avec celle des « cities » et « aires urbaines fonctionnelles » utilisées par Eurostat et l'OCDE pour analyser le fonctionnement des villes. Le zonage en aires d'attraction des villes facilite ainsi les comparaisons internationales et permet de visualiser l'influence en France des grandes villes étrangères. Ainsi, sept aires ont pour commune-centre une ville localisée à l'étranger (Bâle, Charleroi, Genève, Lausanne, Luxembourg, Monaco et Sarrebruck).

Les aires sont classées suivant le nombre total d'habitants de l'aire. Les principaux seuils retenus sont : Paris, 700 000 habitants, 200 000 habitants et 50 000 habitants. Les aires dont le pôle est situé à l'étranger sont classées dans la catégorie correspondant à leur population totale (française et étrangère).

Remarque

Le zonage en aires d'attraction des villes (ZAAV) 2020 se substitue au zonage en aires urbaines (ZAU) de 2010.

Source : INSEE, <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2173>.

Bassin de vie :

Le découpage de la France « en bassins de vie » a été réalisé pour faciliter la compréhension de la structuration du territoire de la France métropolitaine.

Le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants.

Les services et équipements de la vie courante servant à définir les bassins de vie sont classés en 6 grands domaines :

- services aux particuliers
- commerce
- enseignement
- santé
- sports, loisirs et culture
- transports

Remarque

Avant 2012, la définition du bassin de vie comportait une référence à l'emploi : « Le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès à la fois aux équipements de la vie courante et à l'emploi ».

Source : INSEE, *Définition - Bassin de vie | Insee*.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

Zone d'emploi :

Une zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent.

Le découpage en zones d'emploi constitue une partition du territoire adaptée aux études locales sur le marché du travail. Il sert de référence pour la diffusion des taux de chômage localisés et des estimations d'emplois. Ce zonage est défini à la fois pour la France métropolitaine et les DOM.

Le découpage actualisé se fonde sur les flux de déplacement domicile-travail des actifs observés lors du recensement de 2016. L'algorithme utilisé est celui préconisé par Eurostat, LabourMarketAreas, disponible en open source. La liste des communes est celle donnée par le Code Officiel Géographique (COG).

Source : INSEE, Définition - Zone d'emploi | Insee.

Annexe n° 4. Périmètres de compétences des anciennes CC

	ABV	MD	PdS	HB	DB
<i>Nb de compétences exercées</i>	22	17	15	11	22
<i>Environnement et cadre de vie</i>	Collecte et traitement déchets ménagers et assimilés Autres actions environnementales				
	Assainissement non collectif				Eau Assainissement collectif
<i>Sanitaire et sociale</i>	Action sociale			Action sociale	Action sociale
<i>Développement et aménagement économique</i>	Création, aménagement entretien et gestion de zones d'activités	Création, aménagement entretien et gestion de zones d'activités			Création, aménagement entretien et gestion de zones d'activités
	Actions de développement économique				
<i>Développement et aménagement social et culturel</i>	Construction ou aménagement, entretien, gestion d'équipements ou d'établissements culturels socio culturels, socio –éducatifs ;				
	Activités culturelles ou socio culturelles		Activités socioculturelles	culturelles ou	
		Construction ou aménagement, entretien, gestion d'équipements ou d'établissements sportifs ;			Construction ou aménagement, entretien, gestion d'équipements ou d'établissements sportifs ;
					Activités sportives
		Activités péri scolaires			Activités péri scolaires

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

	ABV	MD	PdS	HB	DB
<i>Aménagement de l'espace</i>	SCoT Création et réalisation de ZAC				
	Organisation des transports non urbains		Transport scolaire Organisation des transports non urbains	Transport scolaire	
	Études et programmation		Études et programmation		
	Schéma de secteur				
<i>Voirie</i>	Création, aménagement, entretien de la voirie				
<i>Développement touristique</i>	Tourisme				
	Thermalisme				
<i>Infrastructures</i>	Éclairage public		Abattoirs, abattoirs-marchés, et marché d'intérêt national, halles, foires		Abattoirs, abattoirs-marchés, et marché d'intérêt national, halles, foires
<i>Logement et habitat</i>		PLH Action et aide financière en faveur du logement social d'intérêt communautaire OPAH	Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire		
<i>Autres</i>	Infrastructures de télécommunications ; NTIC ;	NTIC Gestion d'un centre de secours Réalisation d'aire		NTIC	Préfiguration et fonctionnement des pays Gestion de personnels Acquisition en

	ABV	MD	PdS	HB	DB
		d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage			commun de matériel Gestion d'un centre de secours Infrastructures de télécommunication
<i>Production et distribution d'énergie</i>					Hydraulique

Source : *fiches Banatic interieur.gouv.*

Annexe n° 5. Le FPIC

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est un mécanisme de péréquation horizontale à l'échelle des ensembles intercommunaux constitués par les EPCI à fiscalité propre et leurs communes-membres. Ce fonds est alimenté par des prélèvements sur les ressources des ensembles intercommunaux les plus prospères et permet, en retour, des reversements aux ensembles intercommunaux moins favorisés.

