



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SES RÉPONSES**

**COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
LE GRÉSIVAUDAN**
(Département de l'Isère)

Exercices 2014 et suivants

Observations définitives
délibérées le 18 mars 2021

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
1- PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES.....	9
2- LES COMPÉTENCES DE LA COMMUNAUTÉ.....	12
2.1- Le choix des compétences.....	12
2.2- Le niveau d'intégration.....	14
3- LA CONSTRUCTION COMMUNAUTAIRE.....	14
3.1- Le projet de territoire.....	14
3.1.1- Le contexte de l'engagement de la démarche.....	14
3.1.2- Une démarche structurée et participative mais inaboutie.....	15
3.1.3- Une absence presque totale de mutualisation.....	15
3.2- L'évaluation des charges liées aux compétences transférées.....	16
4- LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	19
4.1- Les débats et rapports d'orientation budgétaire.....	19
4.2- L'exécution du budget principal.....	20
4.2.1- Des prévisions budgétaires trop imprécises.....	20
4.2.2- Les restes à réaliser.....	21
4.2.3- Une gestion pluriannuelle en autorisations de programmes et crédits de paiement (AP/CP) récemment développée.....	21
4.2.4- Des discordances entre certains comptes administratifs et les comptes de gestion.....	22
4.2.5- Des provisions budgétées mais non réalisées.....	22
4.2.6- Le subventionnement des budgets annexes industriels et commerciaux (SPIC) par le budget principal.....	23
4.3- La tenue de la comptabilité.....	24
4.3.1- Le suivi du patrimoine et la tenue de l'inventaire.....	24
4.3.2- Le transfert des immobilisations en cours.....	25
5- LA SITUATION FINANCIÈRE.....	26
5.1- La méthode retenue.....	26
5.1.1- La structuration budgétaire.....	26
5.1.2- Le périmètre de l'analyse.....	27
5.2- L'évolution des soldes d'épargne.....	27
5.3- Les ressources fiscales.....	28
5.3.1- Des bases fiscales très importantes.....	28
5.3.2- Les reversements de fiscalité aux communes.....	30
5.3.3- La fiscalité perçue (ou versée) au titre des mécanismes de garantie de ressources ou de solidarité.....	31
5.3.4- Les ressources institutionnelles : un montant de DGF sans lien avec l'intégration communautaire.....	32
5.3.5- Les autres ressources d'exploitation.....	33
5.3.6- Des dépenses de gestion dynamiques en partie liées aux transferts de compétences.....	34
5.3.7- Une structure de financement des investissements très saine.....	35
5.3.8- Une dette peu élevée pour le budget principal et le budget ordures ménagères.....	37
5.3.9- Le fonds de roulement et la trésorerie.....	37
5.4- L'évolution du poids de la communauté de communes au sein de l'ensemble intercommunal de 2014 à 2018.....	38
5.4.1- Un poids de l'EPCI plus important mais une stabilité des dépenses et des ressources des communes.....	38
5.4.2- Une situation financière stable des communes dans un ensemble intercommunal aux marges de manœuvre consolidées.....	39
5.4.3- Des dépenses d'équipement principalement portées par les communes.....	39

	5.5- Conclusion sur l'évolution financière	39
6-	<u>LES RESSOURCES HUMAINES.....</u>	40
	6.1- Les effectifs.....	40
	6.1.1- La composition et l'évolution des effectifs.....	40
	6.1.2- Un seul service mutualisé : le service ADS (application du droit des sols), une mutualisation de circonstance	42
	6.2- La rémunération et le régime indemnitaire	43
	6.2.1- L'absence de mise en œuvre du RIFSEEP.....	43
	6.2.2- Le régime applicable aux agents de catégorie B et C	44
	6.2.3- Le régime applicable aux agents de catégorie A.....	44
	6.2.4- Le dépassement des plafonds du régime indemnitaire.....	44
	6.2.5- L'usage irrégulier de la nouvelle bonification indiciaire (NBI).....	45
	6.2.6- Un treizième mois irrégulier	45
	6.2.7- La prise en charge irrégulière de déplacements domicile-travail.....	45
	6.2.8- Les perspectives d'évolution du régime indemnitaire	46
	6.3- Les heures complémentaires.....	46
	6.4- Le temps de travail	46
	6.4.1- Les modalités d'organisation du temps de travail.....	46
	6.4.2- La durée du temps de travail annuelle légale non atteinte	47
	6.4.3- Les autorisations d'absence	48
	6.4.4- La mise à jour du règlement intérieur	48
	6.5- Conclusions sur la gestion des ressources humaines	49
7-	<u>L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES</u>	49
8-	<u>LA COMMANDE PUBLIQUE</u>	50
	8.1- L'organisation et l'activité du service.....	50
	8.2- Les délégations du conseil communautaire au président.....	51
	8.3- Le fonctionnement et la diffusion des procédures	51
	8.4- La publication des données essentielles de la commande publique.....	51
	8.5- Le recensement des besoins.....	52
	8.6- Le suivi et la planification des procédures de marchés publics	52
	8.7- La mise en œuvre d'une stratégie d'achats socialement et écologiquement responsables	52
	8.8- L'examen de procédures de mise en concurrence	52
	8.8.1- La qualité des procédures examinées par échantillonnage	52
	8.8.2- Une application perfectible du critère prix dans les marchés de conseil	53
	8.9- Un groupement de commande commun avec plusieurs intercommunalités	54
	8.9.1- Les dispositifs contractuels	54
	8.9.2- Les difficultés du montage retenu	55
	8.9.3- Conclusion sur les groupements de commande relatifs à la gestion du site de la Tronche	57
	8.10- Conclusions sur l'organisation et la gestion de la commande publique	58
9-	<u>LA POLITIQUE DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES ORDURES MÉNAGÈRES.....</u>	58
	9.1- Le cadre législatif et réglementaire	58
	9.2- Les modalités d'exercice de la compétence.....	59
	9.3- La prévention des déchets.....	60
	9.4- Les performances du service public.....	61
	9.5- La collecte.....	61
	9.5.1- Le choix du développement d'une collecte en points d'apport volontaire pour tous les flux	61
	9.5.2- Un large accès à des déchèteries permettant une collecte de tonnages importants	62
	9.5.3- Le coût de la collecte	63
	9.6- Le traitement des déchets.....	64
	9.6.1- Le choix de l'incinération	64

9.6.2-	Le coût du traitement	64
9.6.3-	Une valorisation matière des déchets supérieure à l'objectif national	65
9.6.4-	Une valorisation des emballages très en retrait des objectifs fixés par la loi.....	66
9.7-	La comparaison des coûts de gestion	66
9.8-	La gestion des bio déchets	67
9.9-	Le financement du service public.....	68
9.9.1-	Un budget spécifique	68
9.9.2-	Les sources de financement	69
9.9.3-	La participation versée au SIBRECSA	69
9.9.4-	L'équilibre du budget annexe	70
9.10-	Les rapports d'activités.....	70
9.11-	Les conséquences de la crise sanitaire sur le service public des ordures ménagères	71
9.12-	Conclusion sur la gestion de la prévention et la gestion des ordures ménagères ..	72
10-	<u>ANNEXES.....</u>	<u>73</u>

SYNTHÈSE

La communauté de communes Le Grésivaudan (CCG) a été créée le 1^{er} janvier 2009 et son périmètre n'a pas changé depuis 2010 ; elle regroupe, au 1^{er} janvier 2019, 43 communes et 104 179 habitants.

Malgré un niveau d'intégration, mesuré par le coefficient d'intégration fiscale (CIF), situé dans la moyenne nationale et un projet de territoire adopté en 2018, la construction intercommunale reste inaboutie.

La CCG n'a pas mis en place d'outils de planification à l'échelle intercommunale (plan local d'urbanisme intercommunal) et n'a pas renouvelé le programme local de l'habitat ; elle ne dispose donc pas des moyens d'action essentiels pour l'aménagement de son territoire. Pourtant prévue par le projet de territoire adopté en 2018, l'adoption d'un pacte fiscal et financier dès la fin 2019 n'est pas réalisée, illustrant la difficulté à mettre en œuvre un projet intercommunal partagé.

La situation financière de la CCG demeure très confortable, avec des niveaux d'autofinancement brut et net importants et stables de 2014 à 2019, qui permettent de ne pas recourir à l'emprunt pour le budget principal. Cette situation résulte du dynamisme des bases fiscales économiques exceptionnellement élevées et de la hausse du taux de taxe sur le foncier bâti (TFB) intervenue en 2018.

Toutefois, une part importante des bases fiscales est rigide et la contribution à la péréquation nationale est élevée. Les importants transferts de compétences et d'équipements et la construction d'un nouveau centre nautique devraient rapidement entraîner une augmentation des dépenses de fonctionnement.

Seul le dynamisme du produit fiscal pourra permettre de compenser les effets de long terme de la sous-évaluation des charges transférées et du dynamisme des dépenses liées aux compétences transférées, au risque de voir chuter les capacités d'autofinancement.

Après une phase d'intégration d'agents issus d'autres structures, l'établissement doit harmoniser ses pratiques en matière de gestion des ressources humaines et mettre fin à des situations irrégulières en matière de temps de travail et de rémunération.

La durée légale du temps de travail n'est pas respectée en raison de l'attribution de jours de congés supplémentaires irréguliers.

L'absence de passage au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) constitue une carence conduisant à porter les rémunérations de certains agents à des niveaux excédant les plafonds applicables aux agents publics de l'État et à une déconnection des rémunérations par rapport aux fonctions occupées.

Le service de la commande publique assure des missions allant de la planification des procédures de mise en concurrence jusqu'au contrôle de l'exécution financière des marchés. Ces missions sont correctement remplies et les anciennes difficultés organisationnelles ont été levées. Le service est doté de moyens de pilotage interne performants et tenus à jour : tableaux de bord et outils de planification des procédures à venir. Une nomenclature interne des besoins et la couverture de plusieurs familles d'achats par des procédures de mise en concurrence restent toutefois à réaliser.

La gestion fragmentée de la politique publique de la prévention et la gestion des ordures ménagères sur le territoire de la CCG, entre gestion directe pour 26 communes et gestion par un syndicat (SIBRECSA) pour les autres communes, pénalise son efficacité.

Ainsi, le service public n'est pas réalisé dans des conditions équivalentes sur l'ensemble du territoire communautaire. La CCG ne dispose pas d'une appréhension complète de cette politique sur l'ensemble de son territoire, du fait de l'insuffisance des informations obtenues du SIBRECSA. Elle n'est donc pas en mesure d'envisager une politique plus ambitieuse qui devrait concerner prioritairement la prévention : la tarification incitative n'a pas été étudiée, la collecte des bio déchets reste peu développée.

Les coûts de gestion des déchets sont nettement supérieurs aux moyennes nationales et la différence de coûts du service public entre la partie en gestion directe et celle confiée au SIBRECSA est très importante (+ 70 % en coût complet pour la partie gérée directement) alors que la fiscalité (taxe d'enlèvement des ordures ménagères - TEOM) est perçue au même niveau.

Le contrôle de la chambre est intervenu avant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire le 24 mars 2020 dont l'impact n'a pu être mesuré.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : mettre en place un provisionnement effectif des risques (recommandation réitérée).

Recommandation n° 2 : assurer le financement intégral de la mission ADS (autorisations du droit des sols) exercée pour le compte des communes utilisatrices, en mettant fin à la subvention d'équilibre du budget principal.

Recommandation n° 3 : mettre en place les procédures internes nécessaires pour assurer un apurement régulier des comptes d'immobilisation en cours, et fiabiliser l'inventaire du patrimoine.

Recommandation n° 4 : mettre en œuvre le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Recommandation n° 5 : mettre fin à la prime de treizième mois (sauf pour les agents qui en bénéficiaient avant leur transfert).

Recommandation n° 6 : supprimer la clause de confidentialité des conventions de groupement de commande concernant le renouvellement des outils industriels de la Tronche.

Recommandation n° 7 : informer régulièrement l'assemblée délibérante des décisions prises par les organes décisionnaires des deux groupements de commande pour l'exercice de la compétence de traitement des déchets.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes Le Grésivaudan pour les exercices 2014 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 22 janvier 2020, adressée à M. Francis GIMBERT, président de l'établissement depuis 2012.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- la situation financière rétrospective, la régularité budgétaire, la fiabilité des comptes;
- la gestion des ressources humaines, en particulier sur les deux dernières années (à la suite des transferts de compétences intervenues en 2015) ;
- la commande publique, et l'organisation mise en place par la communauté de communes pour la fiabiliser ;
- les relations avec les communes ;
- la politique de prévention et de gestion des ordures ménagères.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu avec M. Henri BAILE, nouvel ordonnateur, le 15 octobre 2020. Il a également eu lieu le 19 octobre 2020 avec M. Francis GIMBERT.

Lors de sa séance du 25 novembre 2020, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 15 décembre 2020 à M. BAILE et à M. GIMBERT ainsi qu'aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 18 mars 2021, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES

Carte 1 : Carte du territoire de la communauté de commune Le Grésivaudan¹



Source : site de la communauté de communes

La communauté de communes Le Grésivaudan² (CCG) a été créée le 1^{er} janvier 2009 par le regroupement de cinq communautés de communes. À la suite de la création de trois communes nouvelles³, la communauté de communes regroupe au 1^{er} janvier 2019, 43 communes et 104 179 habitants.

Le périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) n'a pas changé pendant la période sous contrôle. La CCG a connu une croissance démographique très forte, en doublant sa population entre 1975 et 2011, suivie d'une augmentation plus modérée.

Elle n'a pas de ville-centre mais les communes de Crolles et de Pontcharra constituent des polarités du territoire communautaire avec quelques éléments de centralité. La plupart des communes sont de taille modeste (aucune de plus de 10 000 habitants) avec 34 communes sur 43 de moins de 3 500 habitants.

Tableau 1 : Évolution démographique⁴ en habitants

1968	1975	1982	1990	1999	2006	2011	2016	2017	2018	2019
43 843	49 736	58 642	70 887	85 681	94 717	98 290	101 100	101 351	104 039	104 179

Source : Insee

Le siège de la CCG est situé à Crolles. Le conseil communautaire a, par délibération du 14 avril 2014, fixé à quinze le nombre de vice-présidents et le nombre de conseillers communautaires a été ramené, en plusieurs étapes, à 73 élus.

De 2012 à juillet 2020, la communauté de communes a été présidée par M. Francis GIMBERT, élu à Crolles. M. Henri BAILE, maire de Saint-Ismier, lui a succédé le 10 juillet 2020.

Le territoire du Grésivaudan est une vallée reliant Grenoble à Chambéry, au pied des massifs de la Chartreuse et de Belledonne ; quelques communes de l'établissement font partie de l'unité urbaine de Grenoble.

Ce territoire est confronté à un double défi : mettre à profit sa situation privilégiée pour le développement économique et préserver des atouts naturels exceptionnels.

Ces enjeux se retrouvent dans les contributions de la communauté de communes à la préparation du schéma de cohérence territoriale (SCoT) adopté en 2012 (une procédure de révision a débuté en 2018 pour tenir compte des nouveaux périmètres intercommunaux), notamment à l'occasion du débat sur le PADD⁵ de la Grande région de Grenoble (GREG) – dénomination venant remplacer la Région urbaine de Grenoble (RUG), où l'accent a été mis sur la préservation des équilibres démographiques, une gestion économe de l'espace, et la valorisation des atouts économiques locaux.

² Le nom de communauté de communes Le Grésivaudan apparaît dans les statuts à partir du 1^{er} janvier 2017 ; auparavant depuis la création en 2009, la dénomination était communauté de communes du Pays du Grésivaudan. La communauté de communes Le Grésivaudan (CCG) désigne la collectivité dans ce rapport sans distinguer la modification intervenue en 2017.

³ Au 1^{er} janvier 2016, les communes de Morétel-de-Mailles et de Saint-Pierre-d'Alleverd ont fusionné pour former la commune nouvelle de Crêts-en-Belledonne.

Au 1^{er} janvier 2019 :

- les communes de La-Ferrière et Pinsot ont fusionné pour constituer la commune nouvelle du Haut-Bréda ;
- les communes de Saint-Bernard-du-Touvet, de Saint-Hilaire-du-Touvet et de Saint-Pancrasse ont fusionné à la même date pour créer la commune du Plateau-des-Petites-Roches.

⁴ Les données proposées sont établies à périmètre géographique identique, dans la géographie en vigueur au 1^{er} janvier 2019.

⁵ Projet d'aménagement et de développement durable.

La communauté de communes Le Grésivaudan accueille un tissu industriel très riche, lié pour partie à la proximité de Grenoble, notamment dans les domaines de la microélectronique et des nanotechnologies. L'installation à Crolles d'entreprises telles que ST Microelectronics a joué un rôle d'attraction dans le domaine des activités à forte valeur ajoutée, mobilisant une main d'œuvre très qualifiée. La proximité du laboratoire d'électronique et de technologies de l'information (LETI) du commissariat à l'énergie atomique (CEA), et du pôle de compétitivité MINALOGIC, renforcent la spécialisation du territoire dans le domaine des nanotechnologies.

Le territoire du Grésivaudan bénéficie en conséquence de ressources fiscales élevées, mais il est également très dépendant d'un secteur exposé aux fluctuations des marchés internationaux.

L'activité économique et les emplois sont très concentrés sur les communes proches de Grenoble ; la commune de Crolles représente ainsi 23 % des emplois du territoire alors qu'elle ne compte que 8,22 % de la population.

La même concentration se retrouve dans le dynamisme de la création d'emplois puisque plus de 83 % l'ont été sur quatre communes (Crolles, Montbonnot, Bernin et Saint-Ismier)⁶.

La communauté de communes Le Grésivaudan dispose d'atouts touristiques grâce à un environnement naturel privilégié comprenant :

- douze communes membres du parc naturel régional de la Chartreuse ;
- six stations de ski : Chamrousse, Les Sept-Laux, l'espace nordique du Barioz et l'espace alpin du Grand-Plan, Le Collet-d'Allevard, Saint-Hilaire-du-Touvet, le Col-de-Marcieu ;
- deux stations thermales, Saint-Martin-d'Uriage et Allevard.

Le revenu fiscal moyen par foyer est beaucoup plus élevé que les moyennes départementale (+ 27 %), régionale (+ 26 %) et nationale (+ 41 %) même si le territoire présente des disparités importantes avec une richesse concentrée sur les communes proches de l'agglomération grenobloise.

Tableau 2 : Revenus de la population de la communauté de communes Le Grésivaudan

Année 2018	CC Grésivaudan	Moyenne départementale	Moyenne régionale	Moyenne nationale
Part des foyers non imposés	43,10 %	53,60 %	56,10 %	59,50 %
Revenu fiscal moyen par foyer €	35 268	27 778	27 983	25 098

Source : fiche AEF 2018

Tableau 3 : Principales données organisationnelles et financières

Population	104 179 habitants	Effectifs	523 ETPT
Recettes de fonctionnement	70,9 M€	Dépenses d'investissement	31,2 M€
Charges de personnel	18,5 M€	Recettes d'investissement	4,9 M€
Résultat de fonctionnement	10,7 M€		

Source : fiche FGF 2019, CA 2019 (consolidation budgets M14)

⁶ Données figurant dans le projet de territoire (2018) sur les créations d'emplois depuis 1975.

2- LES COMPÉTENCES DE LA COMMUNAUTÉ

2.1- Le choix des compétences

La plus récente modification statutaire de la CCG a pris effet le 1^{er} janvier 2018.

Les compétences exercées par la communauté sont indiquées dans les statuts sous la forme d'une liste comprenant les deux compétences obligatoires (aménagement de l'espace et actions de développement économique) et 18 autres compétences sans distinction entre celles qui sont optionnelles et celles qui sont facultatives⁷ :

1° aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire ; schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; organisation de la mobilité; création, aménagement, maintenance et entretien des pôles intermodaux d'intérêt communautaire ; installation et entretien des abribus et autres mobiliers matérialisant les points d'arrêt du réseau de transport ;

2° actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ; création, aménagement, entretien et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire à compter du 1^{er} janvier 2017 ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme à compter du 1^{er} janvier 2017 ;

3° gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (compétence GEMAPI) ;

4° aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;

5° eau ;

6° assainissement ;

7° collecte et traitement des déchets des ménages, et déchets assimilés ;

8° protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux : lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;

9° politique du logement et du cadre de vie : programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire ;

10° en matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;

11° création, aménagement et entretien de la voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ;

12° construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels, sportifs et de loisirs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire ;

13° action sociale d'intérêt communautaire ;

14° création et gestion de maisons de service au public ;

15° réseaux et services locaux de communications électroniques ;

16° abattoirs ;

⁷ Cette présentation est en conformité avec la loi engagement et proximité du 27 décembre 2019 qui supprime la notion de compétences optionnelles (notamment pour les communautés de communes).

17° soutien aux manifestations culturelles, éducatives, sportives dans le cadre de la charte communautaire ; mise en réseau des acteurs culturels du périmètre communautaire ;
18° gestion de l'espace ludique du Col-de-Marcieu ;
19° gestion de la station de montagne du Collet d'Allevard regroupant notamment : l'étude et la réalisation d'aménagements, la gestion du domaine skiable et des activités estivales, les aménagements et équipements nécessaires à l'exploitation du site (remontées mécaniques, aménagements de loisirs, hébergements de loisirs, équipements collectifs) ;
20° gestion de la station des Sept-Laux pour la partie domaine skiable et les activités annexes, portées par les communes-supports (La-Ferrière ; Theys ; Les-Adrets ; Laval) et le SIVOM des Sept-Laux.

Au 1^{er} avril 2017, les stations du Collet-d'Allevard et du Col-de-Marcieu ont été transférées à la communauté de communes. Au 1^{er} septembre 2017, la station des Sept-Laux a rejoint l'intercommunalité.

La CCG est en charge des remontées mécaniques et de l'exploitation de ces trois domaines de sports d'hiver.

La CCG a choisi d'inscrire dans ses statuts la gestion de certaines stations (Col-de-Marcieu, le Collet-d'Allevard et les Sept-Laux) sans étendre sa compétence à l'ensemble des stations de son territoire (la gestion de Chamrousse⁸ reste hors du champ communautaire).

Depuis le 1^{er} janvier 2017, Le Grésivaudan gère la compétence « promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme ». Considérant que le tourisme est un levier de diversification pour les zones de montagne et un enjeu majeur pour l'économie locale, ce transfert a pour vocation de renforcer les liens entre les différents acteurs du secteur mais également d'accroître la notoriété et l'attractivité des destinations touristiques du territoire.

Dans ce cadre, un office de tourisme intercommunal a été créé. Il regroupe quatre des six offices de tourisme du territoire (ceux de Chamrousse et de Saint-Martin-d'Uriage restent autonomes). Ces quatre offices de tourisme continuent d'exister sous la forme de bureaux d'information touristique (BIT).

La compétence tourisme demeure partagée avec certaines communes et la communauté ne dispose pas de l'ensemble des outils pour gérer cette importante politique publique. Si cette méthode est conforme à la loi⁹, elle rend plus aléatoire la gestion optimale de la compétence.

La CCG a délibéré sur l'intérêt communautaire applicable au 1^{er} janvier 2018 (définition de l'intérêt communautaire annexée aux statuts).

Elle a fait le choix de la méthode de la liste qui consiste à énumérer des équipements ou des actions d'intérêt communautaire. Un rapport sénatorial¹⁰ a souligné les limites de cette méthode, qui « conduit à enfermer l'intérêt communautaire dans un cadre défini a priori, et qui n'est pas de nature à créer une véritable dynamique communautaire. Elle fait courir le risque d'une définition a minima de l'intérêt communautaire ». La circulaire du 15 septembre 2004 relative aux dispositions concernant l'intercommunalité introduite par la loi du 13 août 2004

⁸ Le transfert repose sur le volontariat et n'a pas été imposé aux communes (comme Chamrousse) qui souhaitent conserver leur autonomie de gestion.

⁹ La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (art L. 5214-16 et L. 216-5 du CGCT) confirme que l'exercice de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » par les communautés de communes, d'agglomération, urbaines ou les métropoles permet à leurs communes membres d'intervenir en faveur de « l'animation touristique », qui est une compétence partagée.

¹⁰ Rapport d'information au Sénat fait au nom de l'observatoire de la décentralisation et déposé le 1^{er} février 2006.

relative aux libertés et responsabilités locales, indique qu'il est préférable que l'intérêt communautaire ne se réduise pas à une simple liste de zones, d'équipements ou d'opérations au sein des différents blocs de compétence. Cette préconisation n'interdit cependant pas d'avoir recours à la méthode de la liste.

