



Lyon, le 28 novembre 2018

La présidente

N° D183410

Recommandée avec A.R.

Réf. : ma lettre n° D183165 du 26 octobre 2018

P.J. : 1

Monsieur le Président,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais au cours des exercices 2009 à 2016.

A l'issue du délai d'un mois fixé par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport, accompagné de votre réponse écrite.

En application du même article, vous avez l'obligation de communiquer le rapport d'observations de la chambre, auquel doit être jointe votre réponse écrite, à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Ce rapport devenant publiable et communicable dès cette réunion à toute personne qui en ferait la demande, conformément aux dispositions de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous serais obligée de me faire connaître à quelle date ladite réunion aura lieu et de me communiquer, en temps utile, copie de son ordre du jour.

En application de l'article R. 243-17 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations est, en outre, communiquée au préfet et au directeur départemental des finances publiques de l'Isère.

Monsieur Jean-Paul BRET
Président de la communauté d'agglomération
du Pays Voironnais
40, rue Mainssieux
38500 VOIRON

J'appelle enfin votre attention sur les dispositions de l'article L. 243-9 au code des juridictions financières qui prévoit que "*...Dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9.*".

En application de ces dispositions, je vous demande de me communiquer, après sa présentation à l'assemblée délibérante dans le délai légal d'un an, le rapport relatif aux actions entreprises à la suite des observations de la chambre.

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

Marie-Christine Dokhélar



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA REPONSE**

**COMMUNAUTE D'AGGLOMÉRATION
DU PAYS VOIRONNAIS**
(Département de l'Isère)

Exercices 2009 à 2016

Observations définitives
délibérées le 21 septembre 2018

SOMMAIRE

1-	<u>LA PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION.....</u>	<u>7</u>
1.1-	Les évolutions de l'intercommunalité	7
1.2-	Le territoire	7
1.3-	Les « documents fondateurs »	8
1.4-	L'administration du territoire.....	9
1.5-	La gouvernance.....	11
2-	<u>LA GESTION INTERNE.....</u>	<u>12</u>
2.1-	Les délégations de signature	12
2.2-	La gestion des ressources humaines	12
2.2.1-	L'organisation des services.....	12
2.2.2-	L'évolution des effectifs	12
2.2.3-	Primes et indemnités	14
2.2.4-	La durée du temps de travail.....	14
2.2.5-	L'absentéisme	14
2.2.6-	Le logement de fonction	16
2.2.7-	La formation.....	16
2.2.8-	L'entretien annuel d'évaluation	17
2.2.9-	Les dossiers de personnel.....	17
2.3-	La fonction achat et la commande publique	17
2.3.1-	L'organisation de la commande publique	17
2.3.2-	Le guide des procédures internes	18
2.4-	Le système d'information.....	18
2.4.1-	La stratégie informatique	19
2.4.2-	Le positionnement du service informatique dans l'organigramme général	19
2.4.3-	Les ressources humaines dédiées au système d'information	19
2.4.4-	Les ressources financières dédiées au système d'information	20
2.4.5-	Les matériels	20
2.4.6-	Les réseaux.....	20
2.4.7-	La sécurité.....	20
2.4.8-	Les relations avec les sous-traitants, hors maintenance liée aux logiciels.....	22
2.4.9-	La sécurité juridique	22
3-	<u>LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE</u>	<u>23</u>
3.1-	L'animation économique.....	23
3.2-	Les aides aux entreprises.....	24
3.2.1-	L'aide foncière aux entreprises.....	24
3.2.2-	Les pépinières d'entreprises.....	24
3.3-	Le site papetier Louis-Armand.....	25
3.3.1-	Historique.....	25
3.3.2-	Le soutien financier de la communauté d'agglomération	28
3.3.3-	La préservation des intérêts de la communauté d'agglomération.....	28
3.4-	La reconversion du CREPS	33
3.4.1-	L'origine du projet	33
3.4.2-	La formation de TSF	34
3.4.3-	Le projet INOLAB.....	34
3.4.4-	Le bail emphytéotique administratif	34
3.4.5-	Le contrôle de l'activité de l'emphytéote par la communauté d'agglomération...35	
3.4.6-	Bilan de l'opération.....	36
4-	<u>LA POLITIQUE CULTURELLE.....</u>	<u>36</u>
4.1-	Le contrôle de l'EPCC « Grand Angle »	36
4.2-	Le festival international de cirque.....	37
4.2.1-	Le montant réel de la participation des collectivités.....	37
4.2.2-	La gestion de la relation contractuelle avec l'organisateur	38
4.2.3-	La gestion des billets gratuits.....	38

5-	LE PROJET DE CREMATORIUM.....	39
5.1-	La sélection du délégataire.....	39
5.1.1-	La détermination du mode de gestion	39
5.1.2-	La mise en concurrence	40
5.1.3-	Le contrat	40
5.2-	L'équilibre économique prévisionnel du contrat.....	41
5.2.1-	La propriété des ouvrages	41
5.2.2-	Les prestations et les grilles tarifaires	41
5.2.3-	La redevance versée au délégant.....	42
5.2.4-	Le compte prévisionnel d'exploitation	42
5.3-	Le contrôle exercé par le délégant.....	42
5.4-	Le retard pris pour l'ouverture du crématorium	43
6-	LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE	44
6.1-	Les débats d'orientation budgétaire	44
6.2-	La qualité des prévisions budgétaires du budget principal	45
6.3-	Les régies	46
6.4-	Les provisions du budget annexe économie.....	46
6.5-	La connaissance et le suivi du patrimoine	46
6.5.1-	L'apurement des immobilisations en cours	46
6.5.2-	L'actif du budget principal.....	47
7-	LA SITUATION FINANCIERE	47
7.1-	La formation de la capacité d'autofinancement brute	50
7.2-	La fiscalité	51
7.3-	Le financement des investissements	53
7.4-	L'endettement	55
7.5-	Analyse bilancielle	56
7.6-	Conclusion sur l'analyse financière	57
8-	ANNEXES.....	58
8.1-	Annexe 1 : Population des communes.....	58
8.2-	Annexe 2 : Calcul de l'équivalent subvention correspondant au paiement échelonné sans intérêt.....	59
8.3-	Annexe 3 : Les régies	61
8.4-	Annexe 4 : Le fonds de roulement.....	62
8.5-	Annexe 5 : Acronymes.....	63

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a conduit l'examen de la gestion de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais sur la période 2009 à 2016, en actualisant le plus possible ses observations. Les principaux axes de contrôle ont porté sur la gouvernance, la gestion interne, la politique en faveur du développement économique, la politique culturelle, le projet de crématorium, la fiabilité des comptes et la situation financière.

La communauté d'agglomération du Pays Voironnais a été créée en 1999 par transformation de la communauté de communes du Pays Voironnais. La population est de près de 100 000 habitants.

Les finances de la communauté d'agglomération ont été fortement affectées par les transferts de compétences par ses communes membres et des mutualisations de services avec la commune de Voiron. Néanmoins, si la situation financière est encore satisfaisante, les incertitudes pesant sur la commercialisation des terrains aménagés pour le développement économique pourraient remettre en cause cet équilibre.

La création d'un service marché, prévue pour 2018, devrait permettre de mieux suivre l'exécution de la commande publique et le lancement de marchés en groupement de commandes avec les communes membres a, selon l'ordonnateur, été systématisé depuis 2017.

Le service informatique, mutualisé avec la commune de Voiron, est organisé avec compétence et rigueur. Néanmoins, la définition d'une stratégie des systèmes d'information constituerait une amélioration. Par ailleurs, il convient de distinguer les fonctions de directeur et de responsable de la sécurité.

La politique en faveur du développement économique est dynamique et performante mais gagnerait à s'inscrire dans une stratégie définie à travers un document unique approuvé par le conseil communautaire. Une attention devra être portée aux risques financiers résultant de l'aménagement de terrains industriels.

Menée dans un contexte difficile, la gestion du site papetier Louis Armand n'a pas été totalement satisfaisante : la communauté d'agglomération n'a pas su s'entourer de conseils de qualité et les garanties prises au moment de la vente du tènement immobilier ont été insuffisantes.

Le site de la Brunerie a été reconverti en un pôle d'activité économique particulièrement attractif où les emplois sont plus nombreux qu'avant le départ des services de l'État. Néanmoins, la chambre constate que le gestionnaire bénéficie d'un bail emphytéotique administratif qui lui a été consenti sans mise en concurrence, et recommande la réalisation d'un bilan de l'ensemble de l'opération compte tenu de l'importance des fonds publics engagés (27,04 M€).

Le soutien au festival de cirque nécessite un contrôle accru des activités de l'entreprise organisatrice, et une meilleure identification de la contribution financière réelle de la communauté d'agglomération.

La sélection de l'entreprise chargée de la gestion du crématorium par délégation de service public a été effectuée dans des conditions critiquables, notamment du fait que la personne retenue pour l'assistance à la maîtrise d'ouvrage était liée avec l'entreprise sélectionnée. Le démarrage de l'activité connaît des retards.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : définir une stratégie de développement économique précisant clairement les règles d'intervention ; et élaborer un plan pluriannuel d'investissement en vue d'établir une prospective financière prenant en compte la commercialisation de terrains d'activité.

Recommandation n° 2 : renforcer le contrôle des comptes de l'organisateur du festival de cirque.

Recommandation n° 3 : formaliser une stratégie de développement des systèmes d'information et envisager un débat des élus sur les aspects généraux de cette stratégie.

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 d'agglomération du Pays Voironnais (CAPV) pour les exercices 2009 à 2016, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 11 septembre 2017, adressée à M. Jean-Paul BRET, président de la CAPV depuis avril 2008.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ la gouvernance ;
- ♦ la gestion interne et notamment l'organisation de la commande publique ;
- ♦ la politique de développement économique, notamment en ce qui concerne les cessions foncières et les aides aux entreprises ;
- ♦ la politique culturelle et notamment le festival de cirque ;
- ♦ le projet de crématorium ;
- ♦ la fiabilité des comptes ;
- ♦ la situation financière.

Le thème de contrôle relatif au projet de crématorium s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale, commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 11 décembre 2017 avec M. Jean-Paul BRET.

Lors de sa séance du 23 janvier 2018, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 18 avril 2018 à M. Jean-Paul BRET, président de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais ainsi que, pour celles les concernant, à M. Julien POLAT, maire de Voiron, et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites et procédé aux auditions demandées, la chambre, lors de sa séance du 21 septembre 2018, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- LA PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION

1.1- Les évolutions de l'intercommunalité

Créé en 1974, le syndicat mixte d'aménagement du Voironnais (SMAV) a permis de développer des équipements, services et politiques intercommunales dans les domaines de l'environnement, des affaires sociales et de l'habitat.

En 1994, le SMAV a été transformé en communauté de communes, devenue, à son tour, communauté d'agglomération en 2000, en se dotant de nouvelles compétences portant sur l'aménagement du territoire et la politique de la ville.

Le périmètre intercommunal a plusieurs fois été modifié passant de 14 à 34 communes entre 1974 et 2014. Tout particulièrement, la création de la communauté d'agglomération a permis l'intégration de la communauté de communes du Pays de Paladru - Val-d'Ainan, de la commune de Saint-Geoire-en-Valdaine, puis de celle de Rives en 2002.

1.2- Le territoire

Situé au nord de l'agglomération grenobloise, le Pays Voironnais s'étend sur 394,8 km², entre la plaine alluviale de l'Isère, les collines du Voironnais, le lac de Paladru et les contreforts de la Chartreuse. Cependant, à l'exception de Charencieu et de La Bâle-Divisin, toutes les communes appartiennent à l'aire urbaine de Grenoble.

La population était de 98 989 habitants¹ en 2014, contre 83 717 en 1999. Le territoire est rattaché à l'aire urbaine de Grenoble et 81 % de la population vit dans une commune urbaine. Cette situation tient au poids démographique de Voiron qui, avec ses 19 900 habitants en 2010 abritait 22 % de la population du territoire, mais aussi du fait de la présence de plusieurs communes de taille intermédiaire, telles que Voreppe (9 200 habitants), Moirans, Tullins et Rives.

Au cours des dix dernières années, la croissance démographique (+ 0,8 % par an) s'est ralentie par rapport à celle des années 90 (+ 1,0 % par an), en raison notamment des départs des plus jeunes (16 % des habitants ont plus de 65 ans).

Le Voironnais connaît un taux de chômage important (10,7 % en 2014), bien que moins élevé que la moyenne régionale (12 % en 2014). Cependant le chômage des jeunes a atteint en 2010 un taux de 22 % contre 19 % dans le périurbain rhônalpin.

L'économie est majoritairement orientée vers l'industrie où travaillent 7 900 actifs représentant 23 % des effectifs contre 17 % dans la région Rhône-Alpes en 2010.

Située en partie sur la commune de Voreppe, et par conséquent sur le territoire de la CAPV, la zone d'activités Centr'Alp, généralement considérée comme étant le plus grand espace économique du bassin d'emplois grenoblois, avec 200 hectares occupés, regroupe 200 entreprises représentant plus de 6 000 emplois dont 30 % en recherche et développement et 1 500 étudiants.

¹ Source INSEE, recensement 2011.

Carte 1 : Le territoire de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais

Source : site internet de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais.

1.3- Les « documents fondateurs »

Au moment de sa création, la communauté d'agglomération s'est dotée de trois documents qui définissent les objectifs partagés par les communes qui se sont unies.

Un projet de territoire a été conçu en 1999 et actualisé en 2015. L'élément essentiel de ce projet est « *la défense d'un statut de pôle d'équilibre du Pays Voironnais tout en favorisant le développement des coopérations avec les autres territoires, notamment en termes de mobilité et de développement économique* ». Les principaux axes du projet concernent la dynamique démographique, l'accompagnement des mutations économiques, le renforcement de l'attractivité du territoire par le développement des services et l'organisation de la transition énergétique.

Le pacte financier et fiscal prolonge le projet de territoire en définissant la répartition des ressources et en coordonnant les politiques fiscales. Ce document est aujourd'hui en cours d'actualisation.

Le schéma de secteur du Pays Voironnais est un document d'urbanisme qui fixe les orientations à long terme (15-20 ans) en matière d'aménagement du territoire.

1.4- L'administration du territoire

La communauté d'agglomération, créée par arrêté préfectoral du 2 décembre 1999², par transformation de la CCPV, comprend les communes suivantes :

Carte 2 : Les communes membres de la CAPV



Billieu	1 321 hbts
Charancieu	742 hbts
Charavines	1 839 hbts
Charnécles	1 522 hbts
Chirens	2 349 hbts
Coublevie	4 583 hbts
La Bâtie-Divisin	924 hbts
La Buisse	2 959 hbts
La Murette	1 861 hbts
Le Pin	1 261 hbts
Massieu	773 hbts
Merlas	511 hbts
Moirans	7 874 hbts
Montferrat	1 626 hbts
Paladru	1 151 hbts
Pommiers-la-Placette	581 hbts
Réaumont	1 006 hbts
Rives	6 138 hbts
Saint-Aupre	1 129 hbts
Saint-Blaise-du-Buis	710 hbts
Saint-Bueil	1 018 hbts
Saint-Cassien	1 157 hbts
Saint-Étienne-de-Crossey	2 699 hbts
Saint-Geoire-en-Valdaine	2 429 hbts
Saint-Jean-de-Moirans	3 226 hbts
Saint-Julien-de-Ratz	455 hbts
Saint-Nicolas-de-Macherin	923 hbts
Saint-Sulpice-des-Rivoires	460 hbts
Tullins	7 830 hbts
Velanne	510 hbts
Voiron	20 260 hbts
Voissant	210 hbts
Voreppe	10 106 hbts
Vourey	1 634 hbts

Source : CAPV, plaquette institutionnelle « à quoi sert la communauté du Pays Voironnais ? »

L'article 3 de l'arrêté préfectoral du 2 décembre 1999 transformant la communauté de communes en communauté d'agglomération, en a fixé les compétences :

- ♦ développement économique : initiative, réalisation et aménagements de toutes zones d'activité économique d'intérêt communautaire ;
- ♦ aménagement de l'espace communautaire, avec notamment la création et la réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire et l'organisation des transports urbains ;
- ♦ équilibre social de l'habitat sur le territoire ;
- ♦ politique de la ville.

² Avec effet au 1^{er} janvier 2000.

L'intérêt communautaire a été défini par les délibérations différentes :

- ♦ le 31 janvier 2000, avec la reprise de l'intégralité de la compétence « développement économique », à l'exception des questions relatives au tourisme, pour lesquelles des limites ont été définies par délibération du 26 février 2001 ;
- ♦ le 26 février 2001, par le « *confortement et requalification du pôle d'intérêt communautaire du lac de Paladru* » qui a conduit au transfert de compétence de la gestion du camping-plage de Montferrat ;
- ♦ le 20 janvier 2004, par la définition de l'intérêt communautaire des espaces naturels du Pays Voironnais ;
- ♦ le 27 juin 2006, grâce à l'identification des zones d'aménagement concerté.

Dans le cadre de la compétence « politique de la ville », la communauté d'agglomération a pris au 1^{er} janvier 2017³ la gestion du plan local d'insertion par l'emploi (PLIE).

Ces compétences ont été complétées par :

- ♦ la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) ;
- ♦ en matière d'accueil des gens du voyage, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil et des terrains familiaux locatifs en 2016 ;
- ♦ la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés en 2002.

La communauté d'agglomération exerce par ailleurs les quatre compétences optionnelles suivantes :

- ♦ la protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ;
- ♦ le stationnement et la voirie ;
- ♦ l'assainissement ;
- ♦ la construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels, sportifs et éducatifs.

En matière de stationnement, la compétence de la communauté d'agglomération est limitée à la participation à la construction et à l'entretien du parking des Tisserands à Voiron.

En 2012, la communauté d'agglomération s'est dotée de la compétence « action sociale d'intérêt communautaire », ce qui lui a permis de créer un centre intercommunal d'action sociale » qui regroupe le centre de planification à l'éducation familiale (CPEF), un foyer logement pour personnes âgées, le service à domicile pour les personnes âgées et la politique « éducation enfance jeunesse⁴ ».

Les « compétences facultatives » suivantes ont également été transférées à la communauté d'agglomération :

- ♦ la gestion de l'eau ;
- ♦ l'aide à domicile des personnes âgées et handicapées ;
- ♦ les acquisitions foncières et immobilières ;
- ♦ les compétences techniques (éclairage, études) au sens de l'article L. 5211-56 du CGCT ;
- ♦ les prestations de services ou de travaux pour le compte de tiers non membres et concourant à la réalisation de son objet statutaire.

³ Par extension sur le territoire de la communauté d'agglomération, du PLIE de la métropole grenobloise. Délibération du conseil communautaire du 29 novembre 2016.

⁴ Dans ses observations du 14 mai 2012, la chambre avait invité la CAPV à s'interroger quant au transfert de l'exercice de la compétence « petite enfance » au niveau communautaire.

Cette liste a été complétée par des compétences spécifiques :

Tableau 1 : Autres compétences

2011	Gestion d'un crématorium
2012	Opérations d'aménagement structurantes (arrêté préfectoral du 13 juin 2012)
2015	Réseaux et services locaux de communications électroniques (au sens de l'article L. 1425-1 du CGCT, arrêté préfectoral du 5 mai 2015).
2017	Lecture publique (arrêté préfectoral du 29 juillet 2016).

Source : site internet de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais.

Dans ses précédentes observations du 14 mai 2012, la chambre avait invité le président de la communauté d'agglomération à revoir la rédaction, parfois ambiguë, des conventions relatives aux prestations de services ou à la mise à disposition de services, et à dissiper les blocages rencontrés au niveau communal en matière de mutualisation.

Le coefficient d'intégration fiscale⁵ de la communauté d'agglomération était de 0,39 en 2016 alors que celui des EPCI de la même catégorie était de 0,35 pour le même exercice.

1.5- La gouvernance

M. Jean-Paul BRET, maire du Pin, est président de la communauté de communes depuis avril 2008. Son prédécesseur était M. Gérard SIMONNET, maire de Moirans, élu en 2001, qui avait succédé à M. Michel HANNOUN.

L'arrêté préfectoral du 25 juin 2015 a réparti les sièges des 67 membres du conseil communautaire. Le bureau communautaire est constitué du président, des 15 vice-présidents, des conseillers communautaires délégués et de ceux des maires, qui sont conseillers communautaires mais ni vice-présidents, ni conseillers communautaires délégués. Cinq commissions sont dédiées à :

- ♦ l'aménagement du territoire, l'urbanisme et le logement ;
- ♦ l'organisation de la mobilité ;
- ♦ le développement économique, l'emploi et la formation ;
- ♦ la protection de l'environnement ;
- ♦ la culture et le patrimoine.

Un « conseil de développement » a été créé en 2002, dans la continuité du conseil économique et social du Pays Voironnais, ayant pour objectif d'associer la société civile à la conduite des politiques publiques et à toute problématique concourant à l'aménagement et au développement du Pays Voironnais. Il compte 88 membres bénévoles désignés pour la durée d'un mandat municipal et répartis en cinq collèges : citoyens, monde économique, vie locale, services publics et personnes qualifiées.

⁵ Le coefficient d'intégration fiscale est le rapport entre la fiscalité directe levée par la communauté et le total de la fiscalité levée sur le territoire par les communes regroupées et l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Il permet de mesurer le niveau de transferts des compétences communales à l'EPCI.

2- LA GESTION INTERNE

2.1- Les délégations de signature

Le conseil communautaire a accordé au président des délégations très larges respectant les dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT.

2.2- La gestion des ressources humaines

L'administration de la communauté d'agglomération regroupait au 1^{er} décembre 2017, 449,94 agents en équivalent temps plein.

La gestion des ressources humaines est mutualisée avec la commune de Voiron depuis le 1^{er} janvier 2016. Ainsi, toutes les procédures de recrutement, d'évolution de carrière et de paie sont effectuées par les services de la communauté d'agglomération qui sont placés, dans ce domaine, selon le cas, sous le contrôle de la communauté d'agglomération ou de la commune. Les dossiers des personnels sont tous classés dans les services de la CAPV.

En revanche, les décisions de recrutement, la sélection des candidats et surtout les règles portant sur le temps de travail, les indemnités et la formation relèvent, selon le cas, de la compétence du président de la communauté d'agglomération ou du maire de Voiron.

Chaque début d'année, la communauté d'agglomération transmet à la commune de Voiron une fiche financière faisant apparaître la masse salariale de la commune, des frais de fonctionnement du service auxquels sont ajoutés des frais de structure correspondant à 4 % de ce coût. Pour 2014 et 2016, les montants respectifs ont été de 592 710 € et 578 590 €.

2.2.1- L'organisation des services

L'organigramme comprend neuf directions, placées sous l'autorité de trois directeurs généraux adjoints chargés respectivement de ressources et des moyens, des services à la population et de l'aménagement-développement. Les deux derniers d'entre eux sont assistés chacun d'une directrice de développement de projets.

2.2.2- L'évolution des effectifs

Les effectifs de la CAPV ont beaucoup évolué en raison de nombreux changements du périmètre de compétences, de l'externalisation de services comme le centre intercommunal d'action sociale (CIAS), de la mise en commun de services en interne, et de la maîtrise des recrutements qui a permis d'obtenir une diminution de 15 % des effectifs. Dans ses observations du 14 mai 2012, la chambre avait fait état de la forte croissance des effectifs sans qu'une diminution corrélative de ceux des communes-membres soit avérée.

La création d'un service commun « patrimoine culturel » en 2013 et l'extension des compétences en matière culturelle, notamment la gestion du musée Mainssieux en 2016, ont conduit la communauté d'agglomération à intégrer les agents auparavant affectés dans ces services.

En 2013, la CAPV a créé un CIAS. A l'exception de l'analyse des besoins sociaux (ABS), les compétences de cet établissement étaient déjà exercées en interne par l'agglomération⁶. Il n'y a donc pas eu de transfert de compétence – les communes membres ont conservé leur centre communal d'action sociale (CCAS) – en revanche, il y a eu une réduction des effectifs de la communauté d'agglomération puisque 177 agents représentant 134,4 ETP ont été sortis des effectifs de la CAPV pour rejoindre ceux du CIAS.

La même année, la communauté d'agglomération a repris les compétences du syndicat intercommunal scolaire du Pays Voironnais (SISV) et a créé un service d'assistance aux communes (ATESAT⁷) chargé de réaliser des documents d'urbanisme pour les communes qui le souhaitent. Ces extensions ont donné lieu à l'intégration de dix nouveaux agents.

En 2016, la communauté d'agglomération a mis en place une délégation de service public portant sur l'aménagement numérique du territoire et a constitué une cellule de trois agents pour piloter ce projet.

En 2017, l'acquisition de la compétence pour la lecture publique a conduit la communauté d'agglomération à intégrer 45 agents venant de neuf communes différentes. La même année, les 15 agents du « Grand Angle » qui relevaient jusqu'alors de la commune ont été transférés à l'agglomération.

Un comité des emplois, présidé par le vice-président chargé des ressources humaines, a été mis en place pour examiner les demandes de remplacement d'agent à la suite d'un départ de manière à vérifier le caractère indispensable du remplacement. Ce comité est également chargé d'examiner toutes les décisions pouvant avoir un effet sur le fonctionnement des services et l'évolution de la masse salariale : réorganisation de service, politique d'avancement de carrière et de rémunération, reclassement d'agents.

La communauté d'agglomération a réalisé plusieurs mises en commun de moyens en interne : eau et assainissement, collecte et traitement des déchets, agriculture et tourisme.

Tableau 2 : Effectifs de la CAPV (équivalents temps plein)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation 2016/2011	2017 ⁸
Titulaires								
CAT A	47,9	47,4	48,9	50,9	50,6	52,9	+5	60
CAT B	35	41	42,6	47,1	51,5	56,1	+21,1	75,51
CAT C	285,67	300,99	187,82	187,13	186,49	202,23	-83,44	224,32
Total titulaires	368,57	389,39	279,32	285,13	288,59	311,23	- 57,34	359,83
Non titulaires								
CAT A	54,2	56,5	50	43,4	45,7	45,7	- 8,5	43,2
CAT B	17,9	18,3	19,29	15,5	17,2	23,2	+5,3	22,3
CAT C	29,29	23,82	23,36	25,94	21,42	19,1	- 10,19	24,61
Total non titulaires	101,39	98,62	92,65	84,84	84,32	88	- 13,39	90,11
Total général	469,96	488,01	371,97	369,97	372,91	399,23	- 70,73	449,94

Source : CAPV

⁶ Il s'agit d'un foyer logement pour personnes âgées, du service à domicile pour les personnes âgées et la politique éducation enfance jeunesse qui comprend un dispositif de réussite éducative, et d'un point d'accueil écoute jeunes destiné à la prévention du décrochage scolaire. Le centre de planification à l'éducation familiale (CPEF) a été transféré de la ville de Voiron au Pays Voironnais plus tard, en 2017.

⁷ ATESAT : assistance technique fournie par les services de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire.

⁸ Estimation de novembre 2017.

2.2.3- Primes et indemnités

Le régime indemnitaire a été défini par la délibération du conseil communautaire du 30 septembre 2014.

L'attribution d'indemnités a été définie par niveau de responsabilité et non par grade, en distinguant neuf « catégories fonctionnelles » d'agents selon les responsabilités exercées.

Les indemnités comprennent une part fixe mensuelle et une part annuelle qui varie en fonction de l'évaluation de chaque agent. Les primes sont ensuite accordées en fonction de ce que le grade et la filière autorisent.

La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur de transposer le régime indemnitaire actuel dans le RIFSEEP début 2019.

2.2.4- La durée du temps de travail

Par délibération du 29 mai 2018, le conseil communautaire a adopté le principe d'une durée de travail de 1 607 heures à compter du 1^{er} septembre 2018. La durée annuelle du temps travail était antérieurement de 1 568 heures.

Il n'a pas été mis en place de système d'horaires variables. En revanche, les agents peuvent convenir avec leur directeur d'un aménagement d'horaires qu'ils doivent respecter tout au long de l'année. Ce dispositif a été précisé par une note interne du 29 septembre 2015, pour une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2016. Il y a été rappelé qu'en matière d'heures supplémentaires, la récupération était la règle et le paiement l'exception.

Par délibération du 30 janvier 2018, la communauté d'agglomération a fixé la liste des emplois et services pour lesquels des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) pouvaient être rémunérées. Auparavant, aucun dispositif ne prévoyait le versement d'IHTS. La CAPV a pourtant versé des heures supplémentaires pour les montants suivants :

Tableau 3 : Montant total versé au titre des heures supplémentaires par année

2011	110 572 €
2012	104 605 €
2013	96 739 €
2014	86 654 €
2015	100 102 €
2016	87 685 €

Source : CAPV.

La chambre rappelle que le versement des IHTS est subordonné à la mise en place d'un contrôle automatisé des heures effectuées, sauf exceptions.

2.2.5- L'absentéisme

2.2.5.1- Les autorisations d'absence

Les autorisations d'absence pour motif familial ont un caractère facultatif. Elles ne constituent pas un droit pour les agents fonctionnaires, mais une simple mesure de bienveillance de la part de l'administration.

La loi du 26 janvier 1984 modifiée prévoit l'octroi d'autorisations d'absence à l'occasion d'événements familiaux, sans en déterminer pour autant la durée. En l'absence de décret d'application, les règles d'autorisation d'absence doivent être définies localement par l'assemblée délibérante.

Une note du 11 juillet 2012 accorde aux agents un régime d'autorisations spéciales, s'écartant sensiblement du régime des autorisations d'absence pratiqué par l'État, comme le montre le tableau ci-dessous. Ce régime n'a pas fait l'objet d'une adoption par le conseil communautaire. Ces congés sont accordés aux agents titulaires ou stagiaires, et aux agents permanents qui comptent un an de présence continue dans l'établissement, sauf exceptions.

Tableau 4 : Autorisations d'absence

Type d'autorisation	Fonction publique d'État	Communauté d'agglomération
Mariage du fonctionnaire	5	8
Mariage d'un enfant	0	2 jours consécutifs
Mariage du père, de la mère	0	2 jours consécutifs
Mariage de la sœur, du frère	0	1 jour
Mariage des petits-enfants	0	1 jour
Mariage d'un beau-fils, d'une belle-fille	0	2 jours
Mariage d'un beau-frère, d'une belle-sœur	0	1 jour
Mariage d'un oncle, d'une tante, d'un neveu, d'une nièce, des beaux-parents	0	1 jour
Maladie très grave du conjoint père mère ou enfants	3	5 (6 pour les enfants)
Maladie grave de tous les autres membres de la famille	0	1
Décès du conjoint père ou enfants	3	5 pour les enfants, 3 pour les parents
Décès des beaux-parents	0	3
Décès des beaux-frères et belles-sœurs	0	1
Décès des grands-parents	0	1
Décès des frères et sœurs, beaux-frères, belles-sœurs	0	2 jours consécutifs
Décès des petits-enfants	0	1
Décès des oncles et tantes	0	1
Décès des neveux et nièces	0	1
Décès des gendres et belles-filles	0	1
Décès de l'ex-conjoint	0	1

Source : CAPV, note du 11 juillet 2012.

2.2.5.2- La lutte contre l'absentéisme

Le niveau d'absentéisme est inférieur aux moyennes nationales. Ainsi en 2016, le nombre de jours d'absence par agent pour maladie ordinaire était de 11,9 au Pays Voironnais alors que la moyenne nationale était de 21 selon la SOFCAP⁹.

De même, le taux d'absentéisme calculé par la SOFCAP en 2016 était de 5,7 alors qu'il était de 4,8 au Pays Voironnais.

⁹ Assureur couvrant le risque statutaire des collectivités locales.

Il n'a pas été établi de stratégie de lutte contre l'absentéisme. Cependant, selon l'ordonnateur plusieurs initiatives ont été engagées en ce sens et notamment :

- ♦ le recrutement en 2010 d'une conseillère en prévention des risques professionnels, un document unique d'évaluation des risques (DUER) a été établi ;
- ♦ un réseau d'assistants de prévention a été mis en place auprès des directeurs de services ;
- ♦ un agent chargé de la fonction d'inspection (ACFI) a été recruté par convention avec le centre de gestion ;
- ♦ les directeurs de service ont accès à toutes les statistiques portant sur l'absentéisme dans leur service et pratiquent « l'entretien de retour d'absence » ;
- ♦ l'agent responsable de la GPEC¹⁰ accompagne les retours de mobilité choisie (mobilité professionnelle) ou subie (conflits au sein du service) ;
- ♦ un plan d'actions de prévention des risques professionnels a été mis en place, sous la responsabilité de chaque directeur ;
- ♦ des plans d'actions transversaux ont été mis au point pour anticiper l'usure professionnelle ;
- ♦ un plan de formation santé sécurité a été mis en place ;
- ♦ une démarche de qualité de vie au travail a été engagée.

L'absentéisme en maladie ordinaire est pris en compte dans le calcul du régime indemnitaire de l'agent : au-delà de cinq jours d'absence dans l'année, un jour d'indemnité est retiré. Si l'absence dure plus de six mois, la prime d'évaluation est réduite de moitié. Ce dispositif figure en page 7 de la délibération du conseil communautaire du 30 septembre 2014.

2.2.6- Le logement de fonction

Le seul logement de fonction existant a été attribué au gardien d'un gymnase par délibération du conseil communautaire du 23 novembre 2004, et arrêté du 15 décembre 2004, non mis à jour depuis.

La chambre rappelle la nécessité de se conformer aux nouvelles dispositions issues du décret du 9 mai 2012, modifiant le code général de la propriété des personnes publiques (articles R. 2124-64 et suivants) et de l'arrêté du 22 janvier 2013 relatif aux concessions de logement accordées par nécessité absolue de service et aux conventions d'occupation précaire avec astreinte prises pour l'application des articles R. 2124-72 et R. 4121-3-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

L'ordonnateur s'est engagé à mettre l'arrêté d'attribution du logement de fonction en conformité avec les nouvelles dispositions réglementaires, en lui appliquant les règles relatives aux conventions d'occupation précaire avec astreinte.

2.2.7- La formation

La communauté d'agglomération dispose d'un règlement de formation qui présente de façon claire et détaillée l'organisation du service de la formation : les catégories de formation, les conditions d'exercice du droit individuel à la formation, les priorités de l'établissement, le rôle de l'encadrement et du correspondant formation, ainsi que les conditions matérielles d'accès à la formation.

Ce règlement établi en 2012 est actualisé régulièrement et devrait faire l'objet d'une mise à jour en 2018/2019.

¹⁰ Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Le nombre de jours de formation est très variable d'une année à l'autre ; il a diminué de moitié entre 2014 et 2015. Selon le service, ces variations sont dues principalement à l'évolution du format des services (mutualisations), à l'acquisition d'un nouveau logiciel de gestion de la formation en 2015, ainsi qu'aux nécessités importantes de formation apparues en 2014 en raison d'un changement de logiciel bureautique pour l'ensemble des services¹¹.

Tableau 5 : Nombre de jours de formation par agent

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
A	335	511	401,5	532	293	157,5
B	243	368	260	362,5	240	241,5
C	1 338	1 957	730,5	1 372,8	509	515
Total	1 916	2 836	1392	2 267,3	1 042	914
Effectif total	469,96	488,01	371,97	369,97	372,91	399,23
Jours de formation par agent	4,08	5,81	3,74	6,13	2,79	2,29

Source : communauté d'agglomération du Pays Voironnais.

Selon l'ordonnateur, chaque année depuis 2015, le bilan est fait par grande thématique et les priorités du nouveau plan de formation sont définies au sein de chaque thématique.

2.2.8- L'entretien annuel d'évaluation

L'entretien d'évaluation est effectué pour tous les agents par l'encadrement de proximité (n + 1) et contresigné par le directeur de service.

Les élus n'effectuent aucun entretien d'évaluation ; de fait le directeur général des services ne bénéficie pas d'une évaluation.

2.2.9- Les dossiers du personnel

Les dossiers des personnels de la communauté d'agglomération et de la commune de Voiron sont conservés dans une pièce dont l'accès est réservé au personnel de la direction des ressources humaines au moyen d'un badge.

L'examen d'un échantillon montre que les dossiers sont très bien tenus et contiennent tous les éléments nécessaires à la gestion du personnel ; cependant, dans quelques cas, le sous-dossier « évaluation » était incomplet.

Une numérotation des pièces qui les composent et un bordereau récapitulatif permettraient de mieux vérifier que tous les documents concernant l'agent figurent bien au dossier. L'ordonnateur s'est engagé à tenir compte de cette observation.

2.3- La fonction achat et la commande publique

2.3.1- L'organisation de la commande publique

2.3.1.1- Le projet de création d'un service « marchés »

Les précédentes observations de la chambre relevaient que la CAPV n'avait pas constitué un service « achats » et que chaque service était autonome dans l'organisation de la commande publique, ce qui portait à huit le nombre de référents « marchés publics ». Le président de la CAPV avait répondu qu'un audit interne avait été réalisé par l'unité juridique afin de trouver des pistes d'amélioration de cette organisation.

¹¹ Adoption d'un logiciel libre.

Depuis l'automne 2016, l'unité juridique, qui autrefois accompagnait les services, a été transformée en direction rattachée à la direction déléguée aux ressources et moyens regroupant une directrice et un agent. Selon une note interne du 16 mai 2017, une démarche de préfiguration d'un service « marchés publics » a été engagée, une « feuille de route » a été définie et une étude devait être réalisée en novembre 2017.

Selon l'ordonnateur, la création de ce service a fait l'objet d'avis favorables lors des différents passages devant les instances paritaires depuis début 2018. Ce nouveau service qui centraliserait les ressources internes existantes devait voir le jour début juillet 2018 au siège du Pays Voironnais.

2.3.1.2- *Le recensement annuel des marchés et la création des fiches marchés*

Le recensement prévisionnel au cours de l'année n-1 des marchés à passer au cours de l'année n, a été mis en place en 2016 et constitue une amélioration par rapport aux pratiques précédentes.

A cet effet, le service de la commande publique a conçu une fiche-marché à utiliser par les autres services pour déclencher son intervention. Ce document retrace les informations financières et juridiques essentielles au projet d'achat.

Selon l'ordonnateur, la création du service « marchés » va permettre de spécialiser une personne sur l'aspect exécution de la commande publique.

2.3.1.3- *Les groupements de commandes*

Selon l'ordonnateur, l'ensemble des marchés transversaux est automatiquement proposé aux communes adhérentes au groupement