Le montant des ressources du FPIC est fixé *ex ante* dans la loi de finances⁵⁷. Les ressources du fonds en 2012, 2013, 2014, 2015 et 2016 se sont élevées respectivement à 150, 360, 570, 780 millions et ont été gelées à 1 milliard d'euros depuis, réparti entre la métropole (94 %), les départements d'outre-mer (3 %) et les collectivités d'outre-mer et du département de Mayotte (2 %).

En 2017, la répartition du FPIC au niveau national a été profondément modifiée.

Pour la répartition du FPIC, les intercommunalités sont considérées comme l'échelon de référence, un ensemble intercommunal ou une commune isolée peut ainsi être à la fois contributeur et bénéficiaire de ce fonds. Il en va de même pour chaque commune membre.

Au préalable le montant dévolu au FPIC est réparti entre les ensembles intercommunaux par le biais d'un potentiel financier agrégé par habitant (PFIA) en cumulant la richesse de l'EPCI et celle de ses communes membres.

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales est donc alimenté par un prélèvement sur les ressources des intercommunalités et des communes isolées dont les potentiels financiers agrégés (PFIA) par habitant dépassent 0,9 fois le potentiel financier agrégé par habitant moyen constaté au niveau national ce qui est le cas pour la CA.

Le montant des prélèvements des ensembles intercommunaux contributeurs au FPIC est fonction d'un indice synthétique de prélèvement prenant en compte pour 75 % le potentiel financier agrégé de l'ensemble intercommunal, et 25 % le revenu par habitant de l'ensemble intercommunal. Ces deux indicateurs étant rapportés à ceux constatés au niveau national. Pour la CA PAA au regard de sa population DGF, ce montant s'est élevé à 468 K€ en 2020.

Les sommes prélevées sont reversées aux ensembles intercommunaux et communes isolées moins favorisées, lesquels sont classés en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges composé à 60 % du revenu par habitant, à 20 % du potentiel financier agrégé par habitant et à 20 % de l'effort fiscal. Ces trois indicateurs étant rapportés à ceux constatés au niveau national. 60 % des ensembles intercommunaux classés selon cet indice synthétique sont bénéficiaires du fonds, c'est le cas pour la CA PAA qui en l'espèce, au regard de sa population DGF, a reçu 1 445 K€ en 2020.

Une fois le prélèvement et/ou le versement calculé au niveau d'un ensemble intercommunal, celui-ci est réparti en deux temps : dans un premier temps entre l'EPCI d'une part et l'ensemble de ses communes membres d'autre part, dans un second temps entre les communes de l'EPCI.

⁵⁷ Les lois de finances "déterminent, pour un exercice (une année civile), la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte" (article 1 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001).

La répartition au sein des ensembles intercommunaux peut revêtir deux modalités soit de droit commun soit dérogatoires La répartition interne de droit commun choisie par la CA PAA consiste à répartir les montants prélevés et reversés en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF) soit 38 %, d'où un prélèvement de 179 K€ et un versement 552 K€ en 2020, et donc un solde étant imputable aux communes membres, soit respectivement 289 et 893 K€.

Pour information dans le régime dérogatoire, la part de l'EPCI est déterminée en fonction du coefficient d'intégration fiscale ou d'un autre critère sans que celui-ci n'ait pour effet de s'écarte de plus de 30 % du résultat obtenu de la répartition effectuée avec le CIF.

Répartition du FPIC

	2017	2020
Prélèvement global (A)	722 335	467 871
Versement global (B)	1 338 008	1 445 200
CIF (C)	0,41	0,38
Prélèvement		
P2A (D=C*A)	296 828	178 831
Communes (E=A-D)	425 507	289 039
Versement		
P2A (F=B*C)	549 825	552 390
Communes (G=B-F)	788 183	892 810
Solde net (F-D)	252 998	373 559
solt par habitant	4,61	6,73

Source : CRC d'après Préfecture 04

Concernant les communes membres, la part du prélèvement et du versement relevant de chacune est fonction de leur potentiel financier par habitant (PFIA/hab.) ainsi que de leur population au regard de ces indicateurs au niveau de l'agglomération. Une commune dont le potentiel financier par habitant diminue et dont la population augmente verra sa contribution diminuer et bénéficiera d'un versement en augmentation.