Depuis 2014, la communauté de communes a largement étendu ses compétences dans le domaine de l'action sociale (petite enfance), de la culture (musées) et du tourisme (certains offices de tourisme et trois stations de ski).

2.2- Le niveau d'intégration

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) a pour objet de mesurer l'intégration d'un EPCI. Cet indicateur est égal au rapport entre les produits fiscaux directement perçus par le groupement et la totalité des produits fiscaux perçus par lui-même, ses communes membres et les syndicats intercommunaux présents sur son territoire. Il existe en effet une corrélation très forte entre le volume des compétences exercées par un EPCI et les produits fiscaux que ce dernier perçoit.

Pour mieux mesurer l'intégration fiscale effective des groupements, le CIF est minoré des dépenses de transfert versées par les EPCI aux communes membres. Les dépenses de transfert retenues pour déterminer le CIF sont l'attribution de compensation (AC) minorée des attributions de compensations dites « négatives » et la moitié de la dotation de solidarité communautaire (DSC).

Les importants transferts réalisés depuis 2014 ont permis à la CCG de se rapprocher du niveau d'intégration moyen de sa catégorie (écart à la moyenne du coefficient d'intégration fiscale de 2,4 % en 2019 contre 7,7 % en 2014).

Tableau 4 : Évolution du CIF par rapport à la moyennes des communautés comparables

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
CIF CCG	0,3247	0,3144	0,3149	0,3336	0,3447	0,3640
CIF moyen de la catégorie	0,3519	0,3544	0,3556	0,3567	0,3668	0,3729
Écart à la moyenne	- 7,7 %	- 11,3 %	- 11,4 %	- 6,5 %	- 6,0 %	- 2,4 %

Source : fiches DGF

3- LA CONSTRUCTION COMMUNAUTAIRE

3.1- Le projet de territoire

Près de dix ans après sa création le 1^{er} janvier 2009, la communauté de communes du Grésivaudan a entrepris de définir un projet de territoire afin « *de réfléchir aux enjeux à venir du territoire afin de définir une stratégie d'intervention à moyen terme et de clarifier la répartition des missions entre les communes et l'intercommunalité* ».

3.1.1- Le contexte de l'engagement de la démarche

L'ancienneté de la construction communautaire, la stabilité du périmètre géographique et les nombreux transferts (principalement d'équipements) ont amené la CCG à s'interroger sur « *les lignes qui sous-tendent son action* » et à définir « *une stratégie d'intervention à moyen terme* ».

Trois éléments ont poussé la communauté à engager cette démarche :

- le renforcement du processus de métropolisation (montée en puissance de l'agglomération de Grenoble) ;
- la raréfaction de la ressource publique (avec la baisse des dotations et la croissance du fonds de péréquation communal et intercommunal (FPIC) pour lequel la communauté est fortement contributrice) ;
- la réforme territoriale (conséquences de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe).

3.1.2- Une démarche structurée et participative mais inaboutie

La préparation et l'élaboration du projet de territoire s'est déroulée de février 2016 (délibération de principe du conseil communautaire) à septembre 2018 (adoption du projet lors du conseil communautaire du 24 septembre).

La méthode retenue a conduit à une large participation des élus communautaires et municipaux, à la sollicitation du conseil de développement (quatre réunions en 2017 et 2018) ainsi qu'à une étude auprès de la population. Cette dernière considère comme une priorité l'amélioration des transports en commun et l'accessibilité à l'agglomération grenobloise.

La démarche a conduit à treize orientations dont plusieurs appellent des modifications majeures du rôle de la CCG :

- définir un nouveau compromis intercommunal (réexamen des compétences communautaires avec retour vers les communes des compétences de proximité, réorganiser la gouvernance, place des communes à préserver) ;
- engager une planification stratégique mais sans aller jusqu'au transfert à l'EPCI de cette compétence ;
- collaborer étroitement avec la métropole grenobloise (relancer le pôle métropolitain) notamment en matière de mobilités.

Deux ans après l'adoption de ce projet de territoires, plusieurs chantiers sont inaboutis et plusieurs orientations restent en suspens :

- absence de mise en place d'un pacte fiscal et financier (prévu par le projet de territoire pour la fin 2018) ;
- difficultés dans l'évaluation des transferts de charges (cas du transfert des stations de ski - Allevard) ;
- remunicipalisation de certains services publics de proximité (structures de petite enfance, gymnases des collèges) actée dans le projet de territoire mais non mise en place¹¹ (et qui risque de poser des difficultés d'évaluation des charges transférées au niveau communal).

3.1.3- Une absence presque totale de mutualisation

Malgré plusieurs tentatives, avec l'aide d'un conseil extérieur ou par une démarche de consultation et de discussion avec l'ensemble des communes (entre 2016 et 2018), la CCG n'a pas mis en place de services mutualisés, à l'exception de l'instruction des permis de construire.

Toutefois, ce dernier est moins un service commun qu'une prestation de service proposée aux communes (certaines ne l'utilisent pas) pour pallier l'arrêt de l'intervention des services de l'État. Le service a été constitué très majoritairement à partir de recrutements externes.

¹¹ Une date limite pour cette « redescende » de compétence vers les communes a été fixée au 1^{er} janvier 2025 par le projet de territoire.

La situation actuelle de la CCG se traduit par l'absence de schéma de mutualisation alors que ce document devait obligatoirement¹² être adopté par l'assemblée délibérante de toutes les communautés de communes.

Malgré l'ancienneté de la création de la CCG (1^{er} janvier 2009), la stabilité de son périmètre géographique depuis 2010, non modifié par les derniers schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), la construction intercommunale est inaboutie.

De nombreuses compétences et des équipements ont été transférés au niveau de l'EPCI mais les principaux outils de planification et d'organisation du territoire demeurent absents : pas de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI), pas de plan local de l'habitat (PLH) actif, pas d'adhésion à un établissement public foncier (EPF).

Ce manque de vision prospective traduit la difficulté pour la CCG à se doter d'un projet de développement pour un territoire sans homogénéité avec une partie sud constituée de communes appartenant au bassin de vie grenoblois et disposant par ailleurs d'une richesse fiscale exceptionnelle, et des communes plus au nord, plus éloignées de Grenoble et dotées de ressources fiscales plus modestes.

La CCG, bien que disposant de nombreuses compétences (parfois incomplètement) et gérant un grand nombre d'équipements, peine à construire un projet de développement et ne s'est pas encore dotée des principaux outils de planification pour sa mise en œuvre.

3.2- L'évaluation des charges liées aux compétences transférées

L'évaluation des transferts de charges s'inscrit dans la logique du régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU). La détermination de l'attribution de compensation (AC) versée aux communes repose sur cette évaluation. Le respect des principes de neutralisation financière des transferts repose sur la procédure d'évaluation et les méthodes précisées par l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI).

Lors du passage en FPU (généralisée à la création de la communauté de communes en 2009), les communes ont transféré à la communauté une partie de leurs ressources fiscales, ainsi que certaines dépenses. En contrepartie, la communauté reverse à ces communes une attribution de compensation égale au solde des recettes de fiscalité transférée (perçues l'année précédant le passage en FPU) et des dépenses transférées (calculées la dernière année d'exercice des compétences transférées par les communes).

Les communes continuent donc de financer indirectement les charges qu'elles ont transférées, mais à leurs valeurs « historiques ».

L'augmentation du produit de fiscalité professionnelle après la date du transfert doit permettre de financer l'accroissement des charges transférées et les charges nouvelles.

L'enjeu de l'évaluation des transferts de charges est de donner les moyens au groupement d'exercer les compétences transférées comme elles étaient antérieurement assumées par les communes.

Les équilibres financiers futurs de la communauté et des communes membres dépendent de la qualité de l'évaluation réalisée par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Le principal risque réside dans la sous-évaluation des transferts de

¹² Aux termes de l'article 80 de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, le rapport sur la mutualisation, incluant le schéma de mutualisation, en intercommunalité à fiscalité propre, passe d'obligatoire à facultatif par modification de l'article L. 5211-39-1 du CGCT.

charges, car, dans ce cas, la communauté ne dispose pas des moyens de financer intégralement les charges qui lui sont transférées.

La CCG a, jusqu'en 2015, pris en compte uniquement le coût net en fonctionnement des compétences transférées, en excluant les coûts liés aux investissements relevant de ces compétences, et les coûts indirects de fonctionnement (gestion des ressources humaines, des finances et des marchés publics).

La CCG dispose d'une comptabilité analytique qui permet de calculer les coûts réels des compétences transférées. L'année suivant le transfert, l'écart est très important, puisqu'il représente un coût supérieur de 78,73 % à celui retenu par la CLETC en ne prenant en compte que le fonctionnement.

Cet écart s'explique, pour partie, par les coûts indirects retenus dans la comptabilité analytique de la CCG et qui n'ont pas été pris en compte dans l'évaluation des charges transférées. Il traduit une sous-évaluation des charges transférées par la CLETC.

La croissance des coûts liés aux compétences transférées les années suivantes est assez dynamique, s'établissant, en 2016, à + 30,93 % ; cette dernière évolution correspond aux évolutions décidées (ou subies) par la CCG dans l'exercice des compétences.

Les recettes exceptionnelles de la CCG (niveau des recettes de la fiscalité professionnelle) ont été reversées aux communes et remplacées par une recette au mieux figée (FNGIR¹³ et DCRTP¹⁴).

L'équilibre à terme des finances communautaires repose sur le dynamisme du produit de la fiscalité (tant par l'effet des bases que par celui des taux).

Tableau 5 : Évolution des coûts des compétences transférées par rapport à ceux retenus par la CLETC

Coût retenu par la CLETC	2,939 M€
Coût constaté 1 ^{ère} année	5,253 M€
Écart coût constaté 1 ^{ère} année / coût retenu	78,73 %
Coût 2016	6,878 M€
Écart coût 2016 / coût constaté 1 ^{ère} année	30,93 %
Écart coût 2016 / coût retenu	134,03 %

Source : commune, retraitements CRC

Dès la première année, plusieurs secteurs sont particulièrement concernés par la sous-évaluation (tableau n° 6) : la petite enfance (- 1,288 M€) ; la culture (- 0,777 M€) et l'emploi et l'insertion (- 0,256 M€).

L'écart entre le coût 2016 et le coût de la première année peut s'expliquer partiellement par l'exercice autonome de la compétence par la CCG et par l'extension à l'ensemble du territoire de l'adhésion à des structures supra-communautaires (exemple du syndicat mixte du bassin hydraulique de l'Isère-SYMBHI).

¹³ Fonds national de garantie individuelle de ressources.

¹⁴ Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle.

Tableau 6 : Détail des écarts de coûts par politique publique

en k€	Charge évaluée en CLECT	Coût première année exercice de la compétence	Coût en 2016	Évolution coût année 1/évaluation	Évolution coût 2016/année 1	Évolution coût 2016/évaluation
Adhésions structures supra communautaires ¹⁵	122	123	689	0,4 %	461,1 %	+ 463,3 %
Sport	971	754	684	- 22,4 %	- 9,3 %	- 29,6 %
Petite enfance	1 017	2 305	2 799	126,7 %	21,4 %	+ 175,2 %
Solidarité	10	55	53	438,5 %	- 3,0 %	+ 422,5 %
Gens du voyage	4	15	31	282,5 %	103,1 %	+ 677,0 %
Tourisme	18	42	314	132,1 %	650,7 %	+ 1 642,5 %
Emploi insertion	22	278	420	1149,4 %	50,8 %	+ 1 784,2 %
Jeunesse	40	170	220	320,1 %	29,5 %	+ 444,0 %
Culture	734	1 511	1 669	106,0 %	10,5 %	+ 127,5 %
Total général	2 939	5 253	6 878	78,7 %	30,9 %	+ 134,0 %

Source : comptabilité analytique de la communauté- retraitements CRC

À plusieurs reprises, la CCG a tenté de faire adopter le principe d'une réduction des attributions de compensation (AC) versées aux communes en arguant de la sous-évaluation d'origine qui risquait de mettre en péril les équilibres communautaires.

Les difficultés rencontrées pour fixer les AC à la suite du transfert de la station du Collet-d'Alleverd indiquent que cette sous-évaluation concerne les transferts déjà effectués mais aussi les plus récents.

L'accord de 2020 avec la commune d'Alleverd, après la contestation par la commune du montant initialement défini par la CLECT, conduit à une sous-évaluation importante des charges transférées. Les conditions de l'accord permettent à la commune d'Alleverd de limiter les coûts liés au fonctionnement de la station du Collet-d'Alleverd à une quote-part de fiscalité qui correspondra en 2021 (après la réforme de la taxe d'habitation) à moins de la moitié du montant des subventions versées annuellement par la commune jusqu'en 2016, sans modification du niveau de son AC.

La sous-évaluation des charges transférées résulte de la volonté de renvoyer vers les communes une partie des ressources très importantes dont bénéficie la communauté de communes.

Si cette minoration des retenues sur l'attribution de compensation au titre des charges transférées n'est pas irrégulière en cas d'accord à la majorité qualifiée du conseil de communauté, elle ne permet pas la neutralité budgétaire des transferts.

De plus, cette situation correspond à une phase de faibles investissements de l'EPCI et rigidifie les relations financières avec les communes (du fait de la difficulté à modifier les montants d'AC définis initialement). D'autres moyens (dotation de solidarité communautaire, fonds de concours, investissements directs de l'EPCI) auraient pu être utilisés pour soutenir les communes les plus en difficulté en pénalisant moins structurellement les équilibres financiers de la communauté.

¹⁵ Comprend les adhésions au SIMBHY et l'AURG (agence d'urbanisme de l'agglomération grenobloise).

4- LA FIABILITÉ DES COMPTES

4.1- Les débats et rapports d'orientation budgétaire

Tableau 7 : Débat d'orientation budgétaire et approbation du budget et du compte administratif

Exercices (N)	DOB N	BP N	CA N-1
2014	27/01/2014	30/02/2014	23/06/2014
2015	23/02/2015	30/03/2015	29/06/2015
2016	29/02/2016	04/04/2016	20/06/2016
2017	06/03/2017	03/04/2017	26/06/2017
2018	12/03/2018	05/04/2018	25/06/2018
2019	15/02/2019	25/04/2019	24/06/2019

Source : collectivité, retraitements CRC

Pour les établissements publics de coopération intercommunale qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus, le rapport d'orientation budgétaire (ROB) doit comporter :

- les orientations budgétaires envisagées portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes en fonctionnement et investissement. Sont notamment précisées les hypothèses d'évolution retenues pour construire le projet de budget, notamment en matière de fiscalité, de subventions ainsi que les principales évolutions relatives aux relations financières entre la collectivité et le groupement dont elle est membre ;
- la présentation des engagements pluriannuels ;
- les informations relatives à la structure et à la gestion de l'encours de la dette.

Dans les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 10 000 habitants et qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants, le rapport comporte également les informations relatives :

- à la structure des effectifs ;
- aux dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature ;
- à la durée effective du travail.

Par son vote, l'assemblée délibérante prend acte de la tenue du débat et de l'existence du rapport sur la base duquel se tient le débat d'orientation budgétaire (DOB).

Le II de l'article 13 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022 ajoute deux nouvelles informations qui doivent figurer dans le rapport présenté à l'assemblée délibérante à l'occasion de ce débat. Il s'agit des objectifs concernant :

- l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement ;
- l'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette. Ces éléments prennent en compte les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes.

La CCG remplit les conditions démographiques qui lui imposent d'inclure dans ses ROB l'ensemble des informations indiquées.

Les derniers ROB (2018 et 2019) présentés par la CCG comportent plusieurs insuffisances :

- les informations concernant le personnel et les rémunérations sont absentes ou très lacunaires¹⁶ s'agissant de la structure des effectifs, des éléments sur la rémunération, de la durée effective du temps de travail ;
- la présentation des engagements pluri-annuels (dont les autorisations de programme et des crédits de paiement) n'est pas systématique (sommaire dans le ROB 2018 et plus détaillée dans le ROB 2019) et prend une forme différente d'une année sur l'autre, ne permettant pas d'appréhender les engagements de la collectivité et l'échéancier de leur réalisation prévisionnelle ;
- les éléments de prospective (au-delà de l'année budgétaire) sont trop limités et restreignent la portée du débat.

La collectivité devra compléter ses ROB pour qu'ils présentent l'ensemble des informations prévues par les différentes lois, renforcer les éléments de prospective et uniformiser sa présentation.

4.2- L'exécution du budget principal

4.2.1- Des prévisions budgétaires trop imprécises

Les taux d'exécution budgétaire, qui se définissent comme le rapport entre les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées par l'assemblée délibérante, permettent d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire.

Une prévision budgétaire aussi juste que possible participe de la sincérité budgétaire et de l'équilibre réel du budget, conformément à l'article L. 1612-4 du CGCT.

Les taux d'exécution des dépenses de fonctionnement, légèrement supérieurs à 90 % depuis 2014, montrent un niveau de prévision budgétaire perfectible, s'agissant de dépenses pour partie très prévisibles¹⁷. La prévision en recettes de fonctionnement est prudente avec des taux de réalisation supérieurs à 100 %.

Les taux d'exécution des dépenses d'équipement, très bas en 2014 et 2015, sont en amélioration – légèrement inférieurs à 60 % – mais demeurent faibles dans la mesure où la CCG recourt à la technique des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP). Le retard dans la réalisation d'opérations dont la CCG n'assure pas la maîtrise d'ouvrage explique pour partie le niveau de réalisation des dépenses d'équipement.

L'extension du recours à la procédure des AP/CP devrait conduire à un meilleur taux de réalisation des investissements puisque les CP correspondant à chaque AP doivent être mises à jour régulièrement.

¹⁶ Seul un « zoom sur les dépenses de personnel » est présenté détaillant les évolutions par rapport à l'année précédente.

¹⁷ Pour un EPCI une partie importante des dépenses de fonctionnement est précisément prévisible (le montant des AC- 32,3 M€ en 2019- et les frais de personnel assez facilement prévisibles- 21,2 ME en 2019).

Tableau 8 : Taux d'exécution des prévisions budgétaires

	2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses réelles de fonctionnement	91,75 %	89,11 %	93,64 %	91,93 %	93,54 %
Recettes réelles de fonctionnement	101,76 %	102,85 %	99,96 %	103,11 %	103,66 %
Dépenses d'équipement	43,59 %	43,68 %	59,37 %	59,54 %	59,38 %
Dépenses d'équipement hors RAR	40,40 %	38,34 %	57,45 %	53,36 %	55,73 %
Recettes d'équipement	10,05 %	6,00 %	21,50 %	135,17 %	71,97 %
Recettes d'équipement hors RAR	10,05 %	6,00 %	21,50 %	135,17 %	71,97 %

Source : comptes de gestion- retraitements CRC

4.2.2- Les restes à réaliser

Les restes à réaliser (RAR) correspondent :

- aux dépenses engagées non mandatées telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements. Cette dernière est obligatoire pour toutes les collectivités et donne lieu à l'établissement d'un état en fin d'année, revêtu de la signature de l'ordonnateur et du comptable, pour permettre leur paiement au début de l'exercice suivant, tant que le budget de cet exercice n'a pas été voté ;
- aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Il ne s'agit donc pas de prévisions budgétaires mais de recettes qui doivent être justifiées par un document écrit.

Les montants de restes à réaliser sur les dépenses d'équipement sont modestes, en moyenne de 1,9 M€ par an entre 2015 et 2018, correspondant à un peu plus de 20 % des dépenses d'équipement.

Les restes à réaliser en recettes en 2017 correspondent à des contrats d'emprunt (pour le budget annexe ordures ménagères).

Le CA 2016 de la CCG fait apparaître un montant de restes à réaliser de l'année 2015 de 550 k€ qui ne correspond pas à celui figurant dans l'état validé par l'ordonnateur et le comptable.

Tableau 9 : État des restes à réaliser validés

en k€	2015	2016	2017	2018
Dépenses	1 943	2 308	2 189	1 156
Recettes	0	0	6 000	0

Source : états des RAR validés par l'ordonnateur et le comptable

4.2.3- Une gestion pluriannuelle en autorisations de programmes et crédits de paiement (AP/CP) récemment développée

La communauté a mis en place une gestion en autorisations de programme à partir de 2014 avec une montée en puissance progressive (surtout à partir de 2016) pour atteindre 78,7 % du total des investissements en 2019.

En 2018, la même démarche a été entreprise pour le budget annexe « collecte, traitement et valorisation des déchets » et 85 % des investissements réalisés le sont selon la procédure des AP/CP en 2018 (ce taux est de 82,6 % en 2019).

Tableau 10 : Part des AP/CP dans le budget principal

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total des investissements réalisés	6 095	5 933	6 242	9 218	9 254	15 868
Total des AP/ CP	331	413	1 382	3 749	4 448	12 490
% des AP/CP sur le total des investissements	5,4	7,0	22,1	40,7	48,1	78,7

Source : CCG

4.2.4- Des discordances entre certains comptes administratifs et les comptes de gestion

Plusieurs discordances apparaissent entre les comptes administratifs et les comptes de gestion tenus par le comptable public. Ces différences concernent l'exercice 2015 et les chapitres d'investissement 20, 21 et 23 (voir annexe n°2).

Le compte administratif 2017 présente de nombreuses anomalies, les montants correspondants aux ouvertures de crédits sont totalement erronés (parfois avec des inscriptions négatives) et discordants avec ceux votés et apparaissant au compte de gestion.

4.2.5- Des provisions budgétées mais non réalisées

Le provisionnement est l'une des applications du principe de prudence contenu dans le plan comptable général (PCG). Cette technique comptable permet de constater une dépréciation ou un risque ou bien encore d'étaler une charge. En application du 29° de l'article L. 2321-2 du CGCT, une provision doit être obligatoirement constituée dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la collectivité, à hauteur du montant estimé par la collectivité de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru.

Le régime des provisions semi-budgétaires est le régime de droit commun défini par l'article R. 2321-3 du CGCT. La communauté de communes n'a pas délibéré pour constituer des provisions budgétaires et inscrire en recette d'investissement le montant des provisions ; elle applique donc, par défaut, la méthode des provisions semi-budgétaires.

Un état annexé au budget primitif et au compte administratif permet de suivre l'avancement de chaque provision constituée. Il décrit le montant, le suivi et l'emploi de chaque provision.

De 2014 à 2018, l'annexe est vierge ou absente des documents budgétaires.

La CCG a prévu dans ses budgets primitifs pour les années 2015 (budget principal) et 2018 (budget principal et cinq budgets annexes) des inscriptions en dotations aux provisions (compte 6815) sans qu'aucune réalisation de ces provisions ne soit effectuée (aucune inscription au compte administratif).

Tableau 11 : Inscriptions dans les budgets primitifs

Montants en €	2014	2015	2016	2017	2018
Budget principal		55 000			354 000
Budget autonome Collecte, traitement et valorisation des déchets					85 000
Budget autonome Eau en gestion directe					5 000
Budget autonome Assainissement en gestion directe					5 000
Budget annexe Transports et déplacements					5 000
Budget annexe Services mutualisés					5 000
Budget annexe Espace Aragon					2 000

Source : document CCG

L'inscription régulière des provisions et de leur reprise détermine les équilibres budgétaires ainsi que le résultat comptable de la collectivité.

En inscrivant les provisions dans ses budgets primitifs (en 2015 et 2018) mais en ne les réalisant pas (aucune écriture passée au compte 6815), la CCG ne respecte pas les règles prudentielles et empêche la présentation sincère des comptes en faussant le résultat comptable.

La chambre, lors de son dernier contrôle portant sur les années 2009 à 2012, avait déjà insisté sur la nécessité de procéder à un provisionnement des risques.

4.2.6- Le subventionnement des budgets annexes industriels et commerciaux (SPIC) par le budget principal

Au compte administratif 2018 et, en prévision au budget primitif 2019, le budget principal attribue des subventions d'équilibre pour quatre budgets annexes gérant des services publics industriels et commerciaux (SPIC) : l'espace Aragon, les activités annexes à la piscine du centre aquatique, le camping intercommunal et l'espace ludique du Col-de-Marcieu.

L'article L. 2224-2 du CGCT précise les conditions permettant un tel subventionnement :

- lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;
- lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;
- lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

En dehors de ces situations, l'équilibre budgétaire des SPIC doit être assuré sans participation du budget principal.

Seules des contraintes de service public spécifiques pourraient justifier ces aides. Si les activités liées au public scolaire de l'espace Aragon et les hébergements sociaux du camping peuvent constituer « des contraintes particulières de fonctionnement », sous réserve de les préciser dans la délibération justifiant la dérogation, les conditions d'exploitation des autres services publics relèvent manifestement du secteur concurrentiel et ne permettent pas à la CCG un subventionnement dérogatoire.

À défaut d'apporter la preuve des contraintes de service public qu'elle leur imposerait, la CCG devra cesser le versement de subventions à ses budgets annexes retraçant l'activité de SPIC.

4.3- La tenue de la comptabilité

4.3.1- Le suivi du patrimoine et la tenue de l'inventaire

L'instruction comptable M14 rend obligatoire la production d'annexes devant accompagner le budget primitif et le compte administratif, sur la variation du patrimoine concernant les entrées (annexe A10.1) et sorties (A10.2) du patrimoine ainsi que les cessions (A10.3)¹⁸. En l'absence de ces informations il n'est pas possible d'apprécier la situation patrimoniale de la collectivité.

Les annexes A10.1 et A10.2¹⁹ sont absentes des comptes administratifs en 2014, 2016, 2017 et 2018 dans les comptes administratifs alors que des écritures apparaissent au compte 775 (produits de cession) sur ces exercices.

Conformément à l'instruction M14, l'inventaire comptable de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable doivent correspondre afin d'apporter une information fiable sur le patrimoine de la collectivité ainsi que sur sa valorisation.

Des différences importantes demeurent entre les états de l'actif tenus par le comptable et ceux de l'ordonnateur (tableau n° 12).

Au-delà des écarts constatés sur le budget principal, l'inventaire existant ne comprend pas les réseaux d'eau potable et d'assainissement mis à disposition par les communes lors du transfert de compétence. Cette situation, expliquée par des difficultés techniques d'inventaire et de valorisation, ne permet pas la juste appréciation du niveau des amortissements du fait de l'absence de certains actifs.

Il est recommandé de mettre en œuvre sans délai un plan d'action visant à réaliser les diagnostics, établir les procès-verbaux correspondants et réaliser les écritures comptables requises.

N'ayant pas mis en place d'inventaire physique global, la collectivité ne peut procéder à un rapprochement avec son inventaire comptable propre, ce qui lui permettrait de s'assurer de la réalité de ses immobilisations.

Il lui est recommandé de s'engager dans ce travail de recensement.

L'évolution importante du périmètre des compétences et des équipements de la collectivité ne s'est pas accompagnée de la mise en place d'un suivi précis, privant la CCG d'une connaissance exhaustive de son patrimoine.

La CCG ne s'est emparée que tardivement de ce sujet pourtant essentiel pour appréhender ses futures charges et elle souffre ainsi d'une maîtrise insuffisante de ses coûts d'exploitation.

L'évaluation des charges transférées aurait pu lui donner ces éléments d'information mais le retard pris dans les évaluations de charges et leurs lacunes n'ont pas permis le diagnostic du patrimoine indispensable à la mise en place d'une politique patrimoniale adaptée.

¹⁸ A8 pour les budgets annexes relevant de l'instruction M4.

¹⁹ Ces annexes concernent les variations du patrimoine (entrées et sorties).

La communauté de communes reconnaît ne pas avoir encore réalisé l'ensemble des procès-verbaux de mise à disposition de biens suites aux nombreux transferts successifs de compétences et d'équipements.

Ce décalage entraîne une distorsion importante entre l'actif de l'ordonnateur et celui du comptable. En renforçant en 2018 le secteur financier de la direction des finances et de la commande publique, la mise à jour de l'actif et du passif de la communauté de communes a été jugée prioritaire.

Tableau 12 : Écarts entre l'actif tenu par le comptable et celui de l'ordonnateur

en k€	Au 31/12/2018			Au 31/12/2019		
	Actif ordonnateur	Actif comptable	Écart	Actif ordonnateur	Actif comptable	Écart
Valeur brute	242 612	280 795	- 38 182	266 155	308 988	- 42 833
Amortissements cumulés	86 739	27 893	+ 58 847	95 300	33 487	+ 61 813
Valeur nette comptable	155 873	252 902	- 97 029	170 850	275 501	- 104 651

Source : CCG et comptes de gestion

4.3.2- Le transfert des immobilisations en cours

Lorsque la communauté de communes effectue des investissements, elle les impute à mesure de leur réalisation au compte 23 « immobilisations en cours ». En fin d'exercice, les soldes des comptes 23 doivent faire apparaître uniquement la valeur des immobilisations non achevées. L'instruction comptable M14 prévoit en effet que « *lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231 et 232 sont virées aux comptes 21 par opérations d'ordre non budgétaires* ».

Cette opération est réalisée par des écritures non-budgétaires passées par le comptable public, au vu d'un certificat administratif de l'ordonnateur attestant de l'achèvement des travaux. Elle permet de ne pas retarder l'amortissement des biens amortissables, et de donner une image fidèle du patrimoine de la collectivité.

Le solde du chapitre retraçant les immobilisations en cours reste très élevé sur toute la période de contrôle représentant encore plus de 55 % du solde des immobilisations en 2019. Ce taux important et constant traduit un déficit chronique d'intégration des travaux achevés dans les immobilisations définitives et peut conduire à une sous-évaluation des amortissements²⁰.

Tableau 13 : Solde des immobilisations en cours (chapitre 23) du budget principal

Immobilisations en cours (en k€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	31 402	34 773	28 908	38 447	46 401	60 168
Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)	2 831	3 372	3 226	7 134	7 958	13 768
Immobilisations corporelles - Solde (D)	67 683	74 607	86 575	104 361	105 419	109 086
Solde des immo en cours/Dépenses d'équipement de l'année (en années)	5,25	5,89	4,65	4,17	5,04	3,80
Solde des immo en cours/Solde des immo corporelles(A) / (D)]	46,4 %	46,6 %	33,4 %	36,8 %	44,0 %	55,2 %

Source : comptes de gestion- retraitements CRC

²⁰ Sur les 46 627 k€ de solde des immobilisations en cours au 3 décembre 2018, 5 971 k€ sont des matériels et outillages et 16 683 k€ d'autres immobilisations potentiellement amortissables.

5- LA SITUATION FINANCIÈRE

5.1- La méthode retenue

La méthode pour l'analyse financière s'appuie sur le logiciel des juridictions financières. Ce dernier retranche les atténuations de charges des dépenses et les atténuations de produits en recettes afin de présenter des soldes nets.

5.1.1- La structuration budgétaire

Le budget de la communauté de communes comprend, au 1^{er} janvier 2019, outre le budget principal, dix-sept budgets annexes dont deux ont été fusionnés à partir du 1^{er} janvier 2020 (budgets assainissement en gestion directe et en délégation), un autre intégré au budget principal à la même date (budget des activités annexes du centre nautique) et un autre supprimé à la suite du transfert de la compétence « organisation de la mobilité » au syndicat mixte des transports de l'agglomération de Grenoble (SMTC), devenu le 1^{er} janvier 2020 le syndicat mixte des mobilités de l'agglomération grenobloise (SMMAG²¹).

Les budgets annexes les plus importants sont le budget de gestion des déchets et le budget des transports (jusqu'à sa disparition en 2020).

Le budget concernant la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations a été intégré au budget principal en 2019.

Tableau 14 : Liste des budgets mouvementés en 2019

Libellé budget	Nomenclature	Recettes de fonctionnement 2019	
		en €	en %
CC PAYS DU GRÉSIVAUDAN/CCG BUDGET PRINCIPAL	M14	95 106 357	56,80 %
ORDURES MÉNAGÈRES	M14	13 785 302	8,23 %
ZONES ÉCONOMIQUES COMMUNAUTAIRES	M14	8 289 328	4,95 %
PÉPINIÈRE ATELIER RELAIS	M14	303 527	0,18 %
SERVICE MUTUALISÉ COMMUNAUTAIRE	M14	219 569	0,13 %
ESPACE ARAGON	M4	943 065	0,56 %
CTRE NAUTIQUE	M4	38 728	0,02 %
CAMPING INTERCOM	M4	34 144	0,02 %
TRANSPORTS	M43	15 171 233	9,06 %
ESPACE LUDIQUE COL DE MARCIEU	M43	497 208	0,30 %
STATION DES 7 LAUX	M43	3 305 657	1,97 %
EAU GESTION DIRECTE	M49	10 769 058	6,43 %
ASSAINISSEMENT GESTION DIRECTE	M49	9 043 534	5,40 %
EAU GESTION DÉLÉGUÉE	M49	4 614 618	2,76 %
ASSAINISSEMENT GESTION DÉLÉGUÉE	M49	1 139 608	0,68 %
SPANC	M49	16 135	0,01 %
EHPAD BELLE VALLEE	M22	4 158 900	2,48 %
Somme totale :		167 435 969	100,00 %
Somme M14 :		117 704 083	70,30 %

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

²¹ Le SMMAG exerce par délégation des EPCI la compétence mobilités urbaines (transports en commun, vélo, logistique urbaine) pour Grenoble-Alpes Métropole et la communauté de communes du Grésivaudan, et la compétence mobilité partagée (covoiturage, pôles d'échanges multimodaux) pour ces deux EPCI ainsi que pour la communauté d'agglomération du Pays Voironnais.

5.1.2- Le périmètre de l'analyse

Le périmètre de l'analyse est limité à la consolidation des budgets principaux et ordures ménagères, relevant de l'instruction budgétaire et comptable M14, et représentant, en 2019, 65 % des recettes totales de fonctionnement.

Les autres budgets M14 retracent, en comptabilité de stocks, une activité d'aménagement de zones économiques, ou ont un poids négligeable dans l'analyse (budget des services mutualisés).

Les budgets retraçant des activités industrielles et commerciales relèvent de la nomenclature M4 et doivent être financés par des recettes propres à l'activité sauf situations dérogatoires de subventions d'équilibre du budget principal. Dans cette dernière situation, la consolidation des budgets M14 permet de tenir compte de ces participations du budget principal.

Un budget, essentiellement de fonctionnement, retrace selon la nomenclature M22 l'activité d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EPHAD) qui s'équilibre grâce à une subvention du budget principal.

5.2- L'évolution des soldes d'épargne

Les soldes d'épargne retrouvent en 2019 des niveaux élevés, proches de ceux de 2014, en grande partie grâce à l'augmentation de la fiscalité intervenue en 2018.

L'excédent brut de fonctionnement (EBF), solde des recettes et des charges courantes (hors intérêts de la dette), connaît une érosion importante de 2014 à 2017, passant de plus de 32 % à 17 % des produits de gestion²², la croissance des dépenses de gestion étant plus forte (7 % en moyenne annuelle) que celle des produits de gestion (2,7 % en moyenne annuelle).

La forte croissance des ressources de gestion en 2018, liée notamment à la hausse du produit de la fiscalité (taxe sur le foncier bâti-TFB), inverse la tendance et permet une évolution positive de l'EBF sur la période 2014 à 2019 (+ 2,2 %).

La capacité d'autofinancement (épargne ou CAF brute) correspond à l'ensemble des ressources financières générées par les opérations de gestion de l'établissement et dont il peut disposer pour couvrir ses besoins financiers. Elle mesure sa capacité à financer sur ses propres ressources, ses besoins en investissements et le remboursement de sa dette.

Elle constitue une ressource durable représentant l'excédent de ressources internes dégagées par son activité.

La CAF brute comme la CAF nette²³ de la communauté de communes connaissent la même évolution que l'EBF du fait de son très faible endettement. En 2019, l'EPCI dispose d'un niveau d'épargne nette très élevé (25 % des produits de fonctionnement) lui permettant d'assumer une part importante du besoin de financement.

²² Ce niveau d'EBF (17 %) peut encore être considéré comme satisfaisant surtout en tenant compte du très faible endettement de la collectivité.

²³ La CAF nette est obtenue en enlevant de la CAF brute la part en capital de l'annuité de la dette.

Tableau 15 : Évolution 2014/2019 des soldes de gestion consolidés

en k€	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne 2014/2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne 2014/2019
Produits de gestion (A)	52 744	57 362	55 056	60 330	+ 2,7 %	68 173	68 978	+ 5,5 %
Charges de gestion (B)	35 891	42 373	44 716	50 261	+ 7,0 %	47 623	50 195	+ 6,9 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	16 853	14 989	10 340	10 069	- 9,8 %	20 551	18 783	+ 2,2 %
<i>en % des produits de gestion</i>	32,0 %	26,1 %	18,8 %	16,7 %		30,1 %	27,2 %	
+/- Résultat financier	- 175	- 267	- 195	- 114	- 8,3 %	- 166	- 141	- 4,3 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	30	59	33	2		- 20	- 108	
= CAF brute	16 708	14 781	10 178	9 957	- 9,8 %	20 365	18 534	+ 2,1 %
<i>en % des produits de gestion</i>	31,7 %	25,8 %	18,5 %	16,5 %		29,9 %	26,9 %	
- Annuité en capital de la dette	2 176	2 406	1 926	1 324	- 9,5 %	1 108	1 272	- 10,2 %
= CAF nette ou disponible (C)	14 531	12 375	8 252	8 633	- 9,9 %	19 256	17 262	+ 3,5 %

Source : comptes de gestion

5.3- Les ressources fiscales

Le potentiel fiscal²⁴ de la communauté de communes est particulièrement élevé (708 € par habitant contre 284 € pour la moyenne des EPCI comparables²⁵ en 2018).

Cette richesse fiscale est due aux bases économiques exceptionnelles (cotisation foncière des entreprises - CFE et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises - CVAE principalement).

La réforme de la taxe professionnelle a cependant limité fortement la croissance de ces bases en substituant des dotations au mieux figées, à une ressource très dynamique.

5.3.1- Des bases fiscales très importantes

Les bases fiscales de la CCG sont systématiquement supérieures aux moyennes départementales et nationales (pour la taxe d'habitation en 2018, 1 487 € par habitant alors que la moyenne départementale est de 1 238 € et la moyenne nationale de 1 172 €).

Toutefois, la richesse fiscale de la CCG repose principalement sur les bases de la fiscalité économique (les bases de cotisation foncière des entreprises sont de 562 € par habitant en 2018 alors que la moyenne nationale est de 356 €).

Les bases de taxes foncières sur le bâti sont aussi fortement améliorées par les bases foncières économiques.

²⁴Le potentiel fiscal des EPCI comprend le produit de l'application de taux moyens nationaux aux bases intercommunales, le produit des impositions sans pouvoir de taux (CVAE, IFER) et les produits versés (ou perçus) en compensation lors de la réforme de la taxe professionnelle.

²⁵ Communautés de communes de métropole dont la population est comprise entre 100 000 et 200 000 habitants.

Tableau 16 : Évolution des recettes fiscales

En k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux	40 466	40 948	40 760	42 786	46 418	48 108	+ 3,5 %
<i>Dont :</i>							
Taxes foncières (TFB et CFE) et d'habitation (TH)	31 354	30 896	31 941	32 512	35 744	36 505	+ 3,1 %
+ Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	7 748	7 657	6 807	8 148	8 522	9 443	+ 4,0 %
+ Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	528	528	513	601	574	636	+ 3,8 %
+ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	832	920	943	975	958	964	+ 3,0 %
+ Autres impôts locaux	4	946	557	550	620	560	
- Restitution et reversements sur impôts locaux	70	0	874	793	904	916	
<i>Dont prélèvements au titre de la contribution pour le redressement des finances publiques (CRFP)</i>	0	0	- 274	- 793	- 904	-904	
= Impôts locaux nets des restitutions	40 396	40 948	39 886	41 993	45 514	47 192	+ 3,2 %
+ Taxes de séjour	0	0	0	75	0	166	
+ Taxe GEMAPI	0	0	0	0	1 503	1 501	
+ Autres taxes	0	0	0	0	0	- 129	
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	40 396	40 948	39 886	42 068	47 017	48 731	+ 3,8 %

Source : comptes de gestion

La communauté a modifié ses taux de fiscalité à trois reprises depuis 2014 :

- en 2015 : augmentation du taux de la taxe d'habitation de 7,68 % à 8,52 %. Cette hausse du taux permet de compenser (en produit perçu) la forte contraction des bases de TH due à la politique d'abattement délibérée le 22 septembre 2014 et qui met en place notamment plusieurs abattement facultatifs (abattements pour charges de famille, général et spécial à la base). Cette politique d'abattements a pour conséquence, dès 2015, une baisse des bases imposées au bénéfice de la CCG de 9 113 k€, soit 6 % des bases de la communauté ; la croissance du produit de TH entre 2014 et 2015 est de 5,7 % malgré la baisse des bases imposables ;
- en 2016 : augmentation du taux de la TFB de 3,06 % à 3,27 %, par l'augmentation du produit au budget principal pour financer la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (le produit de la TFB était jusqu'en 2016 exclusivement affecté au financement du budget de collecte et traitement des ordures ménagères), et en augmentant le taux de TH de 8,52 % à 8,62 % et celui de la CFE de 25,42 % à 25,68 %. Cette croissance des taux n'a eu que peu d'influence sur le produit perçu ;
- en 2018 : hausse de la TFB de 3,27 % à 4,80 %, ce qui a généré (avec la croissance des bases) près de 2,7 M€ de produit supplémentaire.

La croissance du produit fiscal provient aussi du dynamisme des bases de foncier qui est, en moyenne annuelle de 2015 à 2018, de 2,03 % pour la TFB et 2,60 % pour la CFE.

La croissance des bases de la taxe d'habitation (TH), plus modérée (+ 1,39 %), correspond au ralentissement de la croissance démographique depuis 2011.

La politique fiscale de la CCG a conduit à une augmentation sensible du produit perçu qui croît de 5,76 % de 2015 à 2018, en raison, pour près de la moitié, de la hausse du taux de TFB en 2018.

Tableau 17 : Évolution de la fiscalité avec pouvoir de taux

		2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2015/2018 ²⁶
Taxe d'habitation (TH)	Bases (en k€)	157 762	148 439	148 772	150 306	154 701	+ 1,39 %
	Taux	7,68 %	8,52 %	8,62 %	8,62 %	8,62 %	
	Produit (en k€)	12 116	12 806	12 824	13 149	13 888	+ 2,74 %
Taxe sur le foncier bâti (TFB)	Bases (en k€)	137 231	139 666	143 224	145 815	148 333	+ 2,03 %
	Taux	3,06 %	3,06 %	3,27 %	3,27 %	4,80 %	
	Produit (en k€)	4 199	4 560	4 686	5 130	7 791	+ 19,55 %
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	Bases (en k€)	55 002	54 175	55 425	56 759	58 509	+ 2,60 %
	Taux	25,42 %	25,42 %	25,68 %	25,68 %	25,68 %	
	Produit (en k€)	13 981	13 909	14 234	14 744	15 320	+ 3,27 %
Produit total de la fiscalité (avec pouvoir de taux) en k€		30 296	31 275	31 744	33 023	36 999	+ 5,76 %

Source : états AEF- retraitements CRC

5.3.2- Les reversements de fiscalité aux communes

Les reversements de fiscalité aux communes sont particulièrement élevés (plus de 30 M€ en moyenne annuelle) et correspondent aux ressources fiscales économiques transférées à l'EPCI lors du passage en fiscalité professionnelle unique (FPU). Ces reversements sont majoritairement à destination des communes qui accueillent les zones économiques situées au sud-ouest du territoire dans la proximité de l'agglomération grenobloise.

Les fluctuations de l'AC entre 2017 et 2019 sont dues aux problèmes d'évaluation des transferts de charges par la CLECT qui ont conduit à ne pas baisser les AC versées aux communes en 2017, dans l'attente d'accord sur leur évaluation, alors que des charges importantes avaient été transférées.

L'année 2018 enregistre l'effet de rattrapage conduisant à un double prélèvement ; l'AC 2019 est conforme au niveau annuel des AC tel que défini par la CLECT.

La dotation de solidarité communautaire (DSC) a diminué de 2014 à 2017 (en dessous de 2 M€ en 2017, hors dotation exceptionnelle) avant une stabilisation depuis cette date. Le montant exceptionnel de 2016 correspond à une aide apportée par la CCG aux communes disposant d'une station de sports d'hiver fortement déficitaire du fait notamment d'un faible enneigement.

Tableau 18 : Fiscalité reversée aux communes

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation nettes	- 37 083	- 34 680	- 33 890	- 33 886	- 28 918	- 31 485	
+ Dotations de solidarité communautaire	- 2 825	- 2 510	- 3 615	- 1 652	- 1 687	- 1 682	- 9,9 %
<i>dont dotation exceptionnelle stations</i>			- 1 793				
= fiscalité reversée aux communes	- 39 908	- 37 190	- 37 505	- 35 539	-30 605	- 33 167	- 3,6 %

Source : comptes de gestion

²⁶ La politique d'abattement mise en place par la CCG en 2015, minore fortement les bases imposables sans lien avec l'évolution physique de ces bases ; il a été choisi d'exclure l'année 2014 de l'évolution des bases pour éviter tout biais de méthode.

5.3.3- La fiscalité perçue (ou versée) au titre des mécanismes de garantie de ressources ou de solidarité

La CCG perçoit d'importantes dotations en compensation de ses pertes de ressources liées au panier fiscal issu de la réforme de la taxe professionnelle en 2010.

Elle participe largement à la péréquation horizontale (fonds de péréquation intercommunale et communale - FPIC) mise en place en 2012 et dont le volume a fortement augmenté jusqu'en 2017.

5.3.3.1- Une part importante des recettes fiscales rigidifiée par la réforme la taxe professionnelle

Les ressources fiscales directes perçues par la CCG à la suite de la réforme de la taxe professionnelle en 2010 étant très inférieures à celles dont elle bénéficiait antérieurement, elle reçoit depuis cette date des versements du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) et une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) pour plus de 30 M€ par an.

Ce montant est stable de 2014 à 2019 et constitue une rigidification importante des ressources de la collectivité. Ces ressources représentaient 57,3 % des produits de gestion en 2014 et encore 43,4 % en 2019 (la baisse de ce rapport est due à la hausse des produits de fiscalité alors que ces fonds et dotations sont figés).

Tableau 19 : Fiscalité perçue au titre des mécanismes de garantie de ressources ou de dotations

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FNGIR	19 767	19 767	19 767	19 767	19 746	19 761
+DCRTP	10 394	10 394	10 394	10 394	10 394	10 394
+/- Autres fiscalités reversées (nettes)	73	0	0	0	0	0
fiscalité versée par l'intermédiaire d'un fonds ou d'une dotation	30 234	30 161	30 161	30 161	30 140	30 155

Source : comptes de gestion

5.3.3.2- Une participation importante à la péréquation horizontale (FPIC)

Le fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC) constitue le premier mécanisme national de péréquation horizontale pour le secteur communal. Il s'appuie sur la notion d'ensemble intercommunal, composé d'un établissement public de coopération intercommunal à fiscalité propre (EPCI) et de ses communes membres.

Les ensembles intercommunaux dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 0,9 fois le potentiel financier agrégé par habitant moyen constaté au niveau national contribuent, par prélèvement sur leurs produits fiscaux, au FPIC.

Avec un reversement de plus de 5,5 M€ depuis 2017, dont 2 M€ pour la part de l'EPCI en 2019, l'ensemble constitué par la CCG et ses 43 communes membres est un important contributeur au FPIC. Le prélèvement global effectué au niveau de l'ensemble intercommunal, après avoir fortement augmenté de 2014 à 2017 suivant la montée en puissance du fonds (2 % des recettes totales des collectivités en 2017), est stable depuis 2017.

La part restant à la charge de l'EPCI a subi la même évolution amplifiée par la croissance du CIF²⁷.

La CCG n'a pas défini de critères spécifiques de répartition de la part du FPIC restant à la charge de ses communes ; la répartition de droit commun²⁸ s'applique par défaut.

Ce choix peut se révéler pénalisant pour les communes les moins bien dotées en ressources fiscales, qui doivent contribuer au fonds de péréquation du fait de la richesse fiscale exceptionnelle du groupement, alors qu'elles ne disposent que de ressources fiscales modestes. La CCG a privilégié l'outil de la dotation de solidarité communautaire qu'elle considère plus efficient.

Tableau 20 : Évolution du FPIC versé par l'ensemble intercommunal

En k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Prélèvement EI ²⁹	2 426	3 456	4 942	5 619	5 597	5 543
Part EPCI	788	1 083	1 556	1 874	1 929	2 017
Cif	0,325	0,313	0,315	0,334	0,345	0,364

Source : comptes de gestion

5.3.4- Les ressources institutionnelles : un montant de DGF sans lien avec l'intégration communautaire

La dotation globale de fonctionnement (DGF) des EPCI est composée de deux parts, une part forfaitaire (ou de compensation) et une part aménagement (dotation d'intercommunalité).

La communauté de communes a vu sa DGF³⁰ diminuer de 30 % entre 2014 et 2017, en raison de la contribution des EPCI au redressement des finances publiques (CRFP).

Les baisses plus modestes, constatées en 2018 et 2019, sont liées à l'écrêtement uniforme (2,3 % en 2019) appliqué pour financer la croissance d'autres éléments de la DGF.

La CCG fait partie des très rares communautés de communes³¹ qui ne reçoivent pas de dotation d'intercommunalité (DI). En effet, depuis 2016, le montant de la CRFP est supérieur au montant de la dotation d'intercommunalité de la CCG et un prélèvement sur sa fiscalité est perçu tandis que le montant de la DI est annulé.

La loi de finances pour 2019 a prévu une réalimentation initiale de la dotation d'intercommunalité au profit des EPCI qui, comme la CCG, ont une dotation nulle (ou inférieure à 5 €/hab) et dont le potentiel fiscal par habitant n'est pas supérieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des EPCI de la même catégorie, afin de leur permettre d'atteindre un montant de 5 €/hab en 2019 avant application des critères de répartition.

Du fait du niveau exceptionnel de son potentiel fiscal, supérieur au double de la moyenne nationale des groupements comparables, la communauté de communes Le Grésivaudan n'a pas bénéficié de cette mesure et ne perçoit pas de dotation d'intercommunalité.

²⁷ Le CIF est le critère de répartition de droit commun (retenu, par défaut, par la communauté du Grésivaudan) pour définir la part revenant à l'EPCI et celle mise à la charge des communes.

²⁸ La répartition de droit commun entre les communes s'effectue en fonction de leur population pondérée par leur potentiel financier par habitant.

²⁹ Ensemble intercommunal (EI) comprenant l'EPCI et l'ensemble de ses communes membres.

³⁰ La contribution des EPCI au redressement des finances publiques est prise sur la dotation d'intercommunalité pour les EPCI.

³¹ Seule la CC de l'Oisans est dans cette situation en 2019 dans le département de l'Isère.

Cette situation exceptionnelle a une conséquence importante pour la CCG : ses dotations ne varient pas en fonction de l'évolution de son coefficient d'intégration fiscale (CIF). Les transferts de compétences des communes vers le groupement, lorsqu'ils conduisent à une augmentation du CIF, sont donc sans incidence sur la DGF perçue (absence d'effet incitatif à l'intégration).

La communauté perçoit une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) figée depuis 2011 en remplacement d'une fiscalité économique très dynamique sur son territoire, accentuant la cristallisation de ses ressources.

La hausse des participations, versées très majoritairement par la caisse d'allocation familiale (CAF), est due au transfert progressif de nombreux équipements liés à l'enfance et à leur gestion par l'EPCI.

Tableau 21 : Évolution des dotations³² et participations

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Dotation globale de fonctionnement	7 967	6 649	5 761	5 601	5 484	5 358	- 7,6 %
Dont dotation forfaitaire	6 006	5 875	5 761	5 601	5 484	5 358	- 2,3 %
Dont dotation d'intercommunalité	1 961	774	0	0	0	0	
FCTVA	0	0	0	0	40	112	
Participations	1 766	2 611	2 952	3 822	3 548	2 553	+ 7,6 %
Dont organismes sociaux (CAF...)	1 348	2 292	2 584	3 223	3 415	2 246	+ 10,8 %
Compensations TH	450	383	304	426	438	645	
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	10 183	9 643	9 017	9 849	9 510	8 668	- 3,2 %

Source : comptes de gestion

5.3.5- Les autres ressources d'exploitation

La croissance constante des ressources d'exploitation est liée à l'extension des compétences notamment à la gestion communautaire de lieux multi accueil de la petite enfance, de relais d'assistantes maternelles et de centres de loisirs.

Tableau 22 : Évolution des ressources d'exploitation

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	425	389	551	641	566	587	+ 6,6 %
+ Domaine et récoltes	0	0	0	0	7	35	
+ Travaux, études et prestations de services	1 328	1 451	1 699	2 287	2 357	2 515	+ 13,6 %
+ Mise à disposition de personnel facturée	0	0	51	59	296	207	
+ Remboursement de frais	52	151	131	163	159	573	+ 61,4 %
+ Revenus locatifs et redevances (hors DSP)	502	733	421	404	507	414	- 3,8 %
= Ressources d'exploitation	2 308	2 724	2 854	3 554	3 893	4 331	+ 13,4 %

Source : comptes de gestion

³² Hors DCRTP qui, même si elle est juridiquement une dotation, répond davantage à une logique de compensation.

5.3.6- Des dépenses de gestion dynamiques en partie liées aux transferts de compétences

5.3.6.1- Une forte croissance des dépenses de personnel

La croissance des charges de personnel de 2014 à 2019 est très dynamique avec une variation moyenne annuelle de 12 % (+ 9 171 k€ en volume de 2014 à 2019). Elle correspond à l'évolution des effectifs liée en partie à l'extension des compétences et des équipements gérés par la CCG mais aussi à la structuration des services communautaires.

Tableau 23 : Évolution des dépenses de personnel

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Charges totales de personnel	12 078	14 586	17 830	20 396	20 780	21 457	+ 12,2 %
- Remboursement de personnel mis à disposition	0	0	51	59	296	207	
= Charges totales de personnel nettes	12 078	14 586	17 779	20 337	20 484	21 249	+ 12,0 %
en % des produits de gestion	22,9 %	25,4 %	32,3 %	33,7 %	30,0 %	30,8 %	

Source : comptes de gestion

5.3.6.2- Des charges de gestion courante en augmentation en début de période

Les charges à caractère général connaissent une croissance importante en début de période (+ 18,7 % entre 2014 et 2015), en lien avec l'effet en année pleine des transferts de compétences et d'équipements intervenus en 2013 et 2014, avant une hausse plus modérée depuis 2015, en moyenne annuelle de + 1,40 %.

Tableau 24 : Évolution des charges de gestion courante

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	11 095	13 167	13 234	14 101	13 304	13 919	+ 4,6 %
<i>Dont achats autres que terrains</i>	1 347	1 776	1 948	2 219	2 301	2 479	+ 13,0 %
<i>Dont contrats de prestations de services</i>	5 392	6 378	5 966	5 922	5 441	5 251	- 0,5 %
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	1 041	1 164	1 388	2 152	1 778	2 047	+ 14,5 %
<i>Dont autres charges à caractère général</i>	3 315	3 848	3 932	3 809	3 784	4 143	+ 4,6 %
- Remboursement de frais	52	151	131	163	159	573	+ 61,4 %
= Charges à caractère général nettes	11 043	13 016	13 102	13 938	13 145	13 346	+ 3,9 %
en % des produits de gestion	20,9 %	22,7 %	23,8 %	23,1 %	19,3 %	19,3 %	

Source : comptes de gestion

5.3.6.3- Des subventions et participations variables

La CCG verse d'importantes subventions d'équilibre à plusieurs de ses budgets annexes qui retracent l'activité de services publics industriels et commerciaux (SPIC), comme les transports, le camping ou les activités annexes de la piscine, ou celle de services publics administratifs (SPA) comme les ordures ménagères.

Pour ce dernier budget, le versement de la subvention est réparti entre une part de TFB « affectée » au budget annexe (2,7 %) et une subvention complémentaire jusqu'en 2019 où cette dernière n'est plus nécessaire à l'équilibre du budget.

L'augmentation du taux de versement transport (VT) en 2018 a permis de réduire fortement la subvention d'équilibre versée par le budget principal qui passe de 2 000 k€ en 2017 à 4,5 k€ en 2018.

La croissance forte des subventions aux autres établissements publics entre 2016 et 2017 est due à la prise de compétence tourisme (création d'un office de tourisme intercommunal) ainsi qu'au transfert de la gestion des stations du Collet-d'Allevar et des Sept-Laux avec la création de l'EPIC domaine skiable du Grésivaudan.

Les subventions aux personnes de droit privé évoluent de + 6,4 % en moyenne annuelle, mais de manière variable, avec une forte augmentation en 2016 puis une baisse de 13,2 % en 2018 avant une hausse importante en 2019 (+ 24,3 %).

Les évolutions entre 2015 et 2018 sont liées principalement aux fluctuations des subventions versées aux organismes culturels (+ 63 k€ en 2016, - 107 k€ en 2018).

La croissance importante de 2019 est due à l'intégration de la subvention à verser au syndicat mixte des bassins hydrauliques de l'Isère (SYMBHI), à la suite de la suppression du budget annexe précédemment dédié à la GEMAPI (+ 490 331 €).

Tableau 25 : Évolution des subventions et participations

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	9 390	11 202	10 357	12 600	10 102	11 459	+ 4,1 %
<i>Dont subv. aux budgets annexes et aux établissements publics rattachés</i>	7 208	8 944	7 886	7 711	5 089	5 406	- 5,6 %
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	662	693	643	2 964	3 342	3 976	+ 43,1 %
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	1 520	1 566	1 827	1 925	1 670	2 076	+ 6,4 %

Source : comptes de gestion

5.3.7- Une structure de financement des investissements très saine

5.3.7.1- Un niveau d'investissement modeste en 2014 mais en forte croissance depuis 2017

Jusqu'en 2016, les investissements sont constitués majoritairement de subventions d'équipement qui représentent 56,2 % des dépenses totales d'investissement de 2014 à 2016. Ces subventions d'équipement concernent principalement les programmes NANO³³, programmes nationaux sous maîtrise d'ouvrage de l'État, qui ont pour ambition de développer le dynamisme technologique du secteur des semi-conducteurs de la région grenobloise, en soutenant les projets (notamment en recherche et développement) d'entreprises dont plusieurs sont situées sur le territoire de la CCG.

À partir de 2017, le volume des dépenses d'équipement augmente fortement, passant d'une moyenne annuelle de 6,7 M€ de 2014 à 2016 à 14,8 M€ de 2017 à 2019 (plus de 20 M€ en 2019).

Les subventions restent à un niveau élevé avec une moyenne annuelle de 9 M€ de 2014 à 2019.

³³ Plusieurs programmes NANO se sont succédé dans le même objectif (NANO 2012 amorcé en 2008, NANO 2017 lancé en 2013 et récemment NANO 2022). Le plan NANO est un programme de travaux et d'investissements de recherche-développement et de pré-industrialisation pour maîtriser la production de nouveaux composants électroniques (5 Md€ pour 2018-2022).

Les dépenses d'équipement sont concentrées sur trois principaux secteurs d'intervention :

- les travaux routiers pour lesquels l'EPCI n'est généralement pas maître d'ouvrage (participations sous la forme de fonds de concours) avec une augmentation forte en 2018 et 2019 ;
- la construction (pour Pontcharra) et la réhabilitation (pour Crolles) des centres nautiques (en 2019) et la construction et la rénovation de structures multi-accueils (2,1 M€ en 2017) ;
- les dépenses de portage foncier (plus de 4 M€ de 2014 à 2016) sur les premières années du mandat, cette politique a ensuite été quasiment abandonnée (0,6 M€ de 2017 à 2019).

Tableau 26 : Principaux investissements de 2014 à 2019

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Travaux routiers : dont création du barreau de la Grande Ile, ½ diffuseur St-Ismier, pôles d'échange	879	1 019	156	850	2 739	4 086
Centres nautiques : réhabilitation Crolles et construction Pontcharra	125	167	136	683	723	6 484
EHPAD Froges : dont réhabilitation de la cuisine et construction de l'accueil de jour	78	226	524	233	449	1 137
Multi-accueils : dont construction Tencin, Allevard, Chapareillan	88	123	266	2 066	715	933
Maison Simone Veil - Planning familial	292	697	107	11	1	5
Salle multi-activités Plateau Petites Roches	96	79	265	2	50	119
Musées intercommunaux dont réhabilitation musée d'Allevard	0	0	50	94	148	400
Aires d'accueil gens du voyage	16	79	179	344	737	38
Portage foncier	1 499	1 412	1 155	210	0	412
Soutien immobilier aux entreprises	716	0	0	512	389	10
Rénovation thermique des bâtiments	0	0	172	832	222	207
Mise en accessibilité des bâtiments	16	3	137	177	171	141
Base de loisirs La Terrasse	372	126	215	25	186	83
Sentiers de randonnées	276	202	72	68	145	132

Source : CCG

5.3.7.2- Un autofinancement prépondérant jusqu'en 2017

L'épargne nette dégagée par la CCG lui permet de financer l'ensemble des dépenses d'équipement de 2014 à 2019.

Le rapport d'orientation budgétaire pour l'année 2015 indiquait que : « depuis la création de la CCG, les investissements ont été totalement autofinancés ».

Le recours à l'emprunt est limité aux deux dernières années 2018 et 2019 et ne concerne que le budget annexe des ordures ménagères.

Tableau 27 : Évolution 2014/2019 du financement des investissements

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul sur les années
CAF nette ou disponible (C)	14 531	12 375	8 252	8 633	19 256	17 262	80 311
+Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 724	1 711	1 541	2 358	5 196	4 868	17 397
= Financement propre disponible (C+D)	16 256	14 086	9 793	10 991	24 452	22 130	97 708
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	<i>270,2 %</i>	<i>207,5 %</i>	<i>135,1 %</i>	<i>108,6 %</i>	<i>184,6 %</i>	<i>105,6 %</i>	<i>151,8 %</i>
- Dépenses d'équipement	6 016	6 790	7 251	10 124	13 245	20 956	64 382
- Subventions d'équipement	7 558	7 831	10 209	9 674	8 130	10 275	53 678
- Participations et inv. financiers nets	- 66	- 3	- 19	15	1 021	529	1 479
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	- 15	2	2	2	2	- 6
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	2 747	- 517	- 7 650	- 8 824	2 054	- 9 632	- 21 822
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	494	505	518	591	3 258	5 000	10 365
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	3 241	- 12	- 7 132	- 8 234	5 312	- 4 632	- 11 457

Source : comptes de gestion

5.3.8- Une dette peu élevée pour le budget principal et le budget ordures ménagères

L'autofinancement permettant la couverture du besoin de financement, la dette des budgets consolidés (budgets M14) est peu importante (22,3 M€ en 2019). Ce faible niveau d'endettement rapporté à un niveau élevé de la CAF brute conduit à une capacité de désendettement³⁴ très favorable (1,28 années en 2019).

Tableau 28 : Évolution 2014/2019 de la dette consolidée (tous les budgets M14)

en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
= Encours de la dette consolidée	9 793	8 346	6 770	13 908	15 964	22 307	+ 17,9 %
/ CAF brute consolidée, budgets M14	16 753	15 396	10 773	10 800	22 438	18 620	+ 2,1 %
= Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)	0,58	0,54	0,63	1,29	0,71	1,2	
/ CAF brute du budget principal	16 391	14 590	9 864	9 523	20 357	17 408	+ 1,2 %
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute du BP)	0,6	0,57	0,69	1,46	0,78	1,28	
Intérêts des emprunts et dettes	236	321	242	149	194	165	- 7,0 %
/ Encours de la dette consolidée, budgets M14	9 793	8 346	6 770	13 908	15 964	22 307	+ 17,9 %
= Taux apparent de la dette budgets M14	2,4 %	3,8 %	3,6 %	1,1 %	1,2 %	0,7 %	

Source : comptes de gestion

5.3.9- Le fonds de roulement et la trésorerie

Le niveau élevé du fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement, souvent négatif de 2014 à 2019, conduisent à un niveau de trésorerie suffisant, situé entre 100 et 300 jours de charges courantes.

Le budget autonome des ordures ménagères dispose de sa propre trésorerie, suffisante entre 2014 et 2019.

³⁴ La capacité de désendettement indique le nombre d'années d'épargne brute nécessaire pour rembourser le capital de la dette restant due.

Tableau 29 : Évolution 2014/2019 de la trésorerie

au 31 décembre en k€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	25 781	24 975	15 580	14 205	22 757	17 217	- 7,8 %
- Besoin en fonds de roulement global	- 2 350	- 328	1 138	4 048	- 5 627	- 5 686	+ 19,3 %
= Trésorerie nette consolidée, budgets M14	28 131	25 303	14 442	10 156	28 384	22 903	- 4,0 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	309	242	123	80	217	161	

Source : comptes de gestion

5.4- L'évolution du poids de la communauté de communes au sein de l'ensemble intercommunal de 2014 à 2018

5.4.1- Un poids de l'EPCI plus important mais une stabilité des dépenses et des ressources des communes

Les dépenses de fonctionnement de la communauté de communes Le Grésivaudan ont fortement augmenté entre 2014 et 2018 pour partie en lien avec les transferts de compétences et d'équipements intervenus sur cette période.

Corrélativement, la part des dépenses de l'EPCI dans les dépenses de l'ensemble intercommunal (dépenses des communes et de l'EPCI) a augmenté de 25,7 % (passant de 28,4 % en 2014 à 35,7 % en 2018).

Les dépenses de fonctionnement des communes ont augmenté de 2,3 % en moyenne annuelle sur l'ensemble du périmètre intercommunal.

Le même constat peut être fait sur les dépenses de personnel dont la croissance annuelle moyenne (+ 2,7 %) sur l'ensemble intercommunal est portée par l'EPCI (+ 12,2 %) alors que les communes n'ont que faiblement baissé leurs charges de personnel.

Le développement de l'intercommunalité (extension des compétences et des équipements transférés) ne s'est pas traduit, au moins sur la période 2014 à 2018, par des économies de dépenses de fonctionnement, les communes ayant maintenu (en moyenne) en 2018 des niveaux de dépenses proches de ceux de 2014 alors que les dépenses de fonctionnement (et notamment de personnel) de l'EPCI croissaient fortement.

Tableau 30 : Évolution des dépenses et recettes au sein de l'ensemble intercommunal

En %		Évolution moyenne annuelle 2014/2018	Part dans le total en 2014	Part dans le total en 2018
Dépenses de fonctionnement	Communes	- 0,4	71,6	64,3
	EPCI	+ 8,3	28,4	35,7
	Ensemble	+ 2,3	100,0	100,0
Dépenses de personnel	Communes	- 0,5	77,7	68,2
	EPCI	+ 12,2	22,3	31,8
	Ensemble	+ 2,7	100,0	100,0
Recettes de fonctionnement	Communes	- 0,4	69,8	63,7
	EPCI	+ 6,8	30,2	36,3
	Ensemble	+ 2,0	100,0	100,0
Recettes des contributions directes	Communes	+ 2,6	53,2	52,3
	EPCI	+ 3,5	46,8	47,7
	Ensemble	+ 3,0	100,0	100,0

Source : CA et comptes de gestion (hors budgets eau et assainissement), séminaire CCG

- 5.4.2- Une situation financière stable des communes dans un ensemble intercommunal aux marges de manœuvre consolidées

L'EPCI a sensiblement augmenté ses soldes d'épargne de 2014 à 2018 (+ 2,4 % pour l'épargne brute et + 3,9 % pour l'épargne nette en moyenne annuelle) alors que ceux de ses communes membres sont stables (- 0,1 % pour l'épargne brute et + 0,3 % pour l'épargne nette en moyenne annuelle).

La part d'épargne dont dispose la CCG pour investir dans le total de l'épargne disponible de l'ensemble intercommunal reste proche de 50 % en 2018.

Tableau 31 : Évolution des niveaux d'épargne 2014/2018

En %		Évolution moyenne annuelle 2014/2018	Part dans le total en 2014	Part dans le total en 2018
Épargne brute	Communes	- 0,1	63,6	61,3
	EPCI	+ 2,4	36,4	38,7
	Ensemble	+ 0,9	100,0	100,0
Épargne nette	Communes	+ 0,3	55	51,5
	EPCI	+ 3,9	45	48,5
	Ensemble	+ 2,0	100,0	100,0

Source : CA et comptes de gestion (hors budgets eau et assainissement), séminaire CCG

- 5.4.3- Des dépenses d'équipement principalement portées par les communes

Même si la part des dépenses d'équipement portée par l'EPCI a augmenté de 2014 à 2018, passant de 30,2 % à 36,3 %, la majorité de ces dépenses reste à la charge des communes alors que l'EPCI dispose de larges compétences et de moyens financiers importants.

Cette situation peut être partiellement expliquée par le décalage de programmes d'investissements importants de la communauté (en raison d'une difficulté à réaliser le plan de programmation des investissements) mais indique aussi une construction intercommunale incomplète.

Tableau 32 : Évolution des dépenses d'équipement 2014/2018

		Moyenne annuelle 2014/2018 en k€	Part dans le total en 2014	Part dans le total en 2018
Dépenses d'équipement	Communes	43,9	69,8 %	63,7 %
	EPCI	14,7	30,2 %	36,3 %
	Ensemble	58,6	100,0 %	100,0 %

Source : CA et comptes de gestion (hors budgets eau et assainissement), séminaire CCG

5.5- Conclusion sur l'évolution financière

Même si la situation financière individuelle des communes présente de grandes disparités, leur niveau d'épargne moyen est stable de 2014 à 2018 alors qu'elles continuent d'assumer la majorité des dépenses d'investissement (encore les deux tiers en 2018).

La CCG dispose de moyens importants et en croissance qui devraient l'amener à augmenter sa part dans les investissements du bloc communal.

Après un retard dans la réalisation des investissements communautaires (décalage important dans la réalisation des autorisations de programme), la CCG devrait rapidement augmenter son volume d'investissements et les charges de fonctionnement associées (les montants d'investissements des années 2018 et 2019 sont déjà en forte croissance), et pourrait être amenée à recourir davantage à l'emprunt.

La situation financière de la CCG demeure très confortable avec des niveaux d'autofinancement brut et net importants et stables de 2014 à 2019. Cette stabilité à un niveau élevé a été rendue possible par le dynamisme des bases fiscales économiques exceptionnellement élevées et par la hausse du taux de TFB intervenue en 2018.

Toutefois, une part importante des bases fiscales (DCRTP et FNGIR) est rigide et la participation à la péréquation nationale (FPIC) est élevée. De plus, des dépenses de fonctionnement en croissance devraient rapidement découler des importants transferts de compétences et d'équipements et de la construction d'un nouveau centre nautique.

Seul le maintien du dynamisme du produit fiscal pourra permettre de compenser l'évaluation incomplète des charges transférées et l'accroissement des dépenses liées aux compétences transférées, au risque de voir chuter la capacité d'autofinancement.

6- LES RESSOURCES HUMAINES

6.1- Les effectifs

6.1.1- La composition et l'évolution des effectifs

Les transferts de compétences ont conduit à intégrer un grand nombre d'agents issus de communes et de syndicats.

Le nombre d'agents occupant des emplois permanents est passé de 370 (pour 328 ETP) à 588 (pour 534 ETP) entre 2014 et 2019.

Entre 2014 et 2018, l'établissement dénombre 207 agents supplémentaires dont 138 sont issus des transferts de compétences intervenus depuis 2014 ; 69 sont recrutés suite à des créations d'emploi³⁵ (dont 30 de la catégorie A), liées au développement propre de la collectivité.

Tous motifs de créations d'emploi confondus, la progression la plus importante concerne les emplois de catégorie A dont le nombre augmente de 69,6 ETP entre 2014 et 2019 (fonctionnaires et contractuels sur emplois permanents). Parmi ces nouveaux emplois, la collectivité évalue à 30 le nombre des emplois liés à la constitution de services nouveaux (création des lieux d'accueil de l'enfance et de la petite enfance (LAEP) d'Allevard et de Brignoud, d'une lieu multi-accueil (LMA) de Tencin et d'une médiathèque tête de réseau).

Les 40 autres emplois de catégorie A créés correspondent à un renforcement des fonctions supports, singulièrement en matière de ressources humaines : création des emplois d'animatrice ressources humaines, de directeur ressources humaines adjoint, de responsable service paie et carrière, de chargé du dialogue social et de la communication interne.

D'autres emplois des services supports sont créés : celui de directeur adjoint aux finances, de responsable du service autorisation du droit des sols (ADS), ainsi que des emplois de chargés de mission sur les volets économiques et habitat, d'ingénieurs à la direction des services informatiques.

La proportion d'emplois permanents relevant de la catégorie A atteint 24 % de l'effectif total des emplois permanents de l'établissement en 2019 (13 % de catégorie B et 63 % de catégorie C).

³⁵ Création de 89 emplois et suppression de 20 emplois = solde de création de 69 emplois.

Tableau 33 : Effectifs par catégorie et statut entre 2014 et 2019

Au 31 déc.	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
	Nombre d'agents	ETP										
Titulaires												
Catégorie A	19,00	18,30	32,00	30,93	46,00	44,14	52,00	50,50	57,00	55,90	83,00	77,98
Catégorie B	44,00	38,03	47,00	41,73	56,00	50,41	63,00	56,16	77,00	71,40	54,00	50,67
Catégorie C	187,00	174,17	207,00	192,66	253,00	235,95	265,00	249,27	299,00	281,69	321,00	301,76
Total titulaires	250	230,50	286	265,32	355	330,50	380	355,93	433	408,99	458	430,41
Contractuels sur emplois permanents												
Catégorie A	45,00	39,80	45,00	39,59	48,00	42,80	54,00	44,44	49,00	38,67	66,00	49,74
Catégorie B	24,00	18,39	22,00	16,49	31,00	26,29	36,00	27,49	39,00	29,09	21,00	20,11
Catégorie C	51,00	39,80	61,00	50,40	53,00	40,70	50,00	40,68	56,00	46,01	43,00	34,33
Total contractuels	120	97,99	128	106,48	132	109,79	140	112,61	144	113,77	130	104,18
TOTAUX	370	328,49	414	371,80	487	440,29	520	468,54	577	522,76	588	534,59

Source : tableau CRC renseigné par la collectivité

La statistique la plus récente sur la composition des effectifs au sein de la fonction publique territoriale, parue en décembre 2020, fait la synthèse nationale des bilans sociaux pour l'année 2017³⁶.

Au 31 décembre 2017, les agents de catégorie A³⁷ représentaient 9 % des effectifs de l'ensemble des communautés de communes, 14 % des communautés d'agglomération et 18 % des communautés urbaines et des métropoles.

La population de la communauté de communes Le Grésivaudan est plus proche de la population moyenne des communautés d'agglomération (105 000 habitants) que de celle des communautés de communes (22 000 habitants). Il peut donc être pertinent de la comparer à la catégorie des communautés d'agglomération, même si en comparaison, elle reste en retrait dans l'exercice de certaines compétences appelant un recours accentué aux fonctions d'expertise, notamment dans le domaine de l'urbanisme (instruction des autorisations d'urbanisme réduite et absence de PLUi).

La communauté de communes comptait déjà en 2017 une part d'agents de catégorie A supérieure (19 %) à la strate des communautés d'agglomération (18 %).

Ce marqueur s'est accentué : en 2019, la part d'agents de catégorie A atteint 24 % des effectifs.

L'établissement attribue cette augmentation à des reclassements statutaires d'agents de catégorie B vers la catégorie A (au sein de la filière médico-sociale).

³⁶ Exploitation statistique réalisée par le Centre national de la fonction publique territoriale et la Direction générale des collectivités locales, sous l'égide du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, avec la participation des centres de gestion.

³⁷ Il est relevé que la statistique reprise du rapport diffère des données produites dans le cadre du présent contrôle, car elle intègre les emplois non permanents.

Une part significative d'agents occupe des fonctions d'encadrement et d'expertise ; au regard de sa strate démographique et des compétences exercées, l'établissement dispose d'un taux d'encadrement confortable.

6.1.2- Un seul service mutualisé : le service ADS (application du droit des sols), une mutualisation de circonstance

6.1.2.1- Le service et son activité

En 2015, l'État a mis fin au service d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme, dont bénéficiaient un nombre important de petites communes. Les communes du Grésivaudan, pour la plupart d'entre elles, n'étaient pas en mesure d'assurer cette mission à moyens constants.

Le service mutualisé application du droit des sols (ADS) est utilisé par 39 des 43 communes du territoire. Les communes adhérentes demeurent les lieux de dépôt et d'enregistrement administratif des demandes et assurent les renseignements et l'information du public.

Une seule commune, Le Versoud, a mis à disposition un agent du service pour 50 % de son temps. Les communes de Crolles et d'Alleverd ne participent pas à ce service commun.

Le service compte sept agents occupant six postes en équivalent temps plein (ETP). Un nouvel emploi (à hauteur d'un mi-temps) a été créé en 2020 pour mettre en œuvre la dématérialisation des actes.

6.1.2.2- Une mutualisation inaboutie

La commune la plus importante du territoire, Crolles, déjà dotée d'un service d'instruction structuré, n'a pas souhaité participer à ce service commun, ce qui compromet les gains de productivité, de mutualisation de compétences et d'harmonisation des pratiques à l'échelle du territoire, qu'aurait pu offrir la mutualisation.

La fiche d'impact prévue à l'article L. 5211-4-2 du CGCT n'est pas jointe à l'appui de la convention initiale. Les effets de la mise à disposition sur l'organisation, les conditions de travail et les droits acquis de l'agent concerné par la mise à disposition n'ont pas été définis.

La facturation du coût du service s'éloigne des dispositions prévues au CGCT, ce qui conduit l'établissement à équilibrer ce budget à travers une contribution annuelle qui, si elle demeure modérée (entre 24 000 € en 2016 et 11 000 € en 2019), n'est pas justifiée, s'agissant d'une compétence communale³⁸.

Le CGCT (article D. 5211-16) indique une méthode de calcul pour la mise à disposition de service qui peut également être appliquée aux services communs. Un coût unitaire de fonctionnement (en l'espèce, l'instruction d'un permis de construire, d'une déclaration préalable, d'une autorisation d'urbanisme) est multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement.

La convention portant création du service commun doit établir la méthodologie retenue pour le calcul de ce coût unitaire de fonctionnement, qui reprend toutes les charges de fonctionnement du service (personnel, logiciels, formation, coût d'envoi des dossiers). Le coût unitaire est établi à partir des derniers comptes administratifs, actualisés des perspectives d'activité et une régularisation intervient en année n+1 sur la base des comptes administratifs réalisés.

³⁸ Le principe de spécialité fait obstacle au financement par l'EPCI d'une compétence qui ne lui a pas été transférée.

L'établissement fixe des tarifs qui ne sont pas révisés en fonction des coûts réels de fonctionnement du service. Une nouvelle convention a été approuvée en 2020 ; si elle fixe de nouveaux tarifs tenant compte de la complexité de certains dossiers, l'actualisation en fonction du coût constaté du service en année N+1 n'est pas mise en œuvre.

Dans ces conditions, le coût unitaire par type de prestation est sous-estimé par rapport au coût réel de fonctionnement du service.

La participation du budget général à l'équilibre du budget annexe ADS contrevient au principe de spécialité qui s'impose aux EPCI et ne leur permet d'intervenir que dans le cadre des compétences transférées.

De plus, une partie du coût de fonctionnement du service commun étant supportée par l'EPCI (à travers la subvention d'équilibre du budget principal), les communes membres de l'EPCI qui ne sont pas membres du service commun (c'est le cas des communes de Crolles et d'Alleverd) financent de manière indirecte des services publics bénéficiant à d'autres communes.

6.1.2.3- Conclusion

Le service ADS est le seul service mutualisé de l'intercommunalité. Conçu pour répondre à un besoin immédiat et impératif lié à l'exercice d'un service public administratif communal, il a été quasiment créé de toutes pièces, sans l'appui des principales ressources existantes sur le territoire.

Si, à terme, l'intercommunalité exerce la compétence PLU-I, la préexistence d'un service d'instruction commun à toutes les communes sera un atout pour sa mise en œuvre.

Enfin, les conditions de compensation financière du service par ses utilisateurs sont perfectibles, l'établissement gardant à sa charge une part importante de son coût de fonctionnement.

6.2- La rémunération et le régime indemnitaire

6.2.1- L'absence de mise en œuvre du RIFSEEP

La collectivité n'a pas mis en œuvre le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), alors que les réformes se sont succédé au plan national, nécessitant des modifications importantes du régime indemnitaire des agents des collectivités (prime de fonction et de résultat, puis RIFSEEP).

Les exécutifs locaux successifs ont considéré que la mise en œuvre du RIFSEEP n'était pas compatible avec les transferts de compétences en cours et les intégrations d'agents induites.

Le régime indemnitaire actuellement en place a été instauré par une délibération du 8 avril 2011 et comprend principalement l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), l'indemnité d'exercice de mission des préfetures (IEMP), la prime de service et de rendement (PSR), l'indemnité spécifique de service (ISS), la prime de fonctions et de résultats (PFR), pour les seuls agents relevant du cadre d'emploi des administrateurs et la prime forfaitaire mensuelle des auxiliaires de soins ou de puériculture.

La collectivité est très en retard dans la mise à jour de son régime indemnitaire. Elle délibère sur les montants négociés avec les agents de catégorie B et C annuellement et a instauré la PFR pour les seuls administrateurs. Ces modifications apportées à la délibération d'origine

auraient dû conduire à une modification du régime indemnitaire dans son ensemble afin de mettre en œuvre la PFR puis le RIFSEEP.

L'indemnité d'exercice des missions communautaires, fondée sur l'IEMP, est dépourvue de base juridique depuis que le décret n° 97-1223 du 26 décembre 1997 et l'arrêté du 24 décembre 2012 ont été abrogés³⁹.

Le RIFSEEP a vocation à remplacer cette prime.

La circulaire du 3 avril 2017 relative à la mise en place du RIFSEEP dans la fonction publique territoriale appelait une mise en œuvre progressive par les employeurs territoriaux, à mesure que les corps équivalents de la fonction publique d'État en bénéficiaient. La collectivité n'a pas suivi ces recommandations.

6.2.2- Le régime applicable aux agents de catégorie B et C

Les modifications du régime indemnitaire applicables aux catégories B et C sont rythmées par les intégrations de personnel suite aux transferts de compétences. Il s'agit d'une superposition de régimes antérieurs, qui font l'objet de négociations annuelles avec les représentants syndicaux.

Le montant de l'IAT versée aux adjoints administratifs est variable en fonction de l'ancienneté dans le grade (entre 305 € bruts mensuels pour un agent sans ancienneté et 487 € pour un agent de quinze années et plus d'ancienneté). Cette notion d'ancienneté ne bénéficie pas aux autres cadres d'emploi équivalents dans les autres filières (un agent des médiathèques et musées percevra au maximum 204 € bruts mensuels quelle que soit son ancienneté).

Les agents de l'ex SIRTOM⁴⁰ perçoivent, outre le régime indemnitaire commun aux agents techniques du service enlèvement des ordures ménagères, la somme de 1 072 € annuels correspondant à des chèques vacances dont ils bénéficiaient auprès de leur ancien employeur. Cette monétisation de prestations sociales est irrégulière : les prestations sociales n'ont pas la nature de rémunération et elles n'entrent pas dans le champ de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 sur le maintien des avantages collectivement acquis.

6.2.3- Le régime applicable aux agents de catégorie A

Les agents de catégorie A bénéficient d'un régime indemnitaire qui laisse à l'ordonnateur toute latitude, dans la limite des montants maximum autorisés par l'assemblée délibérante, pour déterminer le montant attribué à chaque agent en fonction « du poste, de l'ancienneté et de la compétence de la personne ».

6.2.4- Le dépassement des plafonds du régime indemnitaire

Les primes mensuelles versées à quinze agents de la filière administrative (tous cadres d'emploi) excèdent les montants maximums votés par l'assemblée délibérante.

Le régime indemnitaire en vigueur pour les agents de la filière administrative a été défini en avril 2011 et n'a pas été modifié depuis. Le conseil communautaire a autorisé l'exécutif à octroyer les montants de l'IFTS, de l'IAT et de l'indemnité d'exercice de missions communautaires (sur le fondement réglementaire de l'indemnité d'exercice de mission des préfetures), dans les limites maximales du régime indemnitaire octroyé aux agents de l'État.

³⁹ Le décret du 26 décembre 1997 et l'arrêté du 24 décembre 2012 ont été abrogés par le décret du 5 mai 2017 et l'arrêté du 5 mai 2017.

⁴⁰ Syndicat intercommunal de ramassage et de transport des ordures ménagères.

Des écarts importants ont été observés, jusqu'à 647 € bruts mensuels versés au-delà du montant plafond du régime indemnitaire. Par ses décisions individuelles d'attribution, l'ordonnateur a dépassé pour ces agents le montant maximum auquel ils auraient pu prétendre, ce qui est irrégulier à double titre :

- en premier lieu, l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 dispose que le régime indemnitaire est fixé par l'assemblée délibérante dans la limite de celui dont bénéficient les différents services de l'État. Or les décisions individuelles d'attribution des primes mensuelles ont conduit pour les agents cités, au dépassement du plafond de régime indemnitaire des agents publics de l'État placés dans des situations équivalentes ;
- en second lieu, l'exécutif local a également dépassé les plafonds de rémunération internes à l'établissement, votés par l'assemblée délibérante.

6.2.5- L'usage irrégulier de la nouvelle bonification indiciaire (NBI)

Pour certains des agents, la NBI a été irrégulièrement incluse dans le régime indemnitaire, alors même qu'elle ne relève pas du régime indemnitaire, mais des fonctions exercées.

Cette pratique concerne les agents de catégorie C (adjoints administratifs, adjoints techniques, agents de la petite enfance) et certains agents de catégorie B (agents de la direction enfance ; rédacteurs et techniciens).

Le service des ressources humaines a indiqué son objectif de mise à plat de la NBI.

6.2.6- Un treizième mois irrégulier

Une prime dite de « treizième mois » a été créée par délibération du 8 avril 2011, correspondant au douzième de la rémunération brute versée dans l'année (incluant la rémunération de base, les heures supplémentaires et complémentaires, les primes, la NBI, les congés payés et jours fériés rémunérés).

Tous les agents contractuels et titulaires en bénéficient. Seuls les agents transférés à l'EPCI dans le cadre d'une réorganisation, dont la collectivité ou l'établissement d'origine versait déjà ce type de prime, ont droit à son maintien, à titre individuel uniquement, et si la délibération conjointe prise au titre du transfert le précise.

La collectivité n'a pas approuvé le maintien des régimes indemnitaires antérieurs lors des fusions, mais a généralisé irrégulièrement le principe d'un treizième mois à l'ensemble de ses agents⁴¹.

Elle doit mettre fin au versement de cette prime sauf, à titre individuel, pour les agents transférés conservant le bénéfice du régime indemnitaire versé par leur commune ou établissement d'origine (article L. 5211-4-1 du CGCT).

6.2.7- La prise en charge irrégulière de déplacements domicile-travail

Plusieurs agents de la CCG transférés d'anciens EPCI bénéficient du versement d'une indemnité, correspondant à la prise en charge des frais kilométriques supplémentaires liés à la modification de leur lieu de travail.

Les déplacements entre le domicile et le lieu de travail ne donnent lieu à aucun remboursement de frais, hormis la prise en charge par l'employeur des titres d'abonnement auxquels ont

⁴¹ CAA Douai 10DA01514 du 27 mars 2012 / communauté d'agglomération du Calaisis.

souscrit les agents pour leurs déplacements au moyen de transports publics (art. 9 décret du 3 juillet 2006).

Cette disposition, approuvée dans une délibération du 26 juin 2009, toujours appliquée pour plusieurs agents, est irrégulière et doit être abrogée.

6.2.8- Les perspectives d'évolution du régime indemnitaire

L'établissement doit au plus vite mettre en œuvre son propre régime indemnitaire, dans le respect des textes en vigueur.

Deux principes de l'actuel régime indemnitaire doivent être modifiés dans le cadre de la mise en place du RIFSEEP :

- la collectivité a fixé des montants liés aux cadres d'emplois et non aux fonctions exercées, alors que le RIFSEEP marque le passage d'une logique de grade à celle de fonction. Si la collectivité indique avoir réalisé 90 % des fiches de poste, il lui reste à classer les emplois dans une logique de groupe fonctions, ce qui l'éloignera de son système indemnitaire actuel, composé de reprises de situations antérieures disparates et fortement liées aux grades indépendamment des fonctions exercées ;
- dans la mise en œuvre de l'IFSE, la collectivité devra s'affranchir de la notion d'ancienneté au profit de l'expérience professionnelle. Celle-ci, à la différence de l'ancienneté, peut s'acquérir auprès d'autres employeurs, ce qui n'est pas valorisé dans le régime indemnitaire applicable aux adjoints administratifs, par exemple (régime indemnitaire plus élevé en fonction de l'ancienneté acquise au sein de la CCG).

6.3- Les heures complémentaires

Les agents saisonniers du centre nautique intercommunal sont employés sur des postes aux quotités horaires insuffisantes par rapport aux besoins réels. Cela conduit la collectivité à verser à plusieurs d'entre eux un nombre d'heures complémentaires, et dans certains cas d'IHTS (indemnités horaires pour travaux supplémentaires), à un haut niveau.

Ce mode de fonctionnement est irrégulier, car les emplois ouverts ne correspondent pas au besoin réel de la collectivité. Cela conduit aussi à un traitement administratif lourd, puisque le service des ressources humaines doit gérer la charge supplémentaire de collecter, contrôler et passer en rémunération variable mensuelle les rémunérations de plusieurs agents.

6.4- Le temps de travail

6.4.1- Les modalités d'organisation du temps de travail

La CCG, créée en 2009 à l'issue de la fusion de plusieurs syndicats parmi lesquels seule la communauté de communes du moyen Grésivaudan (COSI) avait délibéré sur l'aménagement et la réduction du temps de travail, a fixé tardivement les règles du temps de travail applicables à ses agents. Elles figurent dans le « règlement intérieur » approuvé par le conseil communautaire le 15 décembre 2014.

Les agents de l'EHPAD relèvent d'un régime du temps de travail particulier, défini dans un autre document.

Seuls les agents du « siège administratif » bénéficient de la faculté de choisir les modalités particulières d'organisation de leur temps de travail en fonction de leur catégorie (les agents B et C peuvent travailler quatre jours par semaine, les agents de catégorie A quatre jours et demi par semaine ou quatre jours une semaine sur deux).

Les agents du « comité de direction » bénéficient du régime dit du « forfait jour » prévu à l'article 10 du décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement du temps de travail qui prévoit que « *le régime de travail de personnels chargés soit de fonctions d'encadrement, soit de fonctions de conception lorsqu'ils bénéficient d'une large autonomie dans l'organisation de leur travail ou sont soumis à de fréquents déplacements de longue durée peut, le cas échéant, faire l'objet de dispositions spécifiques adaptées à la nature et à l'organisation du service ainsi qu'au contenu des missions de ces personnels* ».

Une délibération du 26 septembre 2016 a élargi le bénéfice de ce régime à d'autres agents, hors comité de direction, sans que leurs fonctions soient définies formellement. La directrice des services bénéficie d'une grande autonomie pour attribuer ces forfaits, le règlement intérieur et sa modification par délibération étant particulièrement vagues : « *certaines agents exerçant notamment certaines responsabilités et/ou pour lesquels une continuité de service est nécessaire (...)* ».

Le processus d'attribution n'est pas suffisamment encadré ni précis, ni pour l'assemblée délibérante, ni pour les instances représentatives, ni pour l'ensemble des agents. De plus, il s'éloigne du dispositif légal qui en limite l'octroi. Le nombre de jours attribués en compensation n'est pas mentionné, ni au règlement, ni dans la délibération le modifiant.

En 2020, 31 agents disposent de 21 jours de récupération annuels (30 agents de catégorie A et un agent de catégorie B).

La collectivité fait une interprétation extensive de l'application de ce régime, au bénéfice d'agents dont les missions ne correspondent pas au cadre légal.

6.4.2- La durée du temps de travail annuelle légale non atteinte

Le décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature, puis le décret du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, ont défini une durée annuelle du temps de travail, hors heures supplémentaires, de 1 600 heures.

Depuis l'instauration d'une journée supplémentaire travaillée par la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées ou handicapées, la durée annuelle du temps de travail a été portée dans la fonction publique à 1 607 heures⁴².

Cet objectif n'est pas atteint pour les agents de la communauté de communes du Grésivaudan en raison de l'existence de congés supplémentaires dénués de fondement (jours accordés par l'établissement, jours pour ancienneté). Selon leur ancienneté, les agents travaillent entre deux et huit journées de moins que le régime légal.

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique met fin aux régimes dérogatoires du temps de travail.

La CCG doit donc mettre en œuvre un régime de temps de travail conforme à la législation au plus tard le 1^{er} janvier 2022.

⁴² La journée de solidarité peut être accomplie selon deux modalités :

- par la réduction d'un jour RTT pour les agents qui en disposent,
- ou par toute autre modalité permettant de travailler sept heures supplémentaires à l'exclusion d'une réduction des congés annuels.

Tableau 34 : Temps de travail selon l'ancienneté dans l'établissement

	Régime légal (décret 2000-815)	CC Grésivaudan (ancienneté dix ans)	CC Grésivaudan (ancienneté 20 ans)	CC Grésivaudan (ancienneté 30 ans)
Nombre de jours de l'année	365 jours			
- Repos hebdomadaire	104 jours			
- Jours fériés	8 jours	8 jours (dont 7 « garantis »)	8 jours (dont 7 « garantis »)	8 jours (dont 7 « garantis »)
- Congés annuels	25 jours	25	25	25
- Jours supplémentaires (pour tous les agents)	-	2	2	2
- Jours pour ancienneté (1 jour/ 5ans)	-	2	4	6
= jours travaillés	228 jours	224 jours	222 jours	220 jours
Heures travaillées = 228 jours * 7 h = 1 596 heures arrondi à 1 600 heures pour le régime légal	1 600 heures	1 568 heures	1 554 heures	1 540 heures
+ Journée de solidarité (+ 7h)	1 607 heures	1 575 heures	1 561 heures	1 547 heures

Source : CRC, d'après données fournies par la commune.

6.4.3- Les autorisations d'absence

Les autorisations d'absence pour événements familiaux sont facultatives. Elles ne constituent pas un droit pour les agents fonctionnaires mais sont une simple mesure de bienveillance de la part de l'autorité territoriale⁴³.

Pris en application de la loi de réforme de la fonction publique du 6 août 2019, un projet de décret fixant les conditions d'harmonisation (autour d'un référentiel commun) du régime des autorisations spéciales d'absence (ASA) dont peuvent bénéficier les agents publics en fonction d'événements familiaux ou d'absences liées à la parentalité est en cours de préparation. Il clarifiera les durées et les objets des autorisations d'absence en intégrant notamment une distinction selon les motifs de l'autorisation, certains ouvrant le bénéfice de plein droit.

La loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit l'octroi d'autorisations d'absence à l'occasion d'événements familiaux, sans en déterminer la durée. Dans l'attente des modifications qui seront apportées par le décret susmentionné, les règles d'autorisation d'absence doivent être définies localement par l'assemblée délibérante.

Les personnels de la CCG bénéficient, aux termes du règlement intérieur, d'un régime d'autorisations spéciales d'absence non formalisé, puisqu'il est prévu que l'autorité territoriale a toute latitude pour les accorder ou non en fonction des nécessités de service. Seule l'autorisation d'absence pour mariage de l'agent est mentionnée (elle est identique à celle prévue pour les agents de la fonction publique d'État).

La CCG devra modifier son règlement afin de se mettre en conformité avec ces nouvelles dispositions.

6.4.4- La mise à jour du règlement intérieur

Le règlement intérieur n'a jamais été révisé depuis sa première publication en janvier 2015. Plusieurs modifications ont pourtant eu lieu, à l'initiative de l'organisme (élargissement des bénéficiaires du régime de temps de travail au forfait-jour) ou liées à des évolutions statutaires (suppression de l'avancement à la durée minimum).

⁴³Sauf dans le cas du décès d'un enfant.

Il conviendrait que la CCG mette à jour régulièrement son règlement intérieur.

6.5- Conclusions sur la gestion des ressources humaines

Après une phase d'intégration de nombreux agents issus d'autres structures, désormais achevée, la collectivité doit harmoniser ses pratiques en matière de gestion des ressources humaines et mettre fin à des situations irrégulières en matière de temps de travail et de rémunération.

La durée légale du temps de travail n'est pas atteinte en raison de l'attribution de jours de congés irréguliers qui diminuent le temps de travail annuel des agents. L'application de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 devra mettre fin à cette situation avec une mise en œuvre effective dès 2022.

L'absence de passage au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) constitue une carence majeure conduisant à porter les rémunérations de certains agents à des niveaux excédant les plafonds applicables aux agents publics de l'État et à une déconnection des rémunérations par rapport aux fonctions occupées.

7- L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

L'article 51 de la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique dispose que : *« chaque année est présenté devant les comités techniques prévus aux articles 15 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 précitée, 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, L. 315-13 du code de l'action sociale et des familles et L. 6144-4 du code de la santé publique, dans le cadre du bilan social, un rapport relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes comportant notamment des données relatives au recrutement, à la formation, au temps de travail, à la promotion professionnelle, aux conditions de travail, à la rémunération et à l'articulation entre activité professionnelle et vie personnelle. »*

En application de cette disposition, les collectivités territoriales présentent en comité technique un rapport sur l'égalité professionnelle dans le cadre du bilan social.

Les collectivités et leurs établissements publics doivent en outre veiller à respecter une proportion minimale de 40 % de personnes de chaque sexe pour la nomination des membres représentants l'administration dans les commissions administratives paritaires (CAP)⁴⁴, ou encore pour la nomination des jurys et comités de sélection pour le recrutement ou la promotion des fonctionnaires⁴⁵.

L'article 61 de la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes prescrit aux collectivités territoriales et aux EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants de présenter, préalablement aux débats sur le projet de budget, un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation. Cette analyse englobe les développements contenus dans

⁴⁴ Article 54 de la loi du 12 mars 2012.

⁴⁵ Article 55 de la loi du 12 mars 2012.

le rapport sur l'égalité professionnelle au sein de l'organisme, présenté dans le cadre du bilan social, et va au-delà en y intégrant une analyse de la lutte contre les discriminations faites aux femmes dans le cadre plus large des politiques publiques conduites par l'EPCI.

Cette obligation s'applique à la communauté de communes depuis le 1^{er} janvier 2016.

Le volet concernant les ressources humaines, contenu dans le « rapport de situation comparée » prévu par l'article 61 de la loi du 12 mars 2012 devrait être présenté aux instances paritaires et joint au bilan social, ce qui n'est pas le cas.

La CCG produit effectivement depuis 2017 un rapport annuel sur l'égalité entre les femmes et les hommes en matière de politique des ressources humaines. Cependant, il ne porte que sur le volet des ressources humaines, à l'exclusion des autres dimensions attendues (il est précisé dès sa couverture « *NB : ce rapport n'évalue pas l'impact « sexué » de nos politiques* »).

Par ailleurs, son contenu est superficiel au regard des attendus en matière d'information sur les ressources humaines, figurant à l'article 51 de la loi du 12 mars 2012 repris à l'article D. 2311-16 du CGCT. Sur les 27 indicateurs attendus, plusieurs manquent, dont le report des écarts constatés en matière de rémunération. Enfin, le document n'apporte pas d'explication aux faits constatés, ni ne propose de plan d'action pour corriger les situations qui auraient été identifiées comme inégalitaires.

8- LA COMMANDE PUBLIQUE

8.1- L'organisation et l'activité du service

En 2020, le service⁴⁶, composé de six agents, est positionné dans la direction des finances et de la commande publique, au côté des services « gestion budgétaire » et « gestion financière et prospective budgétaire ». Un emploi d'acheteur est rattaché à ce dernier.

Le nombre de procédures de marchés publics a fortement progressé depuis 2013, en raison de l'élargissement du périmètre de compétences et des transferts d'équipements intervenus durant la période.

Tableau 35 : Nombre et nature des procédures de marchés publics entre 2013 et 2019

Type de marché	Année de publication							Total
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Fournitures	8	5	32	29	24	33	31	162
Services	3	64	42	45	53	36	35	278
Travaux	10	17	28	53	41	86	64	299
Total	21	86	102	127	118	155	130	739

Source : CRC, d'après le tableau de suivi des procédures de marchés publics de l'établissement.

Le périmètre d'intervention du service est large : estimation des besoins, planification et passation des procédures en lien avec les services prescripteurs jusqu'au suivi de l'exécution financière des marchés.

⁴⁶ Le précédent rapport de la chambre régionale des comptes (publié en 2015) faisait les constats suivants : « *disfonctionnements importants dans l'organisation de la mise en œuvre dans les premières années de fonctionnement de l'établissement. (...) la création d'une cellule dédiée et la mise au point d'un guide de procédures devraient être de nature à améliorer les performances de la structure dans ce domaine [de la commande publique].* ». Le service chargé de la commande publique était alors composé de trois agents et traitait un faible volume de procédures : 71 entre 2009 et 2014.

La validation administrative et financière des dépenses liées aux marchés publics lui incombe exclusivement (vérification : des formules de révision de prix, de l'état de consommation des marchés à bons de commandes, des avances et des acomptes, des décomptes généraux et définitifs de travaux, préparation des certificats de paiement). Le service « gestion budgétaire » est uniquement chargé de la saisie du mandat sur la base du certificat de paiement préparé par le service commande publique.

8.2- Les délégations du conseil communautaire au président

Les délibérations prises suite aux élections de 2014 et 2020 reprennent dans les mêmes termes l'étendue de la délégation du conseil communautaire au président.

Il bénéficie d'une délégation complète pour prendre des décisions en matière de préparation, passation, exécution et règlement des marchés et accords-cadres. Seuls les marchés de travaux supérieurs à 200 000 € HT, passés selon la procédure adaptée, sont soumis à l'avis (non liant) d'une commission ad-hoc, composée des mêmes membres que la commission d'appel d'offres (CAO).

8.3- Le fonctionnement et la diffusion des procédures

La CCG dispose d'un guide de la commande publique, composé de fiches généralistes sur les principes généraux de la commande publique et leur adaptation interne.

Certains thèmes essentiels ne sont pas abordés dans ces fiches :

- la phase préparatoire de la définition des besoins et de la planification des procédures n'est pas évoquée ;
- les clauses sociales et environnementales, qui sont mises en avant sur le site internet de l'intercommunalité, ne sont pas abordées dans le guide. Au contraire, la fiche dite « *les objectifs à atteindre* » ne comporte pour objectifs que « *l'efficacité de la commande publique* » et « *la bonne utilisation des deniers publics* ».

8.4- La publication des données essentielles de la commande publique

L'arrêté du 14 avril 2017, modifié le 27 juillet 2018, impose la publicité des données essentielles des marchés publics et contrats de concession, dans un objectif de transparence des données publiques. Depuis le 1^{er} octobre 2018, il appartient ainsi aux acheteurs publics et aux autorités concédantes ayant passé au moins un marché supérieur à 25 000 € HT, de recourir aux services d'un « profil d'acheteur » et de prévoir les modalités de publication de données essentielles des marchés, dans le respect des dix principes⁴⁷ de l'ouverture des données énoncés sur le portail internet des ministères de l'économie des finances, de l'action et des comptes publics.

Les informations relatives aux marchés publics sont mises en ligne (sur le site internet AWS) mais le premier marché recensé remonte au mois d'octobre 2019 et les données sont difficilement accessibles, en l'absence de lien d'accès depuis le site internet de la communauté de communes⁴⁸ et en raison du caractère inexploitable du format de téléchargement des données (JSON *java scrip object notation*).

La CCG doit parfaire la publication des données essentielles de la commande publique en veillant à l'exhaustivité des informations qui doivent être rendues accessibles.

⁴⁷ Les données publiées doivent être : complètes ; primaires ; à jour ; accessibles ; électroniquement lisibles par une machine ; accessibles sans discrimination ; disponibles sous des formats ouverts ; disponibles sous licences ouvertes ; accessibles de façon pérenne en ligne ; sans coût d'utilisation.

⁴⁸ Il faut se rendre dans le menu « recherche avancée » de la plateforme AWS et sélectionner « données essentielles ».

8.5- Le recensement des besoins

La CCG ne possède pas de nomenclature interne de ses besoins et ne les recense pas systématiquement.

Plusieurs domaines d'achat ne sont pas couverts par des procédures de mise en concurrence alors qu'ils dépassent en cumul le seuil de conclusion de marchés de gré à gré et sont exécutés par des fournisseurs récurrents parmi lesquels les travaux d'élagage et d'entretien des espaces verts, le déneigement, les frais de réception, les achats de carburant et les frais de gardiennage et de télésurveillance.

8.6- Le suivi et la planification des procédures de marchés publics

Le service de la commande publique utilise des outils de gestion adaptés, notamment un « rétro-planning » tenu à jour, en vue de prévoir les échéances de la commande publique, d'organiser en amont la passation des marchés, pour maîtriser l'ensemble des procédures, depuis la phase de définition des besoins jusqu'à l'exécution du marché.

La gestion financière des marchés relevant de ce même service, les échéances de renouvellement et de reconduction des marchés sont maîtrisées, grâce à la tenue de tableaux de bords détaillés et munis d'alertes.

8.7- La mise en œuvre d'une stratégie d'achats socialement et écologiquement responsables

Le plan national d'actions pour l'achat public durable (PNAAPD) 2015-2020 a fixé les objectifs suivants pour les marchés publics : 25 % doivent prévoir une disposition sociale ; 30 % une disposition environnementale et 100 % devraient faire l'objet d'une analyse approfondie lors de la définition du besoin, pour déterminer si les objectifs de développement peuvent être pris en compte.

Le service n'est pas en mesure d'établir le niveau de réalisation de ces objectifs. Un échantillon des procédures en cours de passation (cinq procédures examinées en juillet et septembre 2020) et des marchés attribués en 2020 (six procédures examinées) ne fait ressortir qu'un seul marché comportant des critères valorisant une démarche de qualité environnementale ou sociale par les critères utilisés ou de marchés réservés.

La CCG communique sur ses objectifs en matière d'insertion de critères sociaux depuis 2012, mais n'a pas formalisé sa politique en matière d'achat social et environnemental responsable ; elle n'a pas fixé d'orientation pour les services acheteurs pour acculturer ceux-ci à l'achat public durable et ne leur propose pas d'outils spécifiques (critères de notation des offres, labels, marchés réservés).

Seule une mission de facilitateur⁴⁹ a été créée, confiée à une chargée de mission de la direction de l'action sociale.

8.8- L'examen de procédures de mise en concurrence

8.8.1- La qualité des procédures examinées par échantillonnage

Un premier échantillonnage a été constitué sur la base de toutes les consultations en cours de publication, le 3 juillet 2020 (quatre procédures en cours) et le 7 septembre 2020 (une procédure en cours). Les procédures examinées n'appellent pas d'observation.

⁴⁹ Tiers mettant en relation les acteurs concernés.

8.8.2- Une application perfectible du critère prix dans les marchés de conseil

Deux procédures concernant un niveau élevé des dépenses pour honoraires ont été examinées : la mission d'un assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour l'acquisition d'un nouveau logiciel de système d'information des ressources humaines (SIRH) pour un montant notifié de 70 k€ HT et les prestations d'accompagnement et de conseil en finances et fiscalité locale, marché reconductible estimé à 60 k€ par an.

La procédure de recherche d'un assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour l'achat du nouveau logiciel SIRH présente plusieurs anomalies, sur le fond (définition et pertinence du besoin) et la forme (déroulement et modalités de la procédure de mise en concurrence).

Envisageant le renouvellement de son logiciel de gestion des ressources humaines (gestion des carrières, des payes, du temps de travail), la CCG a souhaité s'attacher les services d'un AMO, pour lui confier plusieurs missions :

- organisation, état des lieux, analyse des besoins, définition des scénarios de mise en œuvre ;
- rédaction du cahier des clauses techniques particulières (CCT) et préparation du marché ;
- accompagnement au choix de la solution ;
- accompagnement à la mise en œuvre de la solution retenue.

L'étendue du besoin, évaluée en nombre de journées de travail, n'a pas été définie par l'acheteur, ce qui conduit à la présentation d'offres difficilement comparables : 33, 80, 93 et jusqu'à 173 jours d'intervention selon les candidats.

Dans ce marché à prix forfaitaire, fondé sur la liberté de déterminer le nombre de jours nécessaires à l'exercice de la mission, les propositions financières sont très hétérogènes. Or la pondération des critères valorise fortement la valeur technique avec une faible part du critère prix (25 %) : l'ascendant donné à la valeur technique par rapport au prix a eu pour effet de neutraliser les importantes différences de prix dans la note totale.

Ceci a conduit à la disqualification d'un candidat pour une différence de 1,28 point sur 120 points au total, alors qu'il présentait une offre financière 60 % moins élevée que celle de l'attributaire (soit 41 k€ sur le montant total du marché) et qu'il bénéficiait d'une appréciation générale favorable sur la solidité de son offre.

En dépit du recours à cette prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage, la procédure d'acquisition du logiciel de gestion des ressources humaines a abouti à une mise en concurrence peu satisfaisante, un seul candidat ayant présenté une offre⁵⁰.

Le coût de la seule mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage (70 k€ HT) a représenté près la moitié du coût d'acquisition et de maintenance du logiciel de gestion des ressources humaines lui-même (163 k€ HT), alors qu'une partie des missions était déjà incluse dans l'offre d'installation du logiciel⁵¹.

La procédure de mise en concurrence relative au marché de prestation de conseil en fiscalité et finances locales n'appelle pas d'observation. Toutefois, les offres reçues pour ce marché à bons de commande, dans lequel le prix est formé à partir des coûts horaires unitaires

⁵⁰ La faible audience de la consultation est expliquée par l'AMO par la publication concomitante de procédures similaires pour des collectivités plus importantes qui auraient démobilité les éditeurs sur le contrat du SIRH de la CCG.

⁵¹ La collectivité a obtenu l'annulation de cette tranche du contrat, fixée à 21 500 € HT selon l'offre.

et des besoins exprimés au fur et à mesure par l'acheteur, proposaient des tarifs journaliers homogènes, compris entre 700 et 1 000 €, alors que le prix comptait pour 40 % de la note totale, ce qui a finalement peu départagé les candidatures.

De manière générale, dans le cadre des marchés de prestation de conseil, la collectivité doit veiller à adapter les critères d'analyse des offres de façon plus pertinente en fonction du type de contrat (marché à prix unitaire et à bon de commande ou marché global à prix forfaitaire).

Dans le cas de ces deux marchés, l'inadaptation de l'équilibre entre les critères prix et technique aux caractéristiques financières des contrats a réduit l'efficacité de la mise en concurrence (cf. annexe 1).

8.9- Un groupement de commande commun avec plusieurs intercommunalités

Plusieurs procédures de mise en concurrence et marchés relatifs à la prévention et au traitement des déchets ont été analysés.

Deux des marchés examinés recouvrent des prestations concernant la partie du territoire dans laquelle la collecte des ordures ménagères est effectuée en régie (29 communes sur 46, regroupant les deux tiers des 100 000 habitants du territoire). Il s'agit des marchés de transport et de traitement des déchets ménagers recyclables et des déchets ménagers destinés à l'incinération.

Ce sont des prestations fortement dépendantes des équipements disponibles localement : les deux procédures lancées en 2017 pour une exécution de 2018 à 2020 n'ont reçu chacune qu'une seule offre, émanant du délégataire de Grenoble-Alpe Métropole (GAM) qui exploite les outils industriels du site de la Tronche. L'examen de ces deux procédures n'appelle pas d'observation.

Ces marchés ont pris fin en avril 2020 après un avenant de prolongation de quatre mois.

La CCG s'est par la suite associée avec GAM et cinq autres intercommunalités voisines par le biais d'un montage inédit : deux contrats de groupements de commande ont été créés pour développer et exploiter en commun les unités de traitement des ordures ménagères sur le site de la Tronche, dans le territoire de Grenoble-Alpes Métropole (GAM).

8.9.1- Les dispositifs contractuels

Les déchets de la CCG sont essentiellement triés et traités sur le site de la Tronche appartenant à Grenoble-Alpes Métropole qui en assurait jusqu'à fin 2019 l'exploitation par deux conventions de délégation de service public (DSP)⁵². Les intercommunalités voisines en étaient clientes, par des marchés publics directement conclus avec les titulaires des DSP.

Les deux DSP arrivant à échéance en décembre 2019, les six intercommunalités du sud-Isère⁵³ utilisatrices de ces outils de traitement (par des marchés publics) ont décidé de s'associer avec GAM pour mutualiser un projet de reconstruction et de gestion en commun d'une nouvelle unité d'incinération et de valorisation des déchets ménagers et d'un nouveau centre de tri des déchets ménagers, afin de mettre en place des outils de gestion adaptés aux évolutions (augmentation des capacités du centre de tri, modernisation et diminution du volume de déchets incinérés).

⁵² Usine d'incinération gérée par DALKIA, (compagnie de chauffage de l'agglomération Grenobloise : CCIAG) et un centre de tri (géré par la société de tri Athanor).

⁵³ Communauté de communes le Grésivaudan, communauté d'agglomération du Pays Voironnais, communauté de communes du Trièves, communauté de communes de l'Oisans, communauté de communes de la Mathesyne et Saint-Marcellin Vercors Isère communauté (uniquement pour le centre de tri).

L'objectif était de maîtriser l'outil industriel pour ne plus dépendre de sous-traitants extérieurs et d'usines d'incinération et de centres de tri dispersés sur le territoire.

Les sept intercommunalités, dont la CCG, ont ainsi signé, après accord de leurs organes délibérants respectifs, le 6 novembre 2018, deux conventions constitutives de groupement de commande ayant pour objet « *la modernisation et la gestion partenariale du centre de tri sur le site ATHANOR et autre prestations mutualisées* » et la « *modernisation et gestion partenariales de l'usine d'incinération sur le site ATHANOR et autres prestations mutualisées associées* » dont le coordonnateur désigné est GAM.

La délégation confiée à GAM est étendue : élaboration des dossiers de consultation, signature des contrats au nom des parties, contrôle de l'exécution des marchés, répartition et suivi des charges communes, capacité d'ester en justice pour le compte des parties. La convention de partenariat s'étend sur 30 années pour les missions de construction des équipements, puis de leur exploitation.

8.9.1.1- *La modernisation et la gestion partenariale du centre de tri*

Le premier marché passé par le groupement s'élève à 117 M€ HT toutes tranches confondues, exécuté sur une durée de huit années reconductible deux fois une année.

Il a été attribué au groupement DALKIA WE/DHA⁵⁴ en début d'année 2020 pour l'exploitation et le démantèlement de l'ancien centre de tri puis la conception, la construction et l'exploitation du nouveau centre de tri sur le même site.

8.9.1.2- *La modernisation et la gestion partenariale de l'unité d'incinération et de valorisation énergétique*

Une première consultation, visant l'exploitation de l'actuelle l'unité d'incinération et de valorisation énergétique (UIVE) et la conception, la construction, l'exploitation, la maintenance de la future UIVE, ayant été classée sans suite le 19 septembre 2019, le groupement de commande a décidé de relancer un marché d'exploitation maintenance de l'actuelle UIVE puis, ultérieurement, une procédure pour la construction et l'exploitation de la future UIVE. Le groupement de commande prévoyait initialement de conclure un marché global de performance⁵⁵. Finalement, ont été passés deux marchés simples distincts (l'un pour la continuité de l'exploitation avec l'usine existante, l'autre pour la construction et l'exploitation de la future usine), comprenant des objectifs de performance.

Cette modification a nécessité la conclusion d'un avenant à la convention de groupement de commande, afin de couvrir les procédures à venir, non prévues initialement.

8.9.2- Les difficultés du montage retenu

Les enjeux de la mutualisation sont rappelés dans la délibération actant l'adhésion aux groupements de commande : fiabilisation des gisements, partage des risques techniques et industriels, engagement sur le dimensionnement des outils, augmentation de l'énergie produite, création d'une filière CSR (combustibles solides de récupération).

⁵⁴ DALKIA était le titulaire de la précédente DSP d'exploitation de l'incinérateur, passée avec GAM.

⁵⁵ Appartenant à la catégorie des marchés globaux, ce type de marché, désormais défini à l'article L. 2171-3 du code de la commande publique, associe l'exploitation et la maintenance à la réalisation ou la conception-réalisation afin de remplir des objectifs chiffrés de performance. Ils succèdent aux anciens CREM (marchés de conception, réalisation, exploitation ou maintenance) et RM (réalisation, exploitation ou maintenance) prévus dans l'ancien code des marchés publics (article 73).

Les marchés globaux de performance intègrent des objectifs définis en terme de niveau d'activité, de qualité de service, d'efficacité énergétique ou d'incidence écologique.

Ces objectifs, qui sont cohérents et répondent aux enjeux économiques et environnementaux en cours dans le secteur des ordures ménagères, auraient nécessité la création d'une structure spécifique dotée de la personnalité juridique, ce que les élus ne souhaitaient pas.

Ce choix est inadapté au projet mis en œuvre et de nombreuses incertitudes juridiques et financières découlent du montage juridique retenu par les EPCI partenaires.

En premier lieu, le groupement de commande est un dispositif destiné à mutualiser les besoins des acheteurs par des procédures de mise en concurrence conjointes, afin de bénéficier d'avantages économiques et techniques induits par les effets de seuils, chaque membre du groupement conservant à l'issue des consultations, la propriété des biens acquis et son indépendance pour l'exécution des contrats d'exploitation et de maintenance.

Au contraire, en l'espèce, les investissements (équipements) réalisés dans le cadre du groupement deviendront la propriété exclusive de GAM⁵⁶ qui n'en aura financé qu'une partie.

Par ailleurs, ce montage n'est pas satisfaisant car il emprunte les apparences d'un groupement de commande classique mais avec les caractéristiques d'autres formes de mutualisation : durée trop longue pour un groupement de commande (30 ans), gouvernance proche de celle d'un syndicat mixte fermé, financement par les membres plus proche du fonds de concours que de l'achat public.

8.9.2.1- *Les difficultés juridiques liés à la propriété des biens*

Si la CCG, en sa qualité de co-acheteuse, participe à l'investissement à hauteur de son utilisation, elle n'est pas copropriétaire des équipements car la propriété en indivision n'est ouverte qu'aux communes (art. L. 5222-1 du CGCT), et non aux EPCI ou aux syndicats mixtes, sauf à constituer une entente intercommunale (article L. 5221-1 et L. 5221-2 du CGCT), option non retenue en l'espèce.

8.9.2.2- *Les difficultés comptables et financières*

La CCG a choisi de financer ses contributions par le mécanisme de la dette récupérable auprès de GAM. La CCG est de ce fait liée aux contrats de prêt souscrit par GAM.

La CCG a indiqué que les dépenses issues des marchés seraient enregistrées au compte 2041583⁵⁷ pour l'investissement, et au compte 611⁵⁸ pour les dépenses de fonctionnement, mais la nature des dépenses ne correspond pas à la description des comptes concernés tels que définis dans l'instruction budgétaire et comptable M14 : « *Compte 611 – Contrats de prestations de services : sont enregistrées au débit du compte 611 les dépenses facturées par un prestataire de services pour l'exécution d'un service public administratif (enlèvement des ordures et déchets, nettoyage de la voirie...)* ». Le compte 2041583 vise la participation à un projet d'infrastructure nationale, ce qui n'est pas le cas des équipements de traitement des déchets de la Tronche.

8.9.2.3- *La complexité de la gouvernance*

Alors que le groupement de commande doit être seulement une modalité de mutualisation de l'achat public, les clauses des conventions en font un organe décisionnaire indépendant des assemblées délibérantes.

⁵⁶ Article 10 des conventions de groupement : exemple cité tiré de la convention concernant le centre de tri « *GAM est propriétaire de l'ensemble des ouvrages, installations et équipements relatifs au centre de tri (ancienne et nouvelle usine)* ».

⁵⁷ Subventions d'équipement versées à d'autres établissements publics locaux pour des projets d'infrastructure nationale.

⁵⁸ Contrats de prestations de service.

Le groupement de commande, tel que défini dans le code de la commande publique, n'a pas de personnalité juridique. S'il peut se doter d'une commission d'appel d'offres (CAO) propre, aucune autre instance n'est prévue dans les textes (article L. 1414-3 - II du CGCT).

Pourtant, les deux conventions de groupement de commande instaurent, outre la CAO, un comité de pilotage et un comité technique, investis de missions proches de celles d'un conseil d'administration, destinés à se réunir tous les ans pendant la durée de vie de la convention de mutualisation (30 ans, soit la durée estimée d'amortissement des équipements).

Les deux comités de pilotage ont un rôle qui va au-delà de la mise en concurrence (article 7) : ils sont notamment informés des comptes rendus annuels d'exploitation, définissent les orientations techniques et commerciales des installations, étudient les évolutions stratégiques et techniques du domaine des déchets.

Les conventions prévoient même (article 19) une clause de confidentialité qui scelle l'indépendance du groupement vis-à-vis des assemblées délibérantes. Le président de Grenoble-Alpes Métropole, en réponse à cette observation de la chambre, a indiqué son intention de proposer la suppression de cette clause, par avenant aux conventions.

8.9.2.4- *Le défaut d'information du conseil communautaire*

Hormis les délibérations qui autorisent le président à représenter l'EPCI au sein des groupements de commande, aucune information spécifique et synthétique n'a été fournie au conseil communautaire sur les évolutions techniques et financières de ces projets majeurs, la signature des marchés publics afférents relevant de la délégation donnée au représentant de la CCG au sein du groupement.

Le projet de marché global de performance comprenant la réalisation d'une nouvelle UIVE et la fin d'exploitation de l'usine actuelle a été abandonné en fin d'année 2019, suite au classement sans suite de la procédure d'appel d'offres. Les conséquences financières de ce choix n'ont pas été présentées formellement au conseil communautaire.

Le projet de construction et d'exploitation du nouveau centre de tri – comprenant la continuité de service avec l'actuel équipement – a été attribué par GAM à la société DALKIA pour un montant supérieur à celui de l'estimation (117 M€ contre 100 M€ estimés), sans que l'assemblée délibérante de la CCG ait été informée ou ait délibéré sur la signature de ce marché par le représentant du groupement, ni sur son montant.

Le président de la CCG est habilité à signer les marchés par les délibérations autorisant la participation au groupement de commande. Toutefois, s'agissant d'une opération d'envergure, il aurait été opportun d'associer l'assemblée délibérante.

8.9.3- Conclusion sur les groupements de commande relatifs à la gestion du site de la Tronche

Le service public du traitement des ordures ménagères est dans les faits, pour une partie de son territoire, transféré à GAM, qui en assure le pilotage au moyen d'un portage juridique – le groupement de commande – détourné de son objet et conduisant à priver les organes délibérants de l'exercice entier de leur compétence en matière de prévention et de traitement des déchets.

La chambre recommande la suppression de la clause de confidentialité des conventions et invite l'ordonnateur à informer régulièrement l'assemblée sur l'évolution des projets – UIVE et centre de tri – en rapportant les éléments techniques et financiers décidés par les instances des groupements de commandes à mesure de leur évolution.

8.10- Conclusions sur l'organisation et la gestion de la commande publique

Le service de la commande publique assure des missions étendues, de la planification des procédures de mise en concurrence jusqu'au contrôle de l'exécution financière des marchés en cours.

Ces missions sont correctement remplies. Les carences organisationnelles relevées par la chambre dans son précédent rapport ont été levées.

Le service est doté de moyens de pilotage interne performants et tenus à jour : tableaux de bord, outils de planification des procédures à venir.

Une nomenclature interne des besoins et la couverture de plusieurs familles d'achats par des mises en concurrence devraient néanmoins être mises en œuvre.

Le service peut progresser dans la prise en compte du critère financier, particulièrement pour les marchés de conseil.

La CCG doit veiller à ce que les objectifs environnementaux et sociaux soient mieux suivis et promus auprès des services utilisateurs afin d'atteindre les objectifs fixés dans le plan national d'achat public durable.

9- LA POLITIQUE DE PRÉVENTION ET DE GESTION DES ORDURES MÉNAGÈRES

L'analyse de la politique de prévention et de gestion des déchets s'intègre dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières, qui fait suite à un rapport de la Cour des comptes sur ce thème en 2011⁵⁹.

9.1- Le cadre législatif et réglementaire

Aux termes de l'article L. 2224-13 du CGCT, « [...] les EPCI assurent, éventuellement en liaison avec les départements et les régions, la collecte et le traitement des déchets des ménages »⁶⁰.

Les EPCI à fiscalité propre qui sont en charge de la gestion des déchets peuvent exercer :

- soit à la fois les compétences de collecte et de traitement des déchets ;
- soit seulement la compétence de collecte (transférant la compétence de traitement des déchets à un syndicat par exemple).

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) a rendu obligatoire l'exercice de la compétence « gestion des déchets ménagers » pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes à partir du 1^{er} janvier 2017. Ainsi, la compétence « gestion des déchets ménagers » s'exerce à l'échelon intercommunal sur l'ensemble du territoire français (sauf très rares exceptions).

Plusieurs options de transfert de compétence existent, dont celle du transfert sur l'ensemble du territoire ou bien sur une ou plusieurs parties du territoire : un EPCI à fiscalité propre peut dans ce cas transférer la compétence globale de gestion des déchets ménagers à un syndicat mixte.

⁵⁹ Les collectivités locales et la gestion des déchets ménagers et assimilés. Cour des comptes, septembre 2011.

⁶⁰ En application de l'article L. 2224-14 du CGCT, les collectivités peuvent également collecter et traiter les déchets autres que les déchets des ménages s'ils sont dits « assimilés », c'est-à-dire que par leurs caractéristiques et leurs quantités, leur gestion n'appelle pas de « sujétions techniques particulières ».

9.2- Les modalités d'exercice de la compétence

Depuis le 1^{er} janvier 2010, la compétence collecte et traitement des ordures ménagères est exercée en totalité par la CCG.

D'autres acteurs interviennent dans la mise en œuvre de cette politique publique sur le territoire intercommunal : l'État par la production de normes et de contrôle, la région Auvergne-Rhône-Alpes dans sa fonction récente⁶¹ de planification de la prévention et de la gestion des déchets, les éco-organismes (le principal est Citeo, ex « éco-emballages »)⁶², qui peuvent être à l'origine de recettes issues de la valorisation des déchets.

Les objectifs nationaux de la politique de prévention et de gestion des déchets émanent de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, qui vise notamment un objectif de réduction de 10 % des déchets ménagers entre 2010 et 2020, et de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

La compétence de la CCG comprend la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés⁶³ dont il revient à la collectivité de définir le périmètre. La CCG n'a pas évalué précisément la part de déchets assimilés dans les gisements pris en charge. Les seules données qui existent concernent les gisements des administrations soumises à redevance spéciale⁶⁴. Les gros producteurs présentant plus de quatre bacs de 660 litres d'ordures ménagères par semaine sont exclus du service public de gestion des déchets (délibération du 26 septembre 2016).

La CCG exerce la compétence de gestion des déchets depuis le 1^{er} janvier 2010, directement sur 27 communes (regroupant 70 000 habitants) ; pour les 16 autres⁶⁵, la gestion est déléguée au syndicat intercommunal du Bréda et de la Combe de Savoie (SIBRECSA) qui intervient également pour la communauté de communes Cœur de Savoie (département de la Savoie). Ce syndicat exerce la compétence collecte et traitement selon ses propres modalités pour la collecte avec la passation de marchés publics (pas de personnel dédié à la collecte au SIBRECSA) et le traitement par un centre de tri et un incinérateur situés à Pontcharra.

Cette répartition conduit à des modalités différenciées d'exercice de la compétence⁶⁶ alors que le mode de financement est unifié par un taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) s'appliquant sur l'ensemble du territoire.

La CCG ne dispose que d'informations partielles sur la gestion de la compétence par le SIBRECSA à travers principalement le rapport annuel sur le prix et qualité du service public d'élimination des déchets communiqué par ce syndicat.

⁶¹ Article L.541-13 du code de l'environnement, issu de la loi NOTR.

⁶² Les éco-organismes sont des sociétés de droit privé détenues par les producteurs et distributeurs pour prendre en charge, dans le cadre de la « responsabilité élargie du producteur », la fin de vie des équipements qu'ils mettent sur le marché.

⁶³ Les déchets assimilés sont des déchets non ménagers mais qui, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, peuvent être collectés et traités sans sujétion technique particulière, dans les mêmes conditions que les déchets des ménages. Sont ainsi assimilés aux ordures ménagères les déchets des artisans, commerçants, administrations, établissements publics, associations déposés dans les bacs dans les mêmes conditions que les déchets des ménages.

⁶⁴ 6 668 587 litres d'ordures ménagère soit 1 167 tonnes par an et 3 061 968 litres de recyclables soit 107 tonnes par an ainsi que les déchets apportés en déchèteries par des professionnels (6 000 tonnes).

⁶⁵ Les communes fusionnées même postérieurement sont comptabilisées selon le cadre institutionnel en vigueur en 2020.

⁶⁶ Le SIBRECSA assure la collecte des OMR en porte-à-porte alors que la CCG développe la collecte en points d'apport volontaire.

Les données et les tableaux suivants correspondent, sauf indication contraire, aux seules informations issues de la partie de territoire où la CCG exerce directement la compétence, à l'exclusion de la partie déléguée au SIBRECSA (16 communes et plus de 30 000 habitants).

Toutefois, les données du SIBRECSA fournies à la chambre par la CCG permettent d'établir des comparaisons⁶⁷.

9.3- La prévention des déchets

L'article L. 541-15-1 du code de l'environnement indique que: « *Les collectivités territoriales responsables de la collecte ou du traitement des déchets ménagers et assimilés doivent définir, au plus tard le 1^{er} janvier 2012, un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA) indiquant les objectifs de réduction des quantités de déchets et les mesures mises en place pour les atteindre.* »

La CCG n'a délibéré que le 29 novembre 2019 sur le principe de l'élaboration de son PLPDMA attendu pour la fin 2020, soit en retard de neuf ans. Dans son rapport annuel 2019, elle indique dans ses projets 2020 l'élaboration de son plan de prévention.

Toutefois, la collectivité s'est investie dans la prévention par plusieurs actions :

- la promotion du compostage collectif et partagé avec vente de composteurs à tarif préférentiel, formations et accompagnements gratuits ;
- l'opération « Tout pousse à composter » sur la commune de Laval ;
- les programmes pédagogiques à destination des scolaires, cours moyens 1 et 2 ;
- des ateliers participatifs sur le gaspillage alimentaire, le faire soi-même, les couches lavables, la réparation ;
- le soutien financier à la ressourcerie de Pontcharra ;
- des ateliers sur la gestion de proximité des déchets verts ;
- la mise à disposition de gobelets réutilisables. Le service gestion des déchets est un point relais du pack éco-événement mis à disposition du conseil départemental ;
- une page du site internet dédiée à la prévention.

Globalement, les dépenses consacrées à la prévention sont très faibles (inférieures à 1 % des dépenses totales) et sans évolution notable depuis 2016. Les actions entreprises sont pertinentes mais de portée limitée, sans objectif fixé.

Tableau 36 : Évolution des budgets consacrés à la prévention

(En €)	2015	2016	2017	2018	2019
Budget consacré à la prévention	34 355	73 685	133 979	140 858	112 530
<i>dont dépenses prévues dans le PLPDMA</i>	-	-	-	-	-
<i>dont dépenses hors PLPDMA (hors personnel)</i>	34 355	39 072	87 310	84 093	80 822
Part dans les dépenses totales de prévention et de gestion des déchets	0,30 %	0,50 %	0,90 %	0,80 %	0,60 %

Source : CCG

⁶⁷ Ce syndicat n'utilise pas la méthode « ComptaCoût » proposée par l'ADEME, à la différence de la CCG, et les informations transmises ne présentent pas toutes les garanties de fiabilité. « ComptaCoût » est une méthode conçue par l'ADEME, basée sur les principes de la comptabilité analytique. Elle permet d'extraire de la comptabilité publique les charges et les produits relatifs aux déchets et de les classer de manière à renseigner plus facilement la matrice des coûts.

9.4- Les performances du service public

L'évolution de la quantité des déchets ménagers résiduels est favorable, en baisse de 14,6 % entre 2015 et 2019. En parallèle, la quantité de recyclables collectés connaît une hausse plus importante, de 33 % sur la même période.

L'absence de PLPDMA, qui permet de fixer des objectifs de réduction des déchets et les moyens de les atteindre, explique la fixation très aléatoire des objectifs annuels. Les objectifs de collecte de résidus secs des ordures ménagères (RSOM - recyclables) sont inchangés sur la période et sans rapport avec les quantités collectées. Ceux des ordures ménagères résiduelles (OMR) sont peu incitatifs et souvent supérieurs aux tonnages collectés l'année précédente.

Ces objectifs ne permettent pas d'évaluer la performance du service public en ce qui concerne la prévention.

Tableau 37 : Objectifs et performances de 2015 à 2019

En kg par habitant	2015		2016		2017		2018		2019		Évolution annuelle
	Objectif	Réalisation									
Déchets ménagers résiduels (OMR)	-	224,5	220,0	209,6	215,6	204,6	211,3	199,6	207,1	191,8	- 3,86 %
Résidus secs des OM (recyclables)	-	77,7	74,8	78,3	74,8	83,2	74,8	95,7	74,8	103,4	+7,41 %
Déchets ménagers (OMR + recyclables)	-	302,2	296,1	287,8	290,2	287,8	284,4	295,3	278,7	295,1	- 0,59 %

Source : CCG

9.5- La collecte

9.5.1- Le choix du développement d'une collecte en points d'apport volontaire pour tous les flux

Le territoire de l'EPCI est de type mixte rural, selon la typologie SINOE⁶⁸, avec une densité de population relativement faible (204 habitants au km²) et une prédominance de l'habitat individuel avec 74 % de la population dans ce type d'habitat.

La CCG assure la collecte des ordures ménagères selon deux modalités :

- en biflux (emballages et papiers/cartons en mélange) pour trois communes ;
- en triflux (séparation des papiers/cartons) pour les autres communes.

La CCG a lancé en 2016 une étude d'optimisation du service qui a conduit, à la suite d'une délibération du 7 mars 2017, à modifier les modalités de collecte sur les communes qu'elle gère directement.

La priorité a été donnée au déploiement de la collecte en points de proximité (points d'apport volontaire-PAV) sur l'ensemble des flux d'ordures ménagères et recyclables avec des conteneurs aériens collectés de manière robotisée.

- au 1^{er} janvier 2018, après une importante campagne de communication (70 % des foyers ont été visités par des conseillers déchets), treize communes sont passées en « tout apport volontaire » sur quatre flux de déchets (OMR, emballages, papier-carton et verre) ;

⁶⁸ Outil d'analyse de l'ADEME en matière de gestion des déchets.

- au 1^{er} juillet 2019, cinq autres communes ont été équipées en points de proximité ;
- en 2020, cinq nouvelles communes ont été programmées mais une seule a été équipée, les autres le seront en 2021 ;
- quatre communes resteront alors à équiper mais elles n'ont pas encore délibéré favorablement pour cette transformation de la méthode de collecte.

La perspective d'un zonage du taux de TEOM en fonction du service rendu a, selon la collectivité⁶⁹, incité au passage en collecte en points d'apport volontaire. Toutefois, ce taux majoré qui serait appliqué aux communes n'acceptant pas le passage en points d'apport volontaire (PAV) pour tous les flux n'a pas été appliqué et n'a pas été approuvé par une délibération.

La CCG a établi une comparaison⁷⁰ de coûts entre la collecte en porte-à-porte et celle en points de regroupement en 2019, ces deux modalités persistant sur le territoire communautaire dont elle assure la gestion directement (hors SIBRECSA).

Plusieurs constats en ressortent :

- les tonnages collectés (par habitant) en point d'apport volontaire (PAV) sont inférieurs de 17 % à ceux collectés en porte-à-porte (PAP) ;
- les coûts complets (ensemble des charges) à la tonne comme par habitant et par an sont nettement inférieurs en PAV par rapport au PAP (- 30 % en coût à la tonne et - 45 % en coût par habitant et par an).

Ce calcul tient compte de l'amortissement des investissements à réaliser pour mettre en place les PAV et assurer leur collecte (équipement des PAV et véhicule spécifique avec matériel de levage permettant la collecte plus automatisée avec moins de personnel). Certaines externalités négatives comme la croissance des coûts de traitement des déchets sauvages et les coûts d'entretien des PAV, par exemple, n'ont pas été prises en compte et peuvent nuancer l'interprétation des coûts comparés.

L'élargissement à l'ensemble des communes n'est pas décidé et n'a pas fait l'objet de programmation dans le rapport d'activité 2019.

Tableau 38 : Comparatif en coût complet collecte en PAP/PAV (en 2019)

En €	Collecte en porte-à-porte (PAP)	Collecte en points d'apport volontaire (PAV)
Coût à la tonne	269	198
Coût par habitant et par an	52	28

Source : rapport CCG 2019

Le SIBRECSA n'a pas adopté la même stratégie et a maintenu sur l'ensemble de son territoire la collecte des ordures ménagères résiduelles (OMR) en porte-à-porte, ce qui crée deux modalités de collecte sur le périmètre de la CCG, alors que la typologie d'habitat est homogène.

9.5.2- Un large accès à des déchèteries permettant une collecte de tonnages importants

La CCG dispose de quatre déchèteries (pour les 26 communes) avec des plages d'accueil larges : elles sont ouvertes quotidiennement sauf les jours fériés.

Une déchèterie mobile est mise en place pour desservir les communes de montagne.

⁶⁹ Cet élément est indiqué dans les rapports d'activité 2017 et 2018.

⁷⁰ Ce comparatif figure dans le rapport OM 2019 de la CCG.

L'accessibilité importante aux déchèteries permet la collecte de tonnages supérieurs à ceux issus de la collecte en PAP et en PAV : 27 809 tonnes collectées en déchèteries contre 20 914 tonnes en PAP et PAV en 2018.

Tableau 39 : Évolution des tonnages collectés

En tonnes	2015	2016	2017	2018	2019
Déchets ménagers collectés en PAP et PAV	20 917	20 160	20 229	20 914	22 274
dont recyclables	5 376	5 483	5 849	6 780	8 781
dont déchets d'emballages plastiques	209	260	313	280	212
dont déchets ménagers résiduels	15 541	14 677	14 380	14 135	13 493
Déchets collectés en déchèterie	29 816	29 816	28 491	27 809	23 173*
Total déchets	50 733	49 976	48 720	48 724	45 447

*la baisse des tonnages collectés est due à la fermeture pour travaux pendant 11 mois de la déchèterie du Touvet.
Source : CCG

Les recettes comprennent les ventes de matière (ferrailles et cartons) ainsi que les soutiens des éco-organismes Eco-DDS, OCAD3E et Eco-Mobilier.

Elles ne représentent annuellement que 0,230 M€ sur 3,100 M€ de charges (en 2019) soit un taux de couverture de 7,42 %.

Les coûts de gardiennage sont élevés en raison des plages d'ouverture étendues de 8 h 30 à 17 h 45 du lundi au dimanche hors jours fériés.

Depuis le 1^{er} janvier 2020, les déchèteries sont fermées les jours fériés (délibération du 19 novembre 2019).

Le SIBRECSA a conduit une politique très similaire à celle de la CCG pour ce qui concerne les modalités de gestion des déchèteries.

9.5.3- Le coût de la collecte

Le coût de la collecte augmente très fortement en 2017 (principalement le coût technique de la tonne collectée, la limitation forte des tonnages collectés limitant la hausse du coût par habitant), en raison de la prise en charge par le budget annexe des ordures ménagères de dépenses qui relevaient préalablement du budget principal (frais de personnel et dépenses d'investissement).

Les données renseignées par la CCG pour l'année 2019 (tableau n°40) ne sont pas cohérentes avec le coût total de la collecte apparaissant au tableau n° 41.

La CCG explique ces incohérences par la différence des sources des données.

Les données issues des comptes administratifs comprennent par exemple des rattachements à l'exercice N des dépenses et des recettes de l'exercice N-1 alors que la matrice « ComptaCoût » est renseignée en année glissante (par exemple du 1^{er} novembre de l'année N-1 au 30 octobre de l'année N) et sans tenir compte des décalages dans la perception des recettes et dans le paiement des factures (pas de rattachement).

Ces divergences de méthodes comptables rendent difficile la compréhension des évolutions annuelles et interrogent la fiabilité des informations alimentant la matrice « ComptaCoût », dont la consolidation dans l'outil SINOE sert de base aux analyses de l'ADEME au plan national.

Tableau 40 : Évolution des coûts de la collecte (2015/2019)

En €	2015*	2016	2017	2018	2019
Coût total de collecte (tous types de déchets)		5 679 356	6 532 252	6 282 358	6 051 425
Coût total par habitant		81,7	93,2	89,4	86,1
Coût total de la tonne collectée		113,6	162,9	154,6	139,5

*la CCG n'a commencé à utiliser l'outil ComptaCoût qu'en 2016.

Source : CCG

Tableau 41 : Détail du coût de la collecte en 2019

En € HT	Type de déchets ménagers et assimilés (hors déchets collectés en déchèterie)			DMA collectés en déchèterie	Total
	OMR	RSOM, hors verre	Verre		
Coût total de la collecte	1 964 906	2 109 210	330 678	1 912 809	6 317 603
<i>Dont charges de structure</i>	155 272	192 538	24 843	186 326	558 979
Coût total de la collecte par habitant	27,9	30,0	4,7	27,2	89,8
Coût total de la tonne collectée	157,1	487,1	1 105,9	86,6	

Source : CCG

Des différences très importantes (tableau n° 45) sont constatées dans les coûts de collecte par habitant entre la gestion directe par la CCG et indirecte par le SIBRECSA, sans que la collectivité ne puisse donner d'explication autre que la différence de méthode utilisée par les deux structures pour leur comptabilité analytique (le SIBRECSA n'utilisant pas les outils proposés par l'ADEME). La CCG ne dispose pas des données suffisantes pour comparer l'efficacité de la gestion de cette politique publique sur son territoire selon les modes de gestion (délégation au SIBRECSA ou gestion directe).

9.6- Le traitement des déchets

9.6.1- Le choix de l'incinération

Les ordures ménagères résiduelles (OMR) sont incinérées pour 25 % à 30 % de leur tonnage sur le site de Pontcharra géré par le SIBRECSA et pour 70 % à 75 % sur le site de la Tronche géré par Grenoble-Alpes Métropole.

Le stockage et l'enfouissement sont utilisés très marginalement.

9.6.2- Le coût du traitement

Le coût du traitement est fortement dépendant des conditions financières de l'utilisation du centre de traitement de la Tronche utilisé par sept intercommunalités de la région grenobloise. La baisse sensible constatée entre 2016 et 2017 est directement liée à un changement de situation de la CCG. Jusqu'en 2016, elle était dans une relation conventionnelle avec Grenoble-Alpes Métropole (GAM) avant un passage en marché public avec les exploitants de l'équipement de traitement à partir de 2017.

Jusqu'en 2020, les coûts d'incinération des tonnages traités sont plus élevés sur le site de la Tronche que sur celui de Pontcharra, expliquant une partie de l'écart du coût de traitement avec le SIBRECSA.

Depuis le 1^{er} mai 2020, la CCG participe à un groupement de commandes⁷¹ avec six autres intercommunalités du sud Isère pour reconstruire les exutoires⁷² de traitement du site de La Tronche (incinérateur et centre de tri). De nouveaux marchés ont été signés avec des coûts significativement inférieurs (89 € HT la tonne en incinération) permettant de revenir sous la moyenne nationale. Les coûts du centre de tri connaissent la même évolution.

Dans le nouveau montage, la CCG participera directement au financement des nouveaux équipements (nouvelle usine de tri achevée en 2023, puis nouvelle UIVE prévue à échéance 2025).

Ces dépenses nouvelles augmenteront le coût total du traitement à la tonne.

Tableau 42 : L'évolution du coût du traitement 2015/2019

En €	2015*	2016	2017	2018	2019
Coût total de traitement des OMR		2 187 872	1 700 202	1 794 728	1 740 707
<i>Dont taxe générale sur les activités polluante (par tonne)</i>		3,0	3,0	3,0	3,0
Coût total de traitement des OMR par habitant		31,5	24,3	25,5	24,7
Coût total par habitant y compris population touristique (DGF)		30,4	23,4	24,7	23,9
Coût total à la tonne		149,0	118,2	123,3	130,8
Coûts de traitement et de tri des autres déchets (recyclables)		1 842 323	1 925 894	1 949 360	2 009 708

Source : CCG *La CCG n'a commencé à utiliser l'outil ComptaCoût qu'en 2016.

9.6.3- Une valorisation matière des déchets supérieure à l'objectif national

La valorisation matière se définit par l'utilisation de déchets en substitution à d'autres matières ou substances. Néanmoins, la valorisation matière exclut toute forme de valorisation énergétique et de retraitement en matières destinées à servir de combustible. On distingue trois opérations principales de valorisation matière :

- le recyclage, soit toute opération de valorisation par laquelle les déchets, y compris les déchets organiques, sont retraités en substances, matières ou produits aux fins de leur fonction initiale ou à d'autres fins ;
- la valorisation organique, permettant de valoriser les déchets organiques après méthanisation ou compostage par un retour au sol de matière organique ;
- le remblaiement de carrières, réalisé avec l'apport de matériaux extérieurs (déblais de terrassement, matériaux de démolition) nécessitant un tri préalable de ces matériaux afin de garantir l'utilisation des seuls matériaux inertes.

L'objectif national pour 2020 est d'atteindre 55 % de valorisation matière. En 2019, la CCG atteint 60,85 % pour cet objectif, grâce au volume important des dépôts en déchèteries.

La valorisation matière est en croissance constante de 2014 à 2019, grâce à l'évolution favorable des tonnages recyclés (emballages et papier/cartons) et de ceux collectés en déchèteries tels que le bois, les cartouches, les DEEE⁷³, les ferrailles et les cartons.

⁷¹ Voir chapitre « commande publique ».

⁷² Exutoire : mode d'élimination (décharge, incinération sans valorisation énergétique) des déchets ultimes, après épuisement des possibilités de recyclage.

⁷³ Déchets d'équipement électrique et électronique (DEEE).

Tableau 43 : Évolution de la valorisation entre 2015 et 2019

En % Type de traitement	Part des déchets traités				
	2015	2016	2017	2018	2019
Valorisation énergétique	41,55 %	41,19 %	41,88 %	39,60 %	38,88 %
Valorisation matière (hors organique)	37,44 %	38,35 %	40,28 %	43,45 %	45,13 %
<i>Dont réemploi</i>	0,00 %	0,00 %	0,04 %	0,07 %	0,80 %
<i>Dont recyclage</i>	37,44 %	38,35 %	40,24 %	43,38 %	44,34 %
Valorisation organique	20,15 %	20,46 %	17,53 %	16,75 %	15,72 %
Stockage et enfouissement	0,86 %	0,00 %	0,31 %	0,21 %	0,27 %
Autres (incinération sans valorisation)	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Total	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Source : CCG

9.6.4- Une valorisation des emballages très en retrait des objectifs fixés par la loi

Parmi les objectifs fixés par la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, figure la valorisation de 75 % des emballages dès 2012.

En 2019, la CCG ne remplit cet objectif que pour le verre et le papier-carton. Pour le plastique, l'acier et l'aluminium, les taux de valorisation se situent entre 20 % et 30 %, très en dessous de l'objectif fixé par la loi.

Tableau 44 : Valorisation des emballages en 2019⁷⁴

	En tonnes	En kg/hab/an	% de valorisation
Acier	102,5	1,46	27,3
Aluminium	17,3	0,25	21,5
Papier-carton	1 088,7	15,47	101,4
Plastiques	250,9	3,57	21,2
Verre	2 893,8	41,13	119,3
Total	4 353,2	61,88	84,7

Source : rapport CCG 2019

9.7- La comparaison des coûts de gestion

La CCG délègue au SIBRECSA l'intégralité de la compétence sur une partie importante de son territoire regroupant, en 2019, 30 714 habitants.

La participation totale versée en 2019 au SIBRECSA, soit 2,813 M€, permet de calculer le coût par habitant ⁷⁵ du service public sur cette partie du territoire soit 91,6 €. Ce montant est proche des données fournies par la CCG (89,8 €) pour ce territoire.

Concernant la partie du territoire de la CCG qu'elle gère directement, le coût par habitant est nettement plus élevé, de 145,5 € sur la base de l'ensemble des coûts. Ce montant est cohérent avec les données de la collectivité (142,4 €).

⁷⁴ Le pourcentage de valorisation est établi à partir du gisement total national (exemple : 5,33 kg/hab/an pour l'acier).

⁷⁵ Ce coût complet a été calculé de deux manières différentes en partant du bilan financier figurant dans le rapport annuel déchets 2019 et des éléments fournis par la CCG qui les a sollicités du SIBRECSA.

Les différences apparaissent particulièrement élevées pour certains types de prestations (coût quatre fois supérieur pour les recyclables secs des ordures ménagères-RSOM⁷⁶, plus du double pour les DMA collectées en déchèterie, double pour la collecte du verre) alors que les coûts de collecte et de traitement des OMR sont proches.

Cette situation s'explique, selon la CCG, par les coûts de collecte particulièrement avantageux dont bénéficierait le SIBRECSA, et par le coût de traitement plus faible sur le site de Pontcharra utilisé par ce syndicat, différence qui devrait cependant se réduire fortement avec la rénovation du site de traitement de la Tronche utilisé prioritairement par la CCG.

Le passage en PAV sur l'ensemble du territoire géré directement par la CCG devrait aussi, selon la CCG, réduire sensiblement cet écart.

Le coût complet de collecte et de traitement des ordures ménagères se situe ainsi à 142,4 € par habitant pour le territoire géré directement par la CCG, très supérieur (+ 22,4 %) au niveau de 116,7 € par habitant en 2016⁷⁷ en moyenne nationale.

Le coût complet par habitant du SIBRECSA de 83,5 € est au contraire nettement inférieur (- 28,1 %) à la moyenne nationale en 2016.

La comparaison des coûts complets reste cependant contrainte par des méthodes de comptabilisation différentes entre le SIBRECSA et la CCG.

L'ordonnateur en fonctions pendant la période de contrôle considère que la différence de coût est amplifiée par les conditions d'ouverture beaucoup plus larges (amplitudes horaires et jours d'ouverture) des déchèteries communautaires (gérées en régie). Une part des tonnages reçus dans les déchèteries communautaires serait des apports des habitants relevant du SIBRECSA, ce qui augmenterait le coût complet pour la partie gérée par la CCG et minorerait d'autant les coûts du SIBRECSA.

Tableau 45 : Comparatif coûts complets CCG/SIBRECSA

En euros par habitant	Type de déchets ménagers et assimilés (hors déchets collectés en déchèterie)						DMA collectés en déchèterie		TOTAL	
	OMR		RSOM, hors verre		Verre		SIBRECSA	CCG	SIBRECSA	CCG
	SIBRECSA	CCG	SIBRECSA	CCG	SIBRECSA	CCG				
Coût total de la collecte	19,5	27,92	5,78	29,98	2,44	4,7	16,02	27,18	43,75	89,78
Coût total du traitement	35,8	24,74	3,99	11,4	NC	NC	NC	16,51	39,79	52,65
Coût total (complet)	55,3	52,66	9,77	41,38	2,44	4,7	16,02	43,69	83,54	142,43

Source : tableaux CCG – retraitement CRC

9.8- La gestion des bio déchets

D'ici à 2025, les collectivités devront généraliser le tri à la source des bio déchets en proposant en priorité des solutions de proximité telles que le compostage.

⁷⁶ Les recyclables secs des ordures ménagères-RSOM sont composés de l'ensemble des déchets recyclables non fermentescibles (papier, cartons, verre, emballages, métaux).

⁷⁷ Dernier référentiel ADEME paru en juillet 2019 et portant sur les données 2016.

Ces déchets sont composés très majoritairement d'eau qu'il convient de distraire de l'incinération. Ils possèdent un haut potentiel de valorisation : accélérer leur tri à la source réduit leur impact environnemental et permet de produire une matière fertilisante pour les sols.

Les bio déchets représentent sur le territoire du Grésivaudan, d'après une caractérisation⁷⁸ effectuée en 2017⁷⁹, 49 % des ordures ménagères résiduelles partant en incinération (contre 30 % en moyenne nationale).

5 000 tonnes de bio déchets seraient potentiellement détournables de l'incinération dont 30 % sont issus du gaspillage alimentaire.

Favorisant le tri à la source, la CCG promeut depuis dix ans le compostage individuel et partagé des déchets verts à travers plusieurs actions :

- formations au compostage individuel et de restauration collective : une dizaine de dates par an ;
- aide au développement de sites de compostage collectif (pied d'immeuble) : sept points en 2018 ;
- vente de composteurs à des tarifs préférentiels (environ 2 000 distribués en dix ans).

Un groupe de travail d'élus a été mis en place afin d'expérimenter en montagne et en plaine des solutions de tri à la source des bio déchets avant de les généraliser au reste du territoire. La commune de Laval a été choisie comme commune pilote pour la partie montagne. Ces opérations apparaissent modestes au regard des enjeux.

La collectivité a indiqué que « la collecte des bio déchets n'était pas d'actualité pour le moment », alors qu'elle dispose d'un gisement important pouvant justifier d'une politique plus ambitieuse.

L'ordonnateur justifie son choix de ne pas collecter les bio déchets par les coûts importants générés par cette collecte et privilégie des alternatives correspondant au tri à la source, rendu obligatoire au 31 décembre 2023, tels que le compostage collectif, le broyage des déchets verts et d'autres outils de gestion de proximité.

9.9- Le financement du service public

9.9.1- Un budget spécifique

L'activité du service public des ordures ménagères est retracée dans un budget autonome qui dispose de son propre compte au Trésor⁸⁰. Ce choix⁸¹ permet d'appréhender plus aisément les charges et les ressources du service.

Toutefois, et afin de retracer fidèlement l'ensemble des opérations financières, le budget autonome doit viser à l'exhaustivité. Or le rapport d'activité 2018 indique que les opérations concernant les PAV, la déchèterie de Crolles et les locaux de la direction de la gestion des déchets, étaient portées par le budget principal et n'ont été intégrées au budget déchets qu'à partir du 1^{er} janvier 2018. De plus, une partie des soutiens de l'éco organisme CITEO concernant 2018 n'ont été perçus qu'en 2019, sans qu'un rattachement soit effectué à l'exercice pertinent.

⁷⁸ La caractérisation consiste à connaître la nature du gisement et la composition des déchets ménagers et assimilés. Elle est indispensable pour renforcer les actions de prévention et pour mettre en place les équipements nécessaires à une extraction optimisée de la part valorisable.

⁷⁹ Une nouvelle caractérisation est prévue en 2020.

⁸⁰ Compte 515 (trésorerie).

⁸¹ Le financement par la TEOM qui induit la nature de service public administratif (SPA) rend facultatif la création d'un budget annexe.

L'examen des versements effectués mensuellement à Grenoble-Alpes Métropole pour le tri et l'incinération montre une pratique variable des méthodes de rattachement (13 mois de facturation en 2016, 11 en 2017).

Une plus grande rigueur doit être apportée à l'exhaustivité de la prise en compte des dépenses et des recettes relevant de la gestion des ordures ménagères par le budget dédié, en assurant un rattachement effectif des charges et des recettes à l'exercice ou, a minima, la prise en compte d'une année « glissante ».

9.9.2- Les sources de financement

La CCG a choisi de généraliser le financement par la TEOM⁸² (taxe d'enlèvement des ordures ménagères) plutôt que par la REOM⁸³ (redevance d'enlèvement des ordures ménagères) lors de sa constitution en 2009, alors qu'une partie seulement des communes relevaient précédemment de ce mode de financement.

Le financement actuel du reste à charge⁸⁴ (RAC) est basé sur quatre sources :

- la TEOM (taux de 4,95 %⁸⁵) produit de 6 308 k€ en 2018 ;
- la TFB (taux de 3,06 %) produit de 4 526 k€ en 2018 ;
- la RS (redevance spéciale) produit de 272 k€ en 2018 ;
- une subvention d'équilibre du budget principal : 542 k€ en 2018 (variable d'ajustement du budget annexe).

La redevance spéciale (RS) est appliquée aux administrations regroupant les communes et l'ensemble de leurs services, les directions et l'ensemble des équipements du Grésivaudan, les EHPAD, gendarmeries, collèges et lycées. Le montant est calculé en fonction des volumes présentés en ordures ménagères et en recyclables.

Afin d'inciter au tri, les volumes de déchets recyclables ne sont comptabilisés qu'à 50 %.

Les entreprises ne sont redevables que de la TEOM (en PAV situés à proximité)⁸⁶.

9.9.3- La participation versée au SIBRECSA

La participation appelée annuellement auprès de la CCG par le SIBRECSA est calculée sur la base du produit d'une TEOM théorique calculée (par le syndicat) à partir des bases⁸⁷ de toutes les communes de la CCG relevant du SIBRECSA pour la collecte et le traitement des ordures ménagères, auxquelles est appliqué l'ancien taux de TEOM avant la prise de compétence par la CCG.

En conséquence, le montant de cette participation est sans lien avec les tonnages effectivement collectés et traités par le syndicat et ne correspond pas avec les coûts réels du service rendu.

⁸² La base d'imposition de la TEOM est la valeur locative foncière (VLF) sans lien avec les quantités de déchets produites.

⁸³ La REOM tient compte d'éléments liés à la production de déchets (composition de la famille par exemple).

⁸⁴ Le RAC correspond au reste à financer après les recettes des éco-organismes (798 k€ en 2018), des produits vendus (511 k€ en 2018), des recettes d'accès déchèteries (299 k€ en 2018), des subventions (ADEME).

⁸⁵ Après le démarrage de la collecte en points de proximité sur 13 communes du territoire, le déploiement est prévu pour les communes de plaine en trois phases. En 2019, les communes de Crolles, Frogès, Le-Champ-près-Frogès, Bernin et Villard-Bonnot ont été équipées. Le zonage du taux de TEOM en fonction du service rendu a incité ces communes à adopter le tout apport volontaire. Le travail préalable d'information des élus, de la population et le choix des lieux d'implantation a démarré en 2018 pour un déploiement en 2019.

⁸⁶ La collecte des professionnels présentant plus de quatre bacs individuels de 660 litres d'ordures ménagères a cessé au 1^{er} janvier 2019.

⁸⁷ Ces bases prévisionnelles de TEOM sont communiquées annuellement par la DDFiP au SIBRECSA.

9.9.4- L'équilibre du budget annexe

La CCG s'est donné pour objectif, selon le pacte financier décidé lors de la prise de compétence, d'assurer l'équilibre du budget annexe uniquement avec le produit de la TEOM et d'une partie de la TFB (3,06 %) sans subvention complémentaire du budget principal. Cet objectif a été atteint pour la première fois en 2019.

En finançant le service public des ordures ménagères par une fraction de la TFB (3,06 %), la CCG augmente le produit reçu par rapport au même taux appliqué aux bases de TEOM car les bases de TFB sont supérieures de 16,4 % à celles de la TEOM.

Ce mode de financement est critiquable en ce qu'il affecte explicitement une partie d'un impôt (la taxe sur le foncier bâti -TFB) à une politique publique particulière, la collecte et le traitement des déchets. L'ordonnateur en fonctions pendant la période de contrôle confirme qu'un « taux de foncier bâti communautaire (qui n'existait pas précédemment) de 3,06 % » a été instauré après le débat d'orientation budgétaire 2013.

Afin de respecter le principe de non affectation, un impôt ne peut pas être dédié à une dépense particulière mais doit être utilisé pour couvrir indistinctement l'ensemble des charges de la collectivité.

Cet artifice masque le déficit de la gestion du service public, par ailleurs autorisé puisqu'il a un caractère administratif, et le versement d'une subvention d'équilibre du budget principal au budget annexe des ordures ménagères.

9.10- Les rapports d'activités

Le CGCT (articles D. 2224-1 et suivants) impose aux collectivités en charge du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés, l'obligation de présenter un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés. Ce rapport annuel vise à :

- rassembler et mettre en perspective, dans une logique de transparence, les données existantes sur le sujet ;
- permettre l'information des citoyens sur le fonctionnement, le coût, le financement et la qualité du service et favoriser la prise de conscience par les citoyens des enjeux de la prévention et du tri des déchets, mais aussi de l'économie circulaire et de leur propre rôle dans la gestion locale des déchets.

Les rapports annuels de la CCG pour les années 2017, 2018 et 2019 présentent l'ensemble des informations prévues par la loi en suivant un plan relativement constant et avec un niveau de détail suffisant, en utilisant majoritairement les données alimentant la matrice des coûts (comptabilité analytique de l'ADEME) mais aussi des données issues du budget annexe des ordures ménagères pour établir le bilan financier.

Les rapports d'activités appellent cependant plusieurs observations :

- le rapport ne différencie pas les coûts propres à la partie du service public que la CCG gère directement (pour 27 communes) et ceux issus de l'exploitation par le SIBRECSA⁸⁸ (16 communes). Cette information essentielle permettrait pourtant des comparaisons utiles. Les rapports alternent la présentation globale sur l'ensemble du territoire et des données concernant seulement la partie gérée directement par la CCG ;

⁸⁸ Les rapports du SIBRECSA, plus succincts, ne donnent pas d'informations précises et ne permettent pas de comparaison.

- le bilan financier est issu de la comptabilité budgétaire (budget annexe) et retrace l'intégralité des charges et produits concernant l'ensemble du territoire alors que la majeure partie des autres informations financières et techniques concernent spécifiquement la partie de gestion directement assumée par la CCG et utilise les données de la comptabilité analytique tenue en parallèle de la comptabilité budgétaire. Cette présentation mixte, rendue inévitable par la segmentation de la gestion de la politique publique des déchets sur le territoire communautaire, ne permet pas d'appréhender de manière satisfaisante la manière dont est exercée la compétence sur l'ensemble des communes ;
- la présentation du financement par une part de fiscalité générale (TFB) affectée à cet effet est abusive car la fiscalité générale est, par définition, non affectée et sert à financer l'ensemble des coûts de la collectivité sans distinction. Une présentation de la participation du budget principal au budget déchets unique permettrait d'afficher la part réelle des ressources du budget général affectée à cette politique publique ;
- des modifications importantes dans les méthodes comptables utilisées (les dépenses réelles relevant du service public des ordures ménagères n'ont été prises en compte que progressivement) et des erreurs dans les éléments financiers présentés (comparaison entre les coûts en PAP et en PAV dans le rapport 2019) rendent complexes l'interprétation des rapports annuels malgré l'abondance des informations fournies.

9.11- Les conséquences de la crise sanitaire sur le service public des ordures ménagères

La CCG a poursuivi la collecte des ordures ménagères résiduelles pendant toute la période de la crise sanitaire liée à l'épidémie de COVID-19, ainsi que les collectes sélectives en points d'apport volontaire (PAV).

Le service public a été principalement affecté par la fermeture des déchèteries qui n'ont été ouvertes au public qu'à partir du 27 avril 2020.

Toutefois, cette crise n'a pas de conséquences importantes mesurables pour les recettes et les charges du service public.

La principale perte financière est liée à la baisse des quantités de produits collectés valorisables :

- ventes de produits en baisse de 50 k€ par rapport à 2019 ;
- baisse des soutiens des éco-organismes de 150 k€.

Tableau 46 : Pertes estimées 2020/2019 dues à la crise sanitaire

	2019	2020	Commentaires
Vente de produits	304 708,94 €	253 924,12 €	sur 10 mois au lieu de 12
Soutiens CITEO	724 916,29 €	604 096,91 €	sur 10 mois au lieu de 12
Soutiens OCAD3E	42 984,49 €	39 402,45 €	calcul sur 11 mois moins de perte de tonnage car stockage
Soutiens Eco mobilier	59 904,24 €	59 904,24 €	perte compensée par la mise en place de la filière au Touvet
Soutiens Eco-DDS	9 420,01 €	8 635,01	calcul sur 11 mois moins de perte de tonnage car stockage
Soutiens Eco-TLC	7 006,40 €	- 14 000,00 €	demande d'aide de 50 €/T pour soutenir la filière
Total soutiens éco organismes	844 231,43 €	698 038,61 €	
TOTAL	1 148 940,37 €	951 962,72 €	
PERTE 2020/2019		196 977,65 €	

Source : CCG

Au-delà de la perte liée aux moindres quantité et qualité des produits collectés, la crise sanitaire a des incidences sur la baisse des cours et, en conséquence, les prix de reprise de certains matériaux (papier, carton, ferraille) voire la disparition de certains exutoires (matières plastiques⁸⁹) qui pourraient avoir de fortes répercussions sur les recettes du service.

9.12- Conclusion sur la gestion de la prévention et la gestion des ordures ménagères

La gestion fragmentée de cette politique publique sur le territoire de la CCG a plusieurs conséquences qui pénalisent son efficience :

- le service public n'est pas réalisé dans des conditions équivalentes sur l'ensemble du territoire communautaire (collecte des OMR en porte-à-porte pour les communes relevant du SIBRECSA et collecte en points d'apport volontaire pour celles directement gérées par la CCG) alors qu'il présente une certaine homogénéité en termes de typologie d'habitat qui ne justifie pas ces différences ;
- la CCG n'accède pas à une compréhension complète de cette politique sur l'ensemble de son territoire du fait de l'insuffisance des informations obtenues du SIBRECSA ;
- elle ne peut envisager une politique plus ambitieuse, axée sur la prévention : la tarification incitative n'a pas été étudiée, la collecte des bio déchets n'est pas envisagée ;
- les coûts du service public sont très supérieurs aux moyennes nationales alors que la typologie rurale et péri-urbaine du territoire communautaire devrait les rapprocher de cette moyenne ;
- la différence de coûts du service public entre la partie en gestion directe et celle confiée au SIBRECSA est très importante (+ 70 % en coût complet) alors que la fiscalité (TEOM) est perçue au même niveau.

⁸⁹ Cette difficulté est apparue antérieurement à la crise sanitaire mais s'est accentuée fortement lors de la crise.

10- ANNEXES**Annexe 1 : Analyse de marchés publics**

Illustration de la distorsion entre le poids accordé à la pondération du prix et l'écart entre les offres financières.

Tableau 47 : Comparatif du niveau de pondération du critère prix dans deux marchés de conseil

	Rapport entre l'offre la plus élevée/ offre la moins disante	Part de la note "prix" dans la note totale
Marché de conseil à prix forfaitaire ("mission d'AMO pour l'acquisition d'un nouveau SIRH")	3,9	25 %
Marché de conseil à bons de commande ("accompagnement en finances et fiscalité locale")	1,4	40 %

Source : CRC, d'après les rapports d'analyse des offres des procédures citées.

Annexe 2 : Différences compte de gestion et compte administratif 2015

Extrait du compte de gestion 2015 :

Etats de consommation des crédits

vote)		1	2	3 = 1 + 2	4	5	6 = 4 - 5	7 = 3 - 6
16	Emprunts et dettes assimilées	3 900 000,00		3 900 000,00	1 812 027,68		1 812 027,68	2 087 972,32
20	Immobilisations incorporelles	711 530,00	-481 589,00	229 941,00	126 875,47	14 961,00	111 914,47	118 026,53
204	Subventions d'équipement versées	15 423 645,57	-127 771,87	15 295 873,70	10 209 100,32	6,00	10 209 094,32	5 086 779,38
21	Immobilisations corporelles	5 434 186,22	-1 512 413,19	3 921 773,03	2 897 796,77	12 515,91	2 885 280,86	1 036 492,17
23	Immobilisations en cours	13 953 140,66	-4 741 511,21	9 211 629,45	3 270 706,40	11 869,00	3 258 837,40	5 952 792,05
26	Participations et créances rattachées	35 000,00		35 000,00	35 000,00		35 000,00	
27	Autres immobilisations financières	14 911 932,33	-294 524,66	14 617 407,67				14 617 407,67
020	Dépenses imprévues - section d'investiss	2 000 000,00	-2 000 000,00					
SOUS-TOTAL	CHAPITRES REELS VOTES SANS OPERATIONS	56 369 434,78	-9 157 809,93	47 211 624,85	18 351 506,64	39 351,91	18 312 154,73	28 899 470,12
TOTAL	DEPENSES REELLES	56 369 434,78	-9 157 809,93	47 211 624,85	18 351 506,64	39 351,91	18 312 154,73	28 899 470,12

Extrait du compte administratif 2015 :

DEPENSES D'INVESTISSEMENT

Chap.	Libellé	Crédits ouverts (BP+DM+RAR N-1)	Mandats émis	Restes à réaliser au 31/12	Crédits annulés
010	Stocks (3)	0,00	0,00	0,00	0,00
20	Immobilisations incorporelles (sauf 204)	1 280 850,00	187 396,64	107 394,93	986 058,43
204	Subventions d'équipement versées	22 262 794,80	7 828 925,07	0,00	14 433 869,73
21	Immobilisations corporelles	6 712 634,00	2 339 957,13	633 233,57	3 739 443,30
22	Immobilisations reçues en affectation (4)	0,00	0,00	0,00	0,00
23	Immobilisations en cours	5 648 665,53	3 410 640,67	1 177 571,37	1 060 453,49
	Total des opérations d'équipement	0,00	0,00	0,00	0,00
	Total des dépenses d'équipement	35 904 944,33	13 766 919,51	1 918 199,87	20 219 824,95
10	Dotations, fonds divers et réserves	0,00	0,00	0,00	0,00
13	Subventions d'investissement	0,00	0,00	0,00	0,00
16	Emprunts et dettes assimilées	3 900 000,00	2 294 889,56	0,00	1 605 110,44
18	Compte de liaison : affectat° (BA,régie) (5)	0,00	0,00	0,00	0,00
26	Participat° et créances rattachées	291 955,00	0,00	25 000,00	266 955,00
27	Autres immobilisations financières	16 054 787,10	0,00	0,00	16 054 787,10
020	Dépenses imprévues	1 250,00			
	Total des dépenses financières	20 247 992,10	2 294 889,56	25 000,00	17 928 102,54

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
<https://www.ccomptes.fr>

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerrhonealpes@crtc.ccomptes.fr