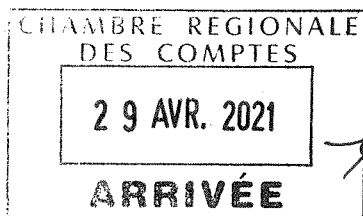


A 210471



Madame la Présidente
Chambre Régionale des Comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle
CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

Crolles le 21 avril 2021

Objet : Réponses apportées au rapport d'observations définitives

Madame la Présidente,

J'ai lu avec la plus grande attention le rapport d'observations définitives que vous m'avez transmis concernant les exercices 2014 à 2019 de la communauté de communes Le Grésivaudan.

Dans le document joint, je vous apporte certaines précisions, remarques ou corrections concernant le rapport lui-même. Je tiens également à vous apporter quelques précisions sur des sujets qui ne sont pas abordés par le rapport, mais qui me paraissent éclairants pour la compréhension des décisions prises par la communauté de communes.

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

Francis Gimbert

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'G' followed by a horizontal stroke.

Président de la communauté de
communes Le Grésivaudan pendant la
période examinée.

Réponse au rapport d'observations définitives

Préalablement à la réponse à différents éléments du rapport d'observation définitives je souhaite rappeler quelques points de l'histoire de la communauté de communes. Ces points apportent un éclairage sur plusieurs observations.

Le périmètre de la communauté de communes

Au premier janvier 2009, la communauté de communes s'est créée par fusion de cinq communautés de communes préexistantes et intégration de 11 communes isolées. Les quatre communes les plus méridionales du territoire, qui appartenaient à la communauté de communes des Balcons de Belledonne, ont choisi de faciliter la création de la nouvelle communauté de communes au premier janvier 2009, avec un accord pour leur sortie au premier janvier 2010. Il s'agit des communes de Chamrousse, Saint-Martin d'Uriage, Vaulnaveys-le-Haut et Venon.

Au cours de l'année 2009, les maires de ces quatre communes ont rencontré le président de la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes-Métropole, Didier Migaud, pour solliciter leur adhésion à celle-ci. Didier Migaud, quelques mois avant de partir vers d'autres fonctions, a refusé cette adhésion malgré la cohérence géographique de la proposition. Il est revenu par la suite sur ce refus pour la seule commune de Venon, vraisemblablement pour des raisons politiques internes à Grenoble-Alpes-Métropole.

Au 1^{er} janvier 2010 Venon a donc rejoint Grenoble-Alpes-Métropole, Vaulnaveys-le-Haut a rejoint la communauté de communes du sud grenoblois autour de Vizille, Chamrousse et Saint-Martin d'Uriage sont restées dans le Grésivaudan.

En 2011 le projet de schéma départemental de coopération intercommunale présenté par le préfet prévoyait, dans ses prescriptions, la fusion de la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes-Métropole, de la communauté de communes du sud grenoblois et de la communauté de communes des Balcons sud de Chartreuse, avec intégration des communes de Chamrousse et Saint-Martin d'Uriage. Cette prescription a été retirée du schéma par amendement de la commission départementale de coopération intercommunale. Au 1^{er} janvier 2014 la fusion a finalement eu lieu dans le cadre du droit commun, sans l'intégration des communes de Chamrousse et Saint-Martin d'Uriage. La transformation de la communauté d'agglomération en métropole au 1^{er} janvier 2015 s'est faite à périmètre constant et rien n'a changé depuis.

Je comprends que vu de l'extérieur le changement de périmètre au 1^{er} janvier 2010 (2 communes sur 49 et moins de 5 % de la population) puisse paraître mineur, mais la présence de ces deux communes dans le Grésivaudan amène au moins deux observations et une partie de l'explication qu'elles appellent : sur les offices de tourisme et sur les stations de ski.

Par ailleurs ces deux communes, par leur quasi-enclavement dans le périmètre métropolitain, sont dépendantes de la métropole et de son territoire en matière de mobilité, d'assainissement, de Mission locale, de voirie (la route départementale qui traverse Saint-Martin d'Uriage est métropolitaine de part et d'autre de celle-ci) ... Les questions de mobilité se trouvent réglées par l'adhésion au SMMAG. Un accord de principe existe sur la mise à niveau des installations d'assainissement. Un accord existe pour la Mission locale depuis l'origine. Mais le refus de 2009 n'a pas simplifié la question.

Puisque j'évoque la transformation du SMTC en SMMAG au 1^{er} janvier 2020, il me faut préciser que c'est l'aboutissement d'un long cheminement. Le SIERPUMG et le SIZOV, syndicats intercommunaux dont l'un a entièrement été intégré, après une première transformation, dans la communauté de communes le Grésivaudan, et l'autre lui a transféré une part de ces compétences, avaient demandé leur adhésion au SMTC il y a

une trentaine d'années. Ce dernier, alors présidé par Charles Descours, avait refusé. Cette erreur historique est désormais réparée.

Par ailleurs la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes-Métropole avait souhaité, en 2001-2002, sous la présidence de Didier Migaud s'étendre à la seule commune de Montbonnot-Saint-Martin qui dispose d'importantes zones d'activités économiques, enclavant ainsi la commune de Biviers. Ce projet n'a pas abouti, sur arbitrage du ministre de l'Intérieur en fonction fin 2002, Nicolas Sarkozy.

Les élus du Grésivaudan ont été questionnés sur la pertinence du périmètre intercommunal à l'occasion de la construction du projet de territoire. À cette occasion ils ont réaffirmé leur volonté de travailler à l'intérieur de ce périmètre, préférant poursuivre la construction communautaire plutôt que s'interroger sur un hypothétique périmètre qui serait pertinent pour toutes les politiques.

Au cours de mes huit années de présidence j'ai travaillé à établir avec nos voisins des relations de confiance et de bon voisinage, qui s'affranchissent de la question du bon périmètre, question qui n'a aucune réponse au singulier.

J'espère que le large renouvellement des élus communautaires en deux étapes, 2014 et 2020, permettra d'oublier les amertumes du passé, tout en gardant en mémoire les échecs du passé comme autant de défis à relever.

La question des structures de coopération intercommunale

Cette question n'est pas évoquée directement dans le rapport d'observations. Cependant elle est en filigrane dans certaines observations et il est nécessaire de l'évoquer pour répondre à celles-ci.

En 2008, à la veille de la création de la communauté de communes, dans le Grésivaudan existaient 52 structures de coopération intercommunale (des syndicats de communes à vocations multiples ou à vocation unique, deux syndicats mixtes et une association) et 49 communes. Depuis la loi RCT, l'objectif de diminution du nombre de ces structures est inscrit dans la Code général des collectivités territoriales (CGCT, article L 5210-1-1, III, 4° et 5°).

En 2011 l'avant-projet de SDCI prévoyait d'intégrer à la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes-Métropole, outre Chamrousse et Saint-Martin d'Uriage en prescription, six autres communes du Grésivaudan : Biviers, Le Versoud, Montbonnot-Saint-Martin, Revel, Saint-Ismier et Saint-Jean-le-Vieux, ces dernières figurant en simple orientation. Les élus du Grésivaudan se sont opposés à cette évolution. Alors vice-président j'ai suggéré à mes collègues, en échange de la disparition de cette disposition dans le projet définitif, de s'engager à faire disparaître les syndicats de communes internes au périmètre de la communauté de communes. Une lettre en ce sens a été signée par 45 des 47 maires.

Entre 2011 et 2015 quelques syndicats ont disparu à la suite de prises de compétences de la communauté de communes. Au moment de la préparation du SDCI de 2015 j'ai rappelé par courrier au préfet cet engagement des élus du Grésivaudan. Le projet de SDCI a retenu la suppression de tous ces syndicats à l'exception de ceux qui étaient compétents en matière d'eau et d'assainissement, en matière scolaire (pour lesquels la loi fait une exception), ou pour les stations de ski. Trois syndicats ont été sortis du schéma définitif par amendement, les autres ont disparu.

Les syndicats ne s'occupant que d'eau et d'assainissement internes au périmètre ont disparu à la prise de compétence de la communauté de communes au 1^{er} janvier 2018. Un syndicat à vocation scolaire a disparu et une commune nouvelle s'est créée. À la suite de l'hiver 2015-2016 les communes concernées ont souhaité transférer les stations de ski jusqu'alors en compétence syndicale à la communauté de communes.

Subsistent donc aujourd'hui à l'intérieur du périmètre communautaires quatre syndicats de communes : les trois qui ont fait l'objet d'amendements lors du SDCl et un syndicat à vocation scolaire. Des communes du Grésivaudan participent également à un syndicat avec des communes de la métropole. La situation pour les communes du Grésivaudan est donc la suivante :

- Les deux communes adhérentes du SICSOC sont parmi les trois communes constituant le SICAEM.
- Les cinq communes constituant le SIZOV sont également adhérentes du SIMPA qui inclut des communes métropolitaines.
- Quatre petites communes constituent un syndicat à vocation scolaire.
- La quasi-totalité des communes sont adhérentes d'un syndicat mixte départemental compétent en matière d'énergie : TE 38.
- Douze communes sont adhérentes du syndicat mixte du Parc Naturel Régional de Chartreuse.

Par ailleurs le Grésivaudan est, ou a été, adhérent de syndicats mixtes :

- le SIBRECSA, évoqué dans le rapport ;
- le SABRE qui a disparu à la suite de la prise de compétence « assainissement » par les communautés de communes Cœur de Savoie et Le Grésivaudan ;
- l'EPSCOT pour le SCOT ;
- le SYMBHI pour la GEMAPI ;
- depuis un an le SMMAG pour les mobilités ;
- le syndicat mixte du Parc Naturel Régional de Chartreuse ;
- le SYMAA pour l'abattoir ;
- le SYMAGE pour un EHPAD ;
- le SABF pour une base de loisirs.

Je me suis exprimé à plusieurs reprises devant les instances communautaires, dans le cadre de l'élaboration du projet de territoire, devant les partenaires de la communauté de communes, dans la presse, pour que l'ensemble des coopérations avec nos voisins de la région grenobloise soient intégrées à un pôle métropolitain, sous forme de syndicat mixte fermé, à l'exception du sujet des mobilités auxquelles la Région a vocation à participer, et à ce titre doit être porté par un syndicat mixte ouvert. J'ai également proposé à nos voisins savoyards et aux communes concernées la disparition du SIBRECSA, ou la réduction de ses compétences au seul incinérateur. Mais il ne suffit pas de proposer pour aboutir.

J'ai toujours proposé que ces évolutions se fasse sans création de structure nouvelle. Ainsi le SMMAG, auquel le Grésivaudan a adhéré au 1^{er} janvier 2020, résulte de la transformation du SMTC, structure qui avait près d'un demi-siècle. Et la proposition que j'ai faite d'un pôle métropolitain était la transformation de l'EPSCOT en lui faisant reprendre les compétences de quelques autres syndicats, afin de resserrer et de donner plus de cohérence à la gouvernance de la région grenobloise.

J'ai toujours pensé que la partie la plus indigeste pour la démocratie, du mille-feuille territorial est la moins visible, celle est constituée de la multitude de structures de coopération sans fiscalité propre. Mon action s'est inscrite constamment dans la volonté de réduire cette part au strict nécessaire. Je tenais à le rappeler pour éclairer certaines réponses.

Le contexte de création de la communauté de communes et ses relations aux communes

Au lendemain des élections municipales de 2008, après des études menées à la fin du mandat précédent, la communauté de communes s'est créée en quelques mois sous l'impulsion de François Brottes, président du syndicat mixte de pays, président jusqu'aux élections de 2008 de la seule communauté de communes à fiscalité professionnelle unique du territoire, et député de 80 % de la population et 44 communes sur 49. Dans le discours qui a permis d'aboutir en quelques mois à cette création figuraient deux arguments financiers. Tout d'abord trois communes risquaient de voir disparaître dès l'année suivante une part substantielle de leurs ressources du fait d'une baisse de l'assiette de taxe professionnelle. Ensuite la question du financement de la solidarité et des projets intercommunaux était réglée par la promesse d'une croissance de la taxe professionnelle de 6 millions d'euros par an. Au bout d'un an la taxe professionnelle a disparu, la promesse est restée dans les mémoires.

De plus François Brottes a tenu, au nom de l'égalité des dates de références, à consolider dans l'attribution de compensation la dotation de solidarité des communes passées en fiscalité professionnelle unique en 2002. Je me suis à l'époque opposé à cette vision de l'équité qui me paraissait très inégalitaire. Le compromis a été de faire exception de cette disposition pour la seule commune de Crolles dont nous étions tous deux élus, et pour laquelle cela aurait conduit à une situation encore plus exceptionnelle que celle qui prévaut actuellement (80 % de recettes en plus).

Cette démarche a ancré dans l'esprit des élus du mandat 2008-2014 l'illusion que l'intercommunalité dispose de ressources financières inépuisables dans lesquelles chacun peut puiser. Cette idée n'a pas disparu spontanément du fait de la disparition de la taxe professionnelle. Certains maires m'ont réclamé jusqu'en 2019 le rétablissement d'une forme de « dotation de solidarité – part économique », qui était prépondérante jusqu'en 2012 malgré les préconisations de la loi, et que j'ai fait progressivement supprimer. Ces maires s'estimaient floués de la promesse initiale et ne concevaient pas que dans certaines communes les bases de la CVAE ou de la CFE baissent, qu'elles baissent certaines années sur l'ensemble du territoire, et qu'affecter aux communes 80 % de la croissance de ces impôts économiques, c'était priver la communauté de communes de toute dynamique positive d'assiette fiscale.

Cette construction de la communauté de communes s'est par ailleurs appuyée sur deux documents : la charte de pays et une charte d'intercommunalité. Ces textes ont paru suffisants aux élus pendant toute la mandature 2008-2014, et au début de la suivante.

Cette charte d'intercommunalité affirmait fortement le fait que la communauté de communes est au service des communes et doit répondre à leurs demandes. La définition de l'intérêt communautaire sous forme de liste résultait naturellement de cette conception de l'intercommunalité au service des communes avant d'être au service du territoire, de ses habitants, de ses acteurs.

Les compétences de la communauté de communes

Le rapport d'observations remarque (2.1, page 12) que les statuts de la communauté de communes ne distinguent pas les compétences optionnelles et les compétences facultatives, tout en faisant observer en note que cette distinction est caduque. Je n'ai pas souhaité procéder à cette distinction dans les statuts malgré plusieurs demandes de la préfecture pour une raison pratique. Tout au long de la mandature 2014-2020 la consistance et la liste, figurant à l'article L 5214-16 du CGCT, des groupes de compétences obligatoires d'une part, optionnelles d'autre part, n'ont cessé de varier, avec des ajouts, des compléments au sein des groupes de compétences, des glissements de la

liste des groupes de compétences optionnelles à celle des groupes de compétences obligatoires. Ces listes ont donc évolué aux premiers janvier 2016, 2018, 2020 au moins, pour que, finalement, disparaisse la notion de compétence optionnelle, remplacée par une liste de compétences soumises à la notion d'intérêt communautaire. Compte tenu de la lourdeur de la procédure de modification statutaire je n'ai pas souhaité faire délibérer régulièrement le conseil communautaire puis les 47, 46 ou 43 (nombre variant au fil des créations de communes nouvelles) conseils municipaux sur des modifications de pure forme. Je n'ai pas souhaité non plus mélanger ces modifications de forme avec des modifications de fond pour permettre la clarté du débat.

À ce jour on peut penser que ces listes sont stabilisées pour quelque temps. Et il continue à exister trois catégories de compétences, même si le mot « optionnelles » a disparu :

- Les groupes de compétences obligatoires continuent d'exister. Celles-ci, à l'exception du « soutien aux activités commerciales » ne sont pas soumises à l'intérêt communautaire et sont totalement de compétence communautaire. La loi prévoit la possibilité d'une minorité de blocage pour trois d'entre elles, mais cette disposition, pour le Grésivaudan, ne concerne que le PLUI. Cette procédure de minorité de blocage qui rend plus difficile l'adoption d'une compétence obligatoire que celle d'une compétence facultative est un déni de démocratie organisé par la loi, qui bafoue la volonté majoritaire. Enfin les offices de tourisme peuvent dans certaines conditions faire exception, et cela concerne deux communes du Grésivaudan. Je reviendrai sur ce sujet qui fait l'objet d'une remarque dans le rapport d'observations.
- Une deuxième liste de compétences est définie par la loi, et celles-ci s'exercent toutes « pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire ».
- Des compétences libres, définies localement, pour lesquelles la notion d'intérêt communautaire n'a pas lieu d'être car tout relève de la définition de la compétence.

Je pense qu'aujourd'hui, dans une situation apparemment stabilisée, la communauté de communes aurait intérêt à toiletter ses statuts pour quelques modifications de forme. Dans ce cadre elle pourrait trier ses compétences selon les trois catégories énoncées, et en reprenant le libellé actuel de la loi pour celles qui sont définies par la loi.

Le rapport d'observations (2.1, page 13) relève que l'intérêt communautaire est défini par une liste et rappelle les limites de cette méthode. Parce que les élus de la mandature 2014-2020 étaient conscients des limites de cette méthode, ils ont souhaité procéder à des clarifications. Ces clarifications ont été au cœur des débats de construction du projet de territoire.

Dans le cadre de la préparation du projet de territoire la communauté de communes a engagé trois consultations : de la population par une enquête auprès d'un échantillon de 1000 personnes, représentatif de la population, des conseillers municipaux non conseillers communautaires dans des ateliers tirés au sort, des maires par des entretiens individuels avec chacun. La demande de clarification des compétences et de l'intérêt communautaire a été très nette de la part de la population et des conseillers municipaux. Pour les conseillers municipaux, non seulement la demande était nette, mais c'était en plus une exigence démocratique. Au contraire les maires étaient majoritairement satisfaits du cas par cas. Ce qui montre bien que, sur des points liés aux conditions d'exercice de leur fonction ou de leurs responsabilités, les maires ne sont pas systématiquement représentatifs de leur population ou de leur conseil municipal, et c'est tout à fait naturel.

Le projet de territoire, dans ses orientations 1 à 3 définit des lignes de partage concernant l'intérêt communautaire, qui visent à aboutir à la clarification demandée. Un délai (01/01/2025) est défini pour mettre en œuvre cette clarification car ce type de décision

mérite d'être préparé. Cependant le projet de territoire a eu un effet immédiat : aucun nouveau transfert qui n'entre pas dans le cadre du projet de territoire n'a été accepté.

Parallèlement aux consultations préparatoires au projet de territoire une analyse des besoins sociaux a été menée et un schéma de développement touristique a été construit. Ceci a abouti à des délibérations clarifiant l'intérêt communautaire (26 juin et 16 octobre 2017) et les actions en matière touristique.

Le rapport aurait gagné en justice et justesse à noter les clarifications opérées au cours de la période examinée et la perspective définie par le projet de territoire.

Les stations de ski

Le rapport évoque le caractère partiel du transfert des stations de ski (2.1, page 13).

Un hiver difficile a amené les élus de trois stations de ski à solliciter un concours de la communauté de communes comme le relève très justement le rapport (5.3.2, page 30). La solidarité m'a semblé une évidence : en effet une communauté de communes « associe des communes au sein d'un espace de solidarité » (CGCT, article L 5214-1). Dans le même temps j'ai annoncé d'une part que la solidarité ne se marchande pas et d'autre part que la reproduction rapide de la même situation témoignerait de l'incapacité des communes à gérer ces stations en direct ou à travers un syndicat. Les trois autres stations n'ont pas sollicité d'aide.

Deux de ces trois stations, ou deux des six stations du Grésivaudan, étaient gérées par des SIVOM, ayant d'ailleurs des membres communs. La volonté de l'État de faire diminuer le nombre de syndicats s'était exprimée récemment dans le SDCI, et les élus de ces stations étaient convaincus que le schéma suivant amènerait la dissolution de ces syndicats. On peut discuter et mettre en doute cette perspective, on peut imaginer que cette crainte a été sincère pour les uns et opportuniste pour d'autres, mais cela a peu d'importance, car telle est l'orientation donnée par la loi.

Dernier élément du contexte et du débat, la loi NOTRe a renforcé la compétence économique des EPCI à fiscalité propre en leur confiant la totalité des zones d'activités, et en leur attribuant la compétence promotion du tourisme.

Au cours du débat, certains élus ont affirmé que les stations touristiques sont des zones d'activité touristique. Or des associations d'élus (AMF, ANEM, ANEL, ANMSM), dans lesquels ces mêmes élus exerçaient des responsabilités, ont obtenu une circulaire disant le contraire. Circulaire laissant un point d'interrogation sur ce que sont les zones d'activité touristique. La circulaire a-t-elle réduit la portée de la loi ?! Or les zones d'activités font l'objet de conditions spécifiques de transfert qui auraient peut-être simplifié la question des charges transférées.

La conclusion du débat a conduit à anticiper la disparition des syndicats, et à mutualiser le risque financier pour les trois stations qui avaient été aidées : Sept Laux, Collet d'Allevard et Col de Marcieu.

Il faut noter que le budget des stations dépasse dans la plupart des cas le budget des communes d'implantation. Même dans le cadre d'un équilibre financier de long terme, les aléas d'une saison peuvent mettre en difficulté la trésorerie des communes.

Pour expliquer la différence d'implication de la communauté de communes, il faut examiner les réalités de chacune d'entre elles.

Je ne reviens pas sur les deux stations qui étaient gérées par des syndicats.

Pour le col de Marcieu l'activité estivale est plus importante que l'activité hivernale et un effort de diversification avait déjà été engagé avant le transfert à la communauté de communes, ce qui lui donne une spécificité. Le budget était du même ordre de grandeur

que celui de la commune, voire légèrement supérieur, avant création de la commune nouvelle.

La station de Saint-Hilaire, à l'époque dans la commune voisine de la précédente, aujourd'hui dans la même commune, est gérée par une régie commune avec le funiculaire qui relie le plateau à la vallée depuis près d'un siècle. Le funiculaire qui relie le site de décollage et le site d'atterrissage des parapentes, de compétence communautaire, représente l'essentiel du chiffre d'affaires de la régie, et le ski n'est qu'une activité annexe.

Pour les deux stations du plateau des Petites Roches, le ski n'est pas l'activité principale, contrairement aux quatre stations de Belledonne. La question de la prise de compétence pour l'ensemble des deux stations ou pour aucune des deux se pose avec davantage d'acuité depuis la création de la commune nouvelle du Plateau des Petites Roches. Et celle-ci y réfléchit. La réflexion est inaboutie, mais c'est un sujet qui se pose davantage en relation avec les compétences de la communauté de communes en matière de vol libre (aire de décollage et d'atterrissage) ou de bases de loisirs (La Terrasse et le Bois Français), ou en relation avec la création d'une commune nouvelle, qu'en relation avec les stations de Belledonne. L'approche d'une grande visite pour le funiculaire va sans doute accélérer cette réflexion.

Pour la station du col du Barioz, l'activité principale est le ski nordique, contrairement aux cinq autres stations où le ski alpin prévaut sur le ski nordique. L'unique remontée mécanique est gérée par le club de ski de la commune. Tout est envisageable pour cette station, qui est très spécifique, mais les enjeux financiers sont modiques.

Les trois stations que je viens d'évoquer sont davantage à des équipements sportifs et de loisirs du territoire que des sites touristiques. Au plan technique il peut être opportun de mutualiser des compétences avec les trois plus grandes stations, mais leur mission, leur rôle, leur fonctionnement sont différents.

Reste la question de Chamrousse. La commune de Chamrousse, dernière commune iséroise créée par séparation, a été créée en 1989 par détachement des parties hautes des communes de Saint-Martin d'Uriage et Vaulnaveys-le-Haut, qui s'arrêtent aujourd'hui à quelques mètres des premiers bâtiments de la station. La raison d'être de la commune est la station.

Je ne suis plus en responsabilité, mais si j'avais une recommandation à formuler, j'inviterais la communauté de communes à réfléchir :

- d'une part à l'avenir et au niveau de gestion des trois stations les plus petites, en lien avec les équipements sportifs et de loisirs ;
- d'autre part à l'avenir et au niveau de gestion des trois stations les plus grandes qui ont une vocation touristique plus nette, sans mélanger ce sujet avec le précédent ;
- enfin aux mutualisations entre les différentes stations.

Le rapport d'observations s'abstient de toute observation ou recommandation précise sur ce sujet, mais je tenais à apporter ces précisions en regard du constat qui est pointé spécifiquement.

Les offices de tourisme

Le rapport d'observations note (2.1, page 13) : « La compétence tourisme demeure partagée... ».

Permettez-moi au préalable une remarque de forme qui n'est pas anodine car c'est un biais utilisé par certaines communes pour tenter de faire financer leurs projets touristiques par la communauté de communes. Les communautés de communes, comme les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, disposent d'une

compétence promotion du tourisme au sein d'un groupe de compétences sur le développement économique. Le tourisme reste, par la volonté du législateur, une compétence partagée entre communes, départements, régions et intercommunalités, ces dernières étant en charge de la « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » (CGCT, article L 5214-16). La communauté de communes ayant par ailleurs dans le domaine touristique, comme dans les autres domaines économiques, une compétence sur l'immobilier d'entreprises.

Cette remarque de forme étant faite, le législateur a laissé aux communes touristiques classées la possibilité de conserver leur propre office de tourisme. Trois communes du Grésivaudan étaient concernées. Deux d'entre elles ont choisi en toute autonomie de faire valoir ce droit. Ce sont les deux qui sont évoquées dans le premier point : Chamrousse et Saint-Martin d'Uriage. Je ne suis pas sûr qu'il s'agisse d'une pure coïncidence, indépendante de leur situation géographique.

Mais cette observation du rapport s'adresse à ces deux communes, non à la communauté de communes qui ne décide pas sur ce point.

Le projet de territoire

Le rapport d'observations provisoire note (3.1.2, page 15) une démarche inaboutie.

Comme pour toute première démarche, celle-ci est perfectible, mais elle a permis un débat de fond et elle a abouti à des conclusions substantielles dans ses 13 orientations.

Concernant la restitution de compétences aux communes je fais observer que celle-ci a démarré avant même l'adoption du projet de territoire, mais en cohérence avec l'élaboration qui était en cours : je fais à nouveau allusion aux délibérations du 26 juin et 16 octobre 2017. Il est normal que ces mesures dont la mise en œuvre est prévue d'ici au 01/01/2025 ne soient pas toutes concrétisées.

Le pacte fiscal et financier

Le principe d'un pacte fiscal et financier fait l'accord de tous : élus du territoire, représentants de l'État, juridictions diverses. Mais les outils définis par la loi sont difficiles à manipuler, requérant des unanimités propices à la défense des acquis en invoquant l'histoire, le rôle passé ou à venir de la commune tel que le narre chaque saga communale. Tant que l'on évoque des principes généraux, tout le monde est d'accord. Dès que l'on rentre dans le concret, tout se complique et les blocages apparaissent.

Le contexte de création de la communauté de communes, ses promesses et ses illusions pesaient encore sur le débat entre élus du Grésivaudan au cours du mandat 2014-2020. Dans le présent conseil communautaire, le nombre d'élus ayant vécu la fusion (11 sur 74) devrait permettre de dépasser cette dépendance au discours de 2008.

La lourdeur des attributions de compensation relevée dans le rapport biaise la perception de la notion de justice dans le territoire.

J'entends l'objection que d'autres territoires y sont parvenus, pratiquement toujours avec moins de moyens, parfois autant d'inégalités entre les communes. Mais la richesse ne crée pas automatiquement de la générosité ou de l'intelligence. La conscience de difficultés présentes ou futures oblige à être intelligent. La capacité à se projeter dans des situations difficiles rend généreux. Or certains se croient à l'abri de toute difficulté dans un avenir prévisible.

De plus, l'absence de centralité claire au sein du territoire n'aide pas à penser le rôle de chaque commune. La reconnaissance par le projet de territoire de deux polarités amorce une prise de conscience dans ce sens. Mais je rappelle que la commune de Bernin, malgré l'importance de sa zone d'activités, a refusé d'être intégrée dans la polarité

regroupant Crolles, Froges et Villard-Bonnot. L'engagement de la démarche ORT dans trois communes de ces polarités donne un contenu à cette reconnaissance. Mais le chemin reste long.

Dans ces conditions j'ai échoué à obtenir l'adoption d'un pacte fiscal et financier avant la fin du mandat.

Les attributions de compensation et les dotations figées

Il n'est pas possible d'évoquer les charges transférées sans évoquer les attributions de compensation et la construction de la communauté de communes en 2008.

Le contexte de 2008 a été décrit brièvement plus haut, je n'y reviens pas.

La notion d'attribution de compensation est née de la nécessité ou de la volonté de compenser les ressources des communes « à l'euro près » dans le passage en fiscalité professionnelle unique. On a mis en place un dispositif conservateur de la situation antérieure avec toutes les inégalités que contenait celle-ci.

La taxe professionnelle a d'abord été vidée de sa réalité (dégrèvements, suppression de la part salaire) puis supprimée. Elle a été remplacée par une fiscalité nouvelle pour une partie et par des dotations au mieux figées que le rapport évoque dans deux points différents et que je vais regrouper : DGF-CPS et DC RTP en provenance de l'État et FNGIR en provenance des autres collectivités. Cette méthode de compensation est encore plus conservatrice que les attributions de compensation puisqu'il n'existe aucune procédure de révision ou modification et qu'elle ne s'intéresse pas à la notion de justice.

La notion de justice est ce qui permet de faire société. Elle peut donner lieu à différentes conceptions. Ces deux caractéristiques en font une notion politique que la loi a vocation à transformer en norme juridique. Si la réforme fiscale est juste au regard des critères politiques issus du débat démocratique, alors les dotations de compensation qui en résultent sont des écarts à la situation juste, et ont pour seule légitimité d'assurer la transition du système ancien au système nouveau. Leur inscription pérenne dans la loi pose problème au regard de la notion de justice, surtout en période de faible inflation.

En 2019 j'ai interpellé les députés du Grésivaudan, les sénateurs de l'Isère et le secrétaire d'État (à l'époque) chargé des Comptes publics, Olivier Dussopt, pour leur proposer une réduction des flux comptables dans le respect des équilibres financiers de chacun : les dotations figées reçues par les intercommunalités seraient versées directement aux communes dans la limite de leur attribution de compensation. La réponse que j'ai reçue d'un sénateur (la seule répondant sur le fond) est sidérante : les indices de richesse des communes varieraient du fait du changement du tuyau d'arrivée des sommes correspondantes, qui resteraient inchangées, dans le budget des communes. Ceci prouve, s'il en était besoin l'iniquité de l'ensemble de ces dispositifs et l'absurdité de ces indices de richesse, sujet qui pourrait intéresser la Cour des Comptes.

Je pense avoir toujours respecté la lettre de la loi dans ces domaines, n'ayant jamais été censuré par le contrôle de légalité sur ces sujets où les communes sont très chatouilleuses. Je n'ai jamais trouvé d'esprit de la loi que j'aurais pu respecter dans ces dispositifs, pour lesquels je n'ai aucune estime et qui résultent d'une paresse intellectuelle.

Les charges transférées

Le rapport pointe les difficultés d'évaluation des charges transférées (3.2, pages 16-17). C'est un point qui figure dans plusieurs rapports d'orientations budgétaires de la communauté de communes. Figure également dans ces rapports une évaluation de l'écart entre les charges transférées imputées sur les attributions de compensation d'une part, et d'autre part les coûts de fonctionnement du service transféré, ses coûts d'investissement, et le coût du développement du service pour répondre aux besoins du territoire.

Des progrès ont été faits au cours de la mandature 2014-2020 pour mieux identifier les coûts de fonctionnement et d'investissement (critères de vétusté notamment) du service transféré, à l'exclusion des coûts de développement du service. Le coût du développement des services pour couvrir les besoins du territoire reste à charge de la communauté de communes, c'est la mise en œuvre de « l'espace de solidarité ».

Il a souvent été compliqué d'obtenir rapidement des communes les données complètes pour l'évaluation de ces coûts. Je ne pense pas qu'une prestation extérieure aurait accéléré le processus, ni qu'il s'agisse de mauvaise volonté dans la plupart des cas. Or la CLECT dispose de 9 mois pour produire son évaluation et, jusqu'à une période récente, ne pouvait pas procéder à une évaluation valide antérieurement au transfert. Passé ce délai de 9 mois le rapport de la CLECT n'a d'intérêt qu'en l'absence de tout contentieux. Tout ceci limite sérieusement les marges de cette commission. Ajoutons que la loi prévoit que la CLECT doit comprendre un représentant au moins par commune et ne dit rien sur une représentation propre de la communauté de communes, les élus du Grésivaudan ayant fait une lecture minimaliste de cette disposition. D'autres intercommunalités font mieux que le Grésivaudan, à ce sujet je renvoie à ce que j'ai dit sur le pacte fiscal et financier.

La question spécifique des charges transférées du Collet d'Allevard que pointe le rapport est une illustration de la difficulté à avoir une vision objective de la notion de charges transférées. La méthode utilisée par la CLECT pour évaluer ces charges a été contestée par la commune s'appuyant sur une lettre de la préfecture antérieure au transfert. Nous avons contesté le point de vue de la commune, et donc des services de la préfecture. La DGCL, appelée à trancher, a validé le point de vue de la communauté de communes. Le délai de 9 mois étant dépassé, le préfet a été amené à arrêter les charges transférées en donnant raison sur le fond à la communauté de communes, un écart subsistant du fait de la référence à la période, proposée mais non imposée par la loi, de 3 ans au lieu de 5 comme l'avait souhaité la CLECT. La commune a attaqué cet arrêté. Le tribunal administratif a proposé une médiation acceptée par les deux parties. Un conseiller d'État m'a affirmé qu'en l'absence de jurisprudence sur de tels transferts, toutes les issues étaient possibles et qu'il faudrait 6 à 8 ans pour avoir un jugement définitif après appel et cassation. Les avocats interrogés n'avaient pas plus de certitudes et estimaient que tout était plaidable. Au moment de la médiation en novembre, alors que j'avais déjà pris, mais pas encore annoncé, la décision de ne pas renouveler mon mandat, je n'ai pas souhaité laisser un tel contentieux aux nouveaux élus. L'épisode prouve, si cela était nécessaire, les ambiguïtés de la loi sur les questions de charges transférées.

Et je n'évoque pas ici les difficultés propres au transfert des zones d'activité qui font l'objet de règles spécifiques, même si ces difficultés sont moindres que pour les stations de ski.

La mutualisation

Le rapport note avec justesse l'absence de mutualisation. Le travail pour construire ce schéma a été mené par la communauté de communes.

Chaque commune souhaite la mutualisation pour obtenir les services dont elle ne dispose pas et juge inapproprié d'adhérer à un service mutualisé lorsqu'elle dispose de ce service. Une seule commune a fait exception à cette attitude.

S'agissant du service d'instruction des ADS, une commune a consenti à mutualiser un demi-poste. Les autres communes disposant de personnels n'ont pas été intéressées par la mutualisation, au moins jusqu'à l'indisponibilité de leurs propres personnels. Quant à financer ce service mutualisé, les communes, qui détiennent la réalité du pouvoir, y consentent jusqu'à un certain point. Le président propose, les maires, majoritaires dans le conseil communautaire, disposent.

L'eau et l'assainissement

La question de l'eau et de l'assainissement a été laissée à l'écart du présent examen. Elle aurait pourtant éclairé la vision que les communes du Grésivaudan ont de leur intercommunalité et la situation de la communauté de communes en matière d'endettement. En effet l'essentiel de la dette porte sur ces budgets.

En octobre 2014, sous la pression des présidents de syndicats en charge de l'eau ou de l'assainissement, le conseil communautaire a refusé à une faible majorité le transfert des compétences eau et assainissement.

Un an plus tard, la loi NOTRe étant adoptée, cette prise de compétence a été approuvée par le conseil communautaire et la majorité qualifiée des conseils municipaux, avant qu'il ne soit question de minorité de blocage pour ces compétences. Cette prise de compétence s'est concrétisée au 1^{er} janvier 2018, choix du conseil communautaire.

Durant ces deux années (2016 et 2017, surtout au deuxième semestre 2017) le volume des travaux engagés s'est fortement accru, l'endettement des budgets eau et assainissement a explosé, parfois les financements de ces engagements ou l'ingénierie nécessaire étaient insuffisants ou absents, des régimes indemnitaires de personnels transférables ont été substantiellement augmentés (juillet, septembre, novembre 2017), surtout dans des syndicats pour ce dernier point. Alors que le rythme de croisière des investissements sur ces budgets se situait entre 6 et 7 millions d'euros par an jusqu'en 2015, la communauté de communes a hérité de 23 millions de travaux engagés qui ont été réalisés en deux ans.

La situation du territoire en matière d'assainissement est mauvaise : des réseaux fuient, une part importante de réseaux unitaires pose des problèmes de qualité de la collecte, plusieurs centaines de logements, y compris en zone urbaine se déversent directement dans les cours d'eau. Pour l'eau potable la situation est moins grave, mais elle n'est pas satisfaisante : 60 % des captages du territoire n'ont pas de périmètre de protection faute de DUP, plusieurs secteurs sont en limite de la capacité d'alimentation, dont les deux grandes industries qui consomment la moitié de l'eau du Grésivaudan et sont les deux premiers employeurs du territoire. Cette situation me conforte dans l'idée que ce transfert était indispensable et urgent. La mise à niveau et le renouvellement du patrimoine, sans aucune extension de réseau, exigent au cours des prochaines années plus de 60 millions d'euros pour l'assainissement (41 pour la mise à niveau et 20 pour le renouvellement) et plus de 30 pour l'eau. Pour financer ces investissements j'ai obtenu l'augmentation substantielle (passage de 1,45 à 2,25 €/m³) des tarifs de l'assainissement au conseil communautaire du 24 juin 2019.

Je ne peux pas laisser de côté l'aspect purement financier du transfert. Les communes ont conservé 5 M€ sur les 20 d'excédents antérieurs de ces budgets. Une partie résulte de dépenses restant à réaliser ou de créances douteuses, mais c'est une faible partie de ces 5 M€ manquants. L'endettement de la communauté de communes résulte pour l'essentiel d'emprunts transférés avec ces compétences, dont beaucoup ont été souscrits en 2017, parfois en novembre.

Le rapport d'orientation budgétaire

Le rapport relève les différences dans la présentation des ROB (4.1, page 20). La comparaison pluriannuelle des dépenses, pour avoir du sens, suppose une comparabilité des données, c'est-à-dire un périmètre de compétence stable. Par ailleurs, nous nous sommes efforcés chaque année de faire évoluer la présentation pour prendre en compte les demandes des conseillers communautaires.

Pour la première fois depuis sa création, en 2019 la communauté de communes n'a pas connu d'évolution de ses compétences, mais il y a cependant eu un accroissement de la

capacité de la structure d'accueil de la petite enfance à Chapareillan. En 2020 ce périmètre a changé de nouveau du fait du transfert de la compétence mobilité au SMMAG.

Dans les premières années de la communauté de communes, alors vice-président, j'avais souhaité que nous nous engagions dans l'utilisation des autorisations de programme. Devenu président j'ai souhaité généraliser cet usage et ne plus faire figurer dans la prospective pluriannuelle des investissements non courants qui n'avaient pas fait l'objet d'une autorisation de programme délibérée, ou qui n'étaient pas proposées à la délibération à l'occasion du débat budgétaire.

S'agissant des dépenses de personnel j'ai demandé au cours des dernières années de faire figurer davantage de détails. La réponse constante de la direction générale a été de m'assurer que le futur SIRH le permettrait, mais que c'était très compliqué de fournir tous ces détails à l'instant demandé. Ce doit être désormais possible.

L'exécution du budget

Le taux de réalisation des investissements (4.2, page 20) a été pénalisé par des décalages indépendants de la volonté de la communauté de communes. Quelques exemples :

- Le barreau routier de la Grande Île a connu un décalage résultant de l'exigence de la SNCF d'éloigner les piles du pont de la voie ferrée pour éviter un affaissement du terrain. Il faut noter que l'expertise de la SNCF s'impose aux collectivités même si elle diverge des études menées par celles-ci. Il s'agit d'un investissement de plus de 11 millions d'euros partagée avec le département, sous maîtrise d'ouvrage de la communauté de communes, pour déplacer une route départementale avec création d'un franchissement dénivelé de la voie ferrée, et pour mieux desservir une zone d'activités.
- La programmation d'une salle multi-activités sur le plateau des Petites Roches date de mon prédécesseur. Initialement la salle, à vocation sportive, était prévue pour un budget de 2,4 M€. La fermeture puis de la démolition des trois établissements de soin du plateau a entraîné la disparition de la salle culturelle du plateau, et une enveloppe de 1 M€ a été ajoutée, soit 3,4 M€ au total. J'ai repris la présidence à ce moment-là. Se sont ajoutées quelques contraintes géotechniques qui ont amené la prévision à 3,8 M€ au lancement de la consultation d'entreprises. À l'ouverture des plis le coût était de 5,2 M€. La consultation a donc été déclarée infructueuse, et le programme redéfini. La nouvelle consultation a abouti à une dépense d'environ deux millions et demi. Le décalage n'a pas été du temps perdu pour le bon usage des fonds publics.
- Les subventions d'investissement dans le cadre des programmes Nano 2017 et Nano 2022 se décalent selon le rythme d'avancement des programmes de recherche par les entreprises, et les rythmes de validation par les services du ministère, rythmes qui ne sont ni réguliers, ni prévisibles. Ces subventions représentent environ 4 M€ par an en moyenne ces dernières années, près de 10 au début de la période examinée.

Le financement des budgets annexes industriels et commerciaux

Le rapport évoque (4.2.6, pages 23-24) le financement de quatre budgets annexes industriels et commerciaux qui relèvent de logiques différentes. La remarque figurant dans le rapport a déjà été faite par le contrôle de légalité et n'est pas une surprise.

Concernant le camping je tiens à rappeler son rôle social.

L'espace ludique du col de Marcieu a été transféré par la commune en 2017. Nous avons continué à le gérer sous forme de régie. Deux différences avec la gestion communale : nous avons réintégré dans le budget les dépenses portées par le budget général (personnels principalement), et la gestion communale n'a, à ma connaissance, jamais fait l'objet de critiques de la part du contrôle de légalité ou de la Chambre Régionale des Comptes. Ce qui était légal en gestion communale, serait-il illégal en gestion intercommunale ? Ou faut-il cacher les dépenses de personnels dans le budget général ? Deux poids, deux mesures !

L'Espace Aragon a quatre, et non deux, activités distinctes : le cinéma, le spectacle vivant, les expositions et les animations scolaires. Je conviens que le cinéma relève d'une activité concurrentielle. Et le budget analytique permet de constater que cette activité est équilibrée sans subvention du budget principal. Les trois autres, et pas uniquement les animations scolaires, ne relèvent pas du champ concurrentiel, et l'initiative privée est absente dans le territoire sur ces activités. Le rapport commet une erreur manifeste d'appréciation en qualifiant de concurrentielles les activités de spectacle vivant et d'exposition. Ce jugement est sans rapport avec la réalité du territoire. À l'issue de l'année 2020 où les professionnels du monde de la culture ont été maltraités et trop oubliés, faut-il leur enfoncer un peu plus la tête sous l'eau ? Une société qui ne fait pas de la culture une priorité est une société qui meurt ! « Les arts sont essentiels à toute vie nationale complète. L'État se doit de les soutenir et de les encourager. » (Winston Churchill – Royal Academy, avril 1938)

Je fais par ailleurs observer que plusieurs communes du territoire financent une programmation de spectacles vivants et d'expositions, que ces programmations ne bénéficient pas d'un budget annexe et sont intégrées au budget principal, et qu'à ma connaissance, cette situation n'a jamais fait l'objet de critiques. L'existence d'un budget annexe qui assure plus de transparence est-elle répréhensible ? Ou faut-il conclure à la recommandation de déclarer ces trois activités dans un budget annexe de service public administratif ? La nature industrielle et commerciale de ce budget annexe est un héritage d'une communauté de communes précédant la fusion et ne paraît pas adapté aux activités autres que le cinéma. Après les remarques du contrôle de légalité, je n'ai pas eu le temps de procéder à la séparation des activités et au changement de régime pour trois d'entre elles, mais le travail a été engagé.

Le suivi du patrimoine et les amortissements

Je prends note des remarques faites sur ce sujet (4.3, pages 24-25). L'importance des transferts effectués chaque année, la difficulté à connaître le patrimoine transféré par les communes, qui ne disposent pas toutes d'un inventaire à jour, et qui ne procèdent pas toutes à des amortissements, ne facilite pas cette tâche que j'ai demandé à de nombreuses reprises aux services.

Les ressources fiscales

Le rapport relève un niveau élevé de ressources fiscales (5.3, page 28).

L'introduction de cette partie est surprenante et induit une lecture biaisée de la situation, même si le détail de cette partie rétablit partiellement la réalité.

Tout d'abord, je veux croire à un lapsus lorsqu'il est fait état de la moyenne des EPCI comparables. Une note en bas de page précise que ces EPCI comparables sont les communautés de communes de métropole dont la population est comprise entre 100 000 et 200 000 habitants. Or il existe très précisément deux communautés de communes remplissant les conditions, dont Le Grésivaudan. Une moyenne sur deux EPCI me paraît avoir peu de sens. Par ailleurs, compte tenu des populations respectives en 2018 (104 039 pour le Grésivaudan, 103 916 pour Flandre intérieure), la ressource fiscale par

habitant du Grésivaudan étant de 708, la moyenne ne peut être inférieure à 354 € (au cas où Flandre intérieure aurait des recettes fiscales nulles), or elle est donnée à 284 €.

Je ne conteste pas pour autant le caractère exceptionnel des ressources du Grésivaudan. Mais évoquer dans l'introduction de cette partie ces seules recettes en renvoyant le caractère encore plus exceptionnel, caractère qui n'est pas relevé, du montant des attributions de compensation au 5.3.2 est un parti pris que je conteste. Seules 3 communautés de communes de plus de 50 000 habitants, 10 communautés d'agglomération et une communauté urbaine reversent des attributions de compensation par habitant supérieures au Grésivaudan.

La réalité des ressources fiscales du Grésivaudan résulte de la différence entre les ressources fiscales brutes et les attributions de compensation reversées aux communes. Il y a dans cette présentation un parti pris qui s'éloigne de l'objectivité.

La dette

Le rapport relève (5.3.8, page 37) « une dette peu élevée pour le budget principal et le budget ordures ménagères ». Il est clair que l'impasse de l'examen sur les budgets qui ne relèvent pas de la M14 conduit à cette conclusion.

Je fais cependant observer que le transfert de trois stations de ski en 2017 a apporté à la communauté de communes 13 M€ d'encours de dette, et celui de l'eau et de l'assainissement 42 M€. En fait et en droit la dette de ces budgets annexes est garantie par le budget principal. Par ailleurs la dette d'autres opérateurs (bailleurs sociaux) garantie par la communauté de communes s'élève à un peu plus de 54 M€. En réalité la dette garantie est de près de 110 M€.

Je note avec satisfaction que la situation financière est saine puisqu'à l'avenir, la communauté de communes « pourrait recourir davantage à l'emprunt » (5.5, page 39).

La répartition du FPIC

Le rapport relève (5.3.3.2, page 32) que la communauté de communes « n'a pas défini de critères spécifiques de répartition de la part du FPIC restant à la charge de ses communes ».

Une telle définition exige des conditions d'adoption qui n'étaient pas réunies. Ceci renvoie au pacte fiscal et financier, c'est un élément de celui-ci.

Le rapport conclut que « ce choix se révèle pénalisant pour les communes les moins bien dotées en ressources fiscales ».

C'est inexact.

Bien évidemment cette préoccupation n'a pas échappé aux communes concernées. En conséquence une simulation a été faite pour vérifier ce qui se passerait si chaque commune était dans une intercommunalité correspondant à son niveau de ressources. Seules quatre ou cinq communes cesseraient d'être contributrices au FPIC. Et dans tous les cas, la dotation de solidarité communautaire compense très largement les écarts de contribution.

L'absence de critères spécifiques est sans doute un défaut dans la solidarité intercommunale qui s'explique par l'absence de pacte fiscal et financier, mais il n'y a aucune pénalité pour les communes.

Je regrette les conditions posées la loi pour modifier localement cette répartition, mais elles s'imposent. De plus une action sur le seul FPIC ne touche pas à la source majeure des inégalités entre communes : les attributions de compensation. Faut-il dépenser beaucoup d'énergie pour un résultat marginal qui peut être atteint plus facilement par la dotation de solidarité ?

Le poids de l'EPCI au sein de l'ensemble intercommunal

Le rapport constate (5.4.2, page 39) que la communauté de communes dispose de près de 50 % de l'épargne nette de l'ensemble intercommunal.

En toute rigueur la sous-évaluation des charges transférées notée par le rapport aurait dû conduire à un accroissement de la part des communes dans l'épargne nette. Le constat fait par le rapport (5.4.1, pages 38) sur l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement vient effacer ce gain potentiel.

Par ailleurs la disparition dans les communes de moins de 3500 habitants de la subvention au budget d'eau et d'assainissement (plusieurs millions d'euros) vient dégager pour ces communes des capacités d'investissement dans d'autres domaines. Il n'est pas possible de comparer ces capacités alors que les investissements qu'elles financent ont vu leur périmètre réduit. Il d'ailleurs vraisemblable que le rapport inclut dans les dépenses d'investissement des communes sur la période considérée une part d'investissement dans l'eau et l'assainissement portée par le budget général des communes de moins de 3500 habitants. À l'inverse, vraisemblablement, il n'inclut pas une partie des recettes d'investissements des budgets eau et assainissement que d'autres communes utilisaient pour financer l'assainissement des eaux pluviales ou la défense contre l'incendie. Les frontières fluctuantes de la M14 ne peuvent constituer l'horizon de toute réalité.

Apprécier l'équilibre des investissements entre communes et communautés de communes, sans tenir compte de l'importance de l'eau et de l'assainissement, correspond à la nomenclature comptable, mais pas à la réalité des interventions respectives, y compris au regard de la nomenclature M14.

Le rapport explique une partie de la place des communes dans l'investissement de l'ensemble intercommunal par une « construction intercommunale incomplète ». C'est évidemment vrai et cela prouve que la communauté de communes est vivante.

Les dépenses de personnel

Le rapport d'observations provisoire relève (5.3.6.1, page 34) que « l'évolution des effectifs [est] liée en partie à l'extension des compétences et des équipements gérés par la CCG mais aussi à la structuration des services communautaires ». C'est exact et je tiens à apporter quelques précisions.

Hors personnels transférés en même temps que des compétences ou équipements, l'essentiel de l'accroissement de l'effectif est lié à l'accroissement des capacités d'accueil dans le domaine de la petite enfance, secteur où le Grésivaudan était très en retard, et où il se trouve aujourd'hui dans une situation satisfaisante au regard des besoins.

Par ailleurs à l'occasion de transferts de compétences ou d'équipements, les communes ont conservé une partie des effectifs, ceux-ci manquant ainsi à la communauté de communes qui a dû combler une partie de ce manque. Par exemple 16 équivalents temps pleins, correspondant à des fractions de temps de travail, affectés à l'eau ou à l'assainissement sont restés dans les communes.

Ceci explique le constat (5.4.1, page 38) de maintien des dépenses des communes alors que des compétences sont transférées à la communauté de communes

Le rapport (6.1.1, pages 42-44) compare les effectifs de la communauté de communes à ceux des autres EPCI à fiscalité propre.

L'écart du taux d'emplois de catégorie A avec les communautés d'agglomération, dont la population moyenne est proche du Grésivaudan, lorsqu'on prend en compte les seuls emplois permanents, est faible : 19 % et 18 %. La réserve exprimée par le rapport à

propos de la compétence urbanisme n'est pas fondée car de nombreuses communautés d'agglomération ne sont pas compétentes en matière de PLUI.

Mais une telle comparaison n'est pas éclairante. Combien de communautés d'agglomération gèrent des équipements de petite enfance dont l'encadrement est contraint par la CAF ? Seule une comparaison détaillée, compétence par compétence, pourrait avoir un sens. Les communautés de communes ou d'agglomération sont beaucoup plus hétérogènes en termes de compétences exercées que des régions, des départements, des métropoles, ou même des communautés urbaines ou des communes. Dans ces conditions, une comparaison globale sur la base d'une moyenne a peu de pertinence. Non accompagnée de l'écart-type correspondant, et des intervalles de confiance qui en résultent, elle est dénuée de sens.

Le rapport (6.1.2.2, page 43) rappelle que le service mutualisé des ADS devrait être financé intégralement par les communes. J'en conviens, mais les maires représentent la majorité absolue de conseil communautaire, ce sont eux qui décident.

Ensuite le rapport pointe le caractère irrégulier du treizième mois (6.2.6, page 45). Je ne conteste pas ce point. Sur le fond je suis opposé à la notion infantilisante de treizième mois qui suppose que les agents sont incapables d'épargner au cours de l'année. Je suis partisan du versement mensuel des rémunérations en dehors des heures supplémentaires ou complémentaires. Cependant la communauté de communes a hérité d'agents qui bénéficiaient de ce treizième mois. Ce dispositif n'est légal que pour les agents qui en bénéficiaient historiquement. Qui peut m'indiquer comment concilier cette loi avec le principe constitutionnel suivant : « Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune. » (DDHC, article 1er) ? Dans l'attente d'une réponse du Conseil constitutionnel il ne m'a pas paru opportun d'appliquer une loi dont la constitutionnalité me paraît douteuse du fait de son caractère discriminatoire.

Plus globalement, je comprends que, à l'occasion de transferts, la loi garantisse le maintien de la rémunération des agents. Mais je ne comprends pas qu'elle impose le maintien du régime indemnitaire, créant ainsi durablement des inégalités inacceptables qui ne sont pas « fondées sur l'utilité commune ». Ce maintien de la rémunération devrait se faire par une indemnité différentielle se réduisant dans le temps, faisant progressivement disparaître ces inégalités, pas par le maintien du régime indemnitaire.

Concernant le régime indemnitaire, les irrégularités constatées résultent de la non-résorption de certains héritages, venant notamment de syndicats de communes. La succession de nombreux transferts ne rendait pas facile le travail sur la mise en place du RIFSEEP. Cependant 90 % des fiches de postes étant réalisées, celui-ci va pouvoir se mettre en place, permettant une remise à plat d'un certain nombre de situations, cette remise à plat étant limitée par la loi pour les personnels transférés.

Enfin le rapport pointe « l'existence de congés supplémentaires dénués de fondement » (6.4.2, page 47). C'est un héritage du passé (avant la création et lors de la création de la communauté de communes) que les nouvelles dispositions législatives permettront de faire disparaître. C'est un sujet que j'ai abordé plusieurs fois en comité technique avec les représentants du personnel.

Le groupement de commande pour la reconstruction des infrastructures de tri et d'incinération

Le rapport d'observations provisoire (8.9.2, pages 55-57) conteste l'utilisation de la méthode du groupement de commande. Je comprends la critique, mais le dispositif, qui n'a pas pu passer inaperçu compte tenu des montants, n'a pas été rejeté par le contrôle de légalité. Comme je l'ai expliqué précédemment j'aurais préféré qu'un pôle métropolitain, résultant de la transformation de l'EPSCOT, porte cet investissement.

Le rapport demande la fin de la clause de confidentialité. Je comprends les exigences de transparence, mais la faible concurrence, en France et en Europe, crée une situation oligopolistique qui place les collectivités en situation de faiblesse. La disparition de la clause de confidentialité est susceptible d'aggraver cette faiblesse.

Par ailleurs cette clause ne peut être supprimée de façon unilatérale et il conviendrait que l'ensemble des membres du groupement de commande soient destinataires de cette recommandation, ainsi que des remarques précédentes.

Le rapport (8.9.2.4, page 57) pointe enfin «le défaut d'information du conseil communautaire », « hormis les délibérations qui autorisent le président ». C'est inexact.

Le 15 octobre 2018, le conseil communautaire a délibéré sur la convention de groupement de commande et sur ses représentants au comité de pilotage et à la commission d'appel d'offre du groupement. Il s'agit donc de représentants élus par le conseil communautaire et non du président ou de son représentant.

Le 15 février 2019 le conseil communautaire a tenu le débat d'orientation budgétaire. Le rapport d'orientation budgétaire mentionne cet investissement. Et un investissement de ce montant amène toujours un débat et une information des conseillers communautaires.

Le 24 juin 2019 le rapport annuel 2018 sur le prix et la qualité de service du service public de prévention et de gestion des déchets ménagers et assimilés a été présenté et débattu. Celui-ci comprend toute une partie sur le traitement des déchets. Ce même jour ont été présentés les comptes de gestion et comptes administratifs, en particulier ceux du budget autonome des déchets. Bien évidemment les débats sur ces rapports ne se limitent jamais au passé et la question de ces équipements a été évoquée à cette occasion, avec toute l'information disponible à cette date.

Le 16 décembre 2019, un avenant à la convention initiale a été délibéré et la délibération détaille les raisons de cet avenant.

Le 27 janvier 2020, même si cela déborde de la période examinée, le conseil a tenu le débat d'orientation budgétaire. Le rapport d'orientation budgétaire mentionne à nouveau cet investissement.

Ceci représente 5 conseils où le sujet a été présenté en 15 mois et 12 jours. Et ceci ne témoigne pas des réponses qui ont été apportées en conseil à des questions posées à l'occasion d'autres délibérations sur les déchets.

Le reproche de « défaut d'information du conseil communautaire » est donc totalement infondé.

Le SIBRECSA

Ce sujet est largement repris dans la synthèse (pages 5-6) dont il représente le quart.

Le rapport relève (9.2, pages 59-60) que la compétence « prévention et gestion des déchets » est confiée sur une partie du territoire en totalité à un syndicat mixte qui regroupe les deux communautés de communes Cœur de Savoie et Le Grésivaudan.

Le rapport relève ensuite que la communauté de communes « ne dispose pas des données suffisantes » (9.5.3, page 64), et que la communauté de communes « ne dispose que d'informations partielles sur la gestion de la compétence par le SIBRECSA » (9.2, page 59).

Le rapport relève enfin (9.9.3, page 69) que « le montant de la participation appelée par le SIBRECSA est sans lien avec les tonnages collectés et traités par le syndicat et, plus généralement, avec les coûts du service rendu ».

Je note bien ces critiques. Ces informations ont été demandées régulièrement tant par les services que par moi-même et n'ont jamais dépassé ce qui a été fourni pour le présent rapport. Le SIBRECSA ayant délégué la totalité de la collecte et du traitement à une entreprise, je ne suis pas sûr qu'il soit capable de fournir plus de données que ce qui a été fourni dans le cadre du présent examen.

Par ailleurs le fait de ne pas gérer la collecte sur l'ensemble du territoire crée pour la communauté de communes des difficultés de communication sur le sujet, notamment en matière de prévention.

J'ai proposé en 2013 au précédent président du SIBRECSA de dissoudre ce syndicat ou de réduire sa compétence au seul incinérateur. J'ai renouvelé, après les élections de 2014, cette proposition auprès des nouveaux élus des communes concernées et auprès de ma collègue présidente de Cœur de Savoie. J'ai à chaque fois obtenu un refus courtois mais ferme.

La valorisation des emballages

Le rapport titre (9.6.4, page 66) « Une valorisation des emballages très en retrait des objectifs fixés par la loi ». Si le texte est tout à fait exact, ce n'est pas le cas du titre.

Si on reprend le tableau et les objectifs rappelés au premier paragraphe, le Grésivaudan devrait valoriser au moins 3854 tonnes d'emballage. Or la communauté de communes est très en retrait puisqu'elle n'en valorise que 4353. C'est un retrait négatif, c'est-à-dire un surplus, de 499 tonnes ! Oui elle est très en retrait sur l'acier, l'aluminium et les plastiques, et il faut y remédier, mais ceci ne justifie pas n'importe quelle rhétorique.

La comparaison des coûts

Le rapport (9.7, pages 66-67) fait apparaître des coûts par habitant qui sont des ratios entre un coût global des déchets collectés sur chaque partie du territoire et la population de ce territoire. Aussi longtemps qu'on ne parle pas des déchetteries, ces ratios ont un sens. Dès que la collecte en déchetterie et le traitement des déchets collectés en déchetterie sont inclus, ces ratios perdent totalement leur sens. En effet les dépôts dans les déchetteries gérées directement par la communauté de communes par des ménages collectés par le SIBRECSA ne sont pas marginaux.

Ceci s'explique par la différence d'ouverture des déchetteries selon leur gestionnaire. Les déchetteries de Crolles, Le Touvet et Saint-Ismier sont ouvertes 64 heures et 45 minutes par semaine, dont 18 heures 30 le week-end. Les déchetteries de Crêts en Belledonne, Le Cheylas et Pontcharra, gérées par le SIBRECSA, sont ouvertes 37, 41 ou 45 heures, dont 7 heures 30 le week-end. Sachant que les pics de fréquentation sont en week-end, il est facile d'imaginer que les reports, notamment sur la déchetterie du Touvet, sont massifs. Contrairement à ce que dit le rapport (9.5.2, page 62), les politiques ne sont, hélas, pas « très similaires ».

Il en résulte, pour les déchetteries gérées par la communauté de communes, un coût plus élevé lié à la différence de service : un temps d'ouverture augmenté de 45 à 75 %, selon la déchetterie du SIBRECSA prise en référence, a un coût et cet aspect ne figure pas dans le rapport. Or cet élément est suffisant à lui seul pour expliquer l'essentiel des écarts de coût de collecte en déchetterie (69%). L'augmentation du numérateur (le temps d'ouverture et le coût qui en découle) dans le ratio mériterait d'être expliquée. Contrairement à ce qu'affirme le rapport (page 67), ceci n'est pas une considération de l'ordonnateur en fonction pendant la période contrôlée, mais un fait facilement vérifiable sur internet pour qui veut s'en donner la peine. Quant au dénominateur (le nombre d'habitants desservis), il ne correspond pas à la réalité. Il est sous-évalué notamment pour la déchetterie du Touvet, et en conséquence surévalué pour les déchetteries voisines gérées par le SIBRECSA. Un ratio significatif devrait intégrer la population fréquentant

réellement chaque déchetterie. Enfin je me permets de douter de l'absence de coût de traitement des déchets collectés dans les déchetteries du SIBRECSA. Il y a clairement dans cette comparaison un manque de fiabilité du rapport.

Par ailleurs l'absence de différenciation entre la collecte en points d'apport volontaire et en porte à porte dans cette partie conduit à un amalgame entre un mode de collecte en extinction et celui qui le remplace. Ceci ne permet pas de porter un jugement sur la dynamique engagée. À ce jour seules quatre communes collectées en régie n'ont pas approuvé le passage en points d'apport volontaire.

À ce sujet le rapport (9.5.1, page 62) semble imputer les déchets sauvages, qui seraient en croissance, à la collecte en points d'apport volontaire. À ma connaissance cette imputation est totalement infondée pour plusieurs raisons. Tout d'abord chaque fois que des déchets sauvages m'ont été signalés, personne n'a été capable de me montrer une croissance de ceux-ci. Ensuite les points d'apport volontaire et la large ouverture des déchetteries offrent des services largement ouverts (24 h/24 pour les PAV) qui n'incitent pas aux dépôts sauvages. Enfin les dépôts sauvages qui m'ont été signalés étaient presque toujours des gravats ou des végétaux, et dans tous les cas des déchets sans rapport avec les déchets ménagers. Il est exact que des territoires passant en points d'apport volontaire ont connu ce genre de dérive, mais à ma connaissance c'était lié à la mise en place simultanée d'une tarification incitative qui est un autre sujet. Je conteste donc ce paragraphe qui relève d'un parti pris et d'une instruction à charge, non d'une réalité.

Le financement du service de prévention et gestion des déchets

Le rapport d'observations provisoire aborde la question du financement du service (9.9, pages 68-70).

Avant la prise de compétence en 2010, certaines communes ou certains syndicats finançaient le service par la REOM, d'autres par la TEOM, d'autres intégralement par une subvention du budget général, d'autres enfin par un financement mixte. La communauté de communes a choisi de financer le service par la TEOM et non la REOM pour que le budget principal puisse participer au financement du service. C'est donc un financement mixte TEOM + budget général qui a été choisi, et ce mode de financement est toujours en vigueur.

La TEOM a été généralisée à toutes les communes à partir de 2011 dans une amorce de convergence dont le terme n'avait pas été fixé, mais qui était partie pour être très lente. En effet dans les communes qui n'avaient précédemment ni TEOM, ni REOM ce taux a été fixé à 0,10 % en 2011. Je tiens à rappeler que j'ai été à cette époque le seul conseiller communautaire à voter contre les taux de TEOM proposés par le président de l'époque, François Brottes, car j'estimais ce plancher scandaleusement bas et je n'acceptais pas l'absence de terme prévu pour la fin de la convergence. Je ne sais pas si les 2 € de TEOM que j'ai payés cette année-là ont payé le coût de calcul et de recouvrement ! L'année suivante, les taux dans les trois communes qui n'avaient pas de TEOM précédemment ont été différenciés et portés autour de 0,40 %.

Devenu président en juillet 2012 (après le vote des taux 2012), j'ai souhaité donner une perspective sérieuse à la convergence des taux pour des raisons de justice. Après de longues discussions lors de deux réunions de travail préparatoires au débat d'orientation budgétaire 2013, le principe du financement mixte a été confirmé avec, pour financer le service, un taux de TEOM à 4,70 %, un taux de foncier bâti communautaire (qui n'existait pas précédemment) de 3,06 %, et à titre transitoire une contribution du budget général en sus de celle correspondant à la recette de foncier bâti, et une restitution aux communes de la contribution budgétaire qui avait été déduite de leur attribution de compensation.

Cette restitution a permis aux communes qui l'ont souhaité de diminuer leurs propres impôts à hauteur de leur contribution, et pour celles qui n'avaient que cette contribution, à une hauteur proche du foncier bâti perçu par la communauté de communes. De plus l'utilisation du foncier bâti, dont l'assiette est plus large, pour financer le service a permis d'avoir une baisse de taux global (TEOM+FB) pour une large majorité de ménages et de limiter la hausse dans les trois communes sus-citées. Ce compromis a permis également de fixer le terme de la convergence à 2020.

Après les élections de 2014, par souci de justice, lors de chaque vote des taux j'ai fait accélérer cette convergence pour aboutir à un taux unique dès 2017. Cette même année, ce taux a été porté de 4,70 % à 4,95 %.

Les taux de TEOM en 2012 pour les communes du SIBRECSA étaient de 8,27 % pour quatre communes représentant un peu plus de la moitié de la population, et 7,87 % pour les quatorze autres (situation avant la création de deux communes nouvelles sur le secteur). Les ménages de ces communes ont vu en 2013 ces taux remplacés par 4,70 % (TEOM) + 3,06 % (FB) = 7,76 % de la même assiette, ce qui est inférieur aux deux taux précédents. En 2017 ces taux ont été portés pour le financement des déchets à 4,95 % (TEOM) + 3,06 % (FB) = 8,01 %, ce qui est intermédiaire entre les deux taux de 2012 et inférieur à ce qu'aurait une harmonisation des taux à recette constante aux environs de 8,10 %. Il n'y a donc aucune pénalisation des ménages du Grésivaudan collectés par le SIBRECSA dans le mode de financement. D'autant plus qu'ils ont libre accès aux déchetteries gérées directement par la communauté de communes. Par ailleurs, comme le relève le rapport en page 11, l'assiette fiscale du territoire desservi par le SIBRECSA n'est pas à la hauteur de celle des communes situées plus au sud.

Parallèlement la réduction des coûts a permis de réintégrer les investissements dans le budget autonome.

Cette part de foncier bâti n'est affecté ni comptablement, ni juridiquement, au budget autonome. Cela correspond à un niveau de recettes que le conseil communautaire affecte librement dans le cadre de l'annualité budgétaire au budget autonome. La critique qui est faite (9.9.4, page 70) est donc infondée, et me semble dépasser les prérogatives du présent rapport. J'ajoute que le parlement lui-même donne l'exemple en la matière : la TVA est un impôt non affecté dont le parlement affecte chaque année une partie aux régions selon une clé de répartition pérenne. Je n'ai pas souvenir que le Conseil Constitutionnel a censuré cette disposition.

Le choix de ce financement mixte est légal. L'objectif d'un niveau de dépenses correspondant à ces recettes est un choix politique. En qualifiant ce choix d'artifice et en le critiquant, en le dénonçant comme abusif (9.10, page 71), le rapport enfreint le Code des juridictions financières et son article L 211-3 : « L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations. »

Aucun déficit n'est masqué, car le budget est équilibré grâce à une subvention d'équilibre comprenant principalement ces 3,06 points de TFB. Et il n'y a là aucun artifice ni aucun abus. Le mot artifice laisse entendre un contournement des règles, il n'y en a pas. Le mot abus laisse entendre un mauvais usage des fonds publics, il n'y en a pas. Ces mots sont infondés et infamants.

Par ailleurs l'adoption par le conseil communautaire le 6 mars 2017, d'une délibération sur les schémas de collecte se termine par un paragraphe commençant ainsi : « À terme sera étudié un taux de TEOM différencié en fonction du niveau de service... ». La remarque faite au 9.5.1 (page 62) est donc partiellement inexacte. « La perspective d'un zonage du taux de TEOM en fonction de service rendu » a été approuvée par une délibération. Ce n'est pas une volonté du seul président. Le rapport est inexact sur ce point.

De la même façon que, pour des raisons de justice, je n'ai pas voulu d'augmentation de la TEOM avant la convergence complète des taux, je n'ai pas souhaité cette différenciation, toujours pour des raisons de justice, avant que toutes les communes gérées en direct aient eu la possibilité de passer à une collecte en points d'apport volontaire. La partie de la remarque concernant la mise en œuvre est exacte, mais elle seule, et pour les raisons que je viens d'évoquer.