Annexe n° 6. Compétences exercées par PAA au 1^{er} janvier 2017

Compétences obligatoires	Compétences optionnelles	Compétences facultatives
<p>Développement économique dont création aménagement, entretien et gestion des ZA, politique local du commerce, promotion du tourisme</p> <p>Aménagement de l'espace communautaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Schéma de cohérence territoriale, schémas de secteur -Création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire -Organisation de la mobilité <p>Équilibre social de l'habitat</p> <ul style="list-style-type: none"> - Plan local de l'habitat -Politique du logement d'intérêt communautaire -Logement social -Réserves foncières -Actions en faveur des personnes défavorisées ; -Amélioration du parc bâti. <p>Politique de la ville</p> <p>Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) à compter du 1^{er} janvier 2018</p> <p>Aménagement et gestion d'aires d'accueil de gens du voyage</p> <p>Collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés</p>	<p>Voirie d'intérêt communautaire, parcs de stationnement d'intérêt communautaire</p> <p>Environnement</p> <ul style="list-style-type: none"> -Lutte contre la pollution de l'air -Lutte contre les nuisances sonores -Soutien aux actions de maîtrise de la demande énergétique <p>Construction et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire</p> <p>Action sociale d'intérêt communautaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> -crèches jusqu'à 6 ans -Accueil de loisirs sans hébergement (12 ans) - SIRES (ex CCDB) 	<p>Gestion d'équipements touristiques d'intérêt communautaire</p> <p>Actions de promotions, soutien, développement de l'économie rurale et forestière</p> <p>Politique communautaire culturelle et sportive complémentaires aux politiques communales.</p> <p>Enfance et jeunesse :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Études, création et gestion des établissements d'accueil des jeunes enfants (hors communes de Château-Arnoux-Saint-Auban, Les Mées et Peyruis) <p>Environnement (biodiversité)</p> <p>Éclairage public (territoires ex CCABV et CCHB)</p> <p>SPANC (territoires des ex CCABV, CCPS et CCHB)</p> <p>Aménagement numérique du territoire</p> <p>Gestion de chenils (territoire ex CCABV)</p>

Compétences obligatoires	Compétences optionnelles	Compétences facultatives
		Contribution au SDIS

**RÉPONSE DE MADAME PATRICIA GRANET-BRUNELLO,
PRÉSIDENTE DE PROVENCE ALPES AGGLOMÉRATION**

**CONCERNANT LE RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
RELATIVES AU CONTRÔLE DES COMPTES ET
DE LA GESTION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION
PROVENCE ALPES AGGLOMÉRATION**

Chambre Régionale des Comptes
Provence - Alpes - Côte d'Azur
du 29 AOUT 2022
N° 2022-0711
Courrier Arrivée

Pôle : Fonctionnel
Service : Direction générale des services
Dossier suivi par : Pascal HUBERT
Coordonnées : pascal.hubert@provencealpesagglo.fr
Référence : 2022/08/D/430

La Présidente de Provence Alpes
Agglomération,

à

Monsieur le Président,
Chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur
17 rue de Pomègues
13295 MARSEILLE Cedex 08

Digne-les-Bains, le 22 août 2022,

Objet : Rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération Provence Alpes Agglomération

Monsieur le Président,

J'ai pris connaissance avec attention et intérêt du rapport définitif de la Chambre relatif à la gestion de Provence Alpes Agglomération pour les exercices 2017 et suivants.

Je vous remercie d'avoir pris en compte beaucoup des remarques que nous avons formulées dans le cadre de la procédure contradictoire, à la suite de la réception du rapport d'observations provisoires.

Je souligne une nouvelle fois la qualité et l'utilité du contrôle et me félicite de sa tonalité positive quant à la gestion administrative et financière de notre agglomération y compris lors de la crise sanitaire.

Je vous confirme que je prendrai en compte les quelques recommandations des rapporteurs en particulier s'agissant de l'évolution du cadre juridique relatif à la compétence « promotion touristique ».

Enfin s'agissant du projet de territoire, sa formalisation est engagée étant rappelé que plusieurs de ses composantes sont d'ores et déjà soit achevées (PCAET, stratégie touristique, territoire « pleine santé ») soit en voie de l'être à court terme (PLH, stratégie de développement économique) ; par ailleurs l'élaboration du SCoT est bien avancée.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

La Présidente,



Patricia GRANGE-BRUNELLO



Les publications de la chambre régionale des comptes
de Provence-Alpes-Côte d'Azur
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur

Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur
17, traverse de Pomègues
13295 Marseille Cedex 08
pacagrefffe@crtc.ccomptes.fr
www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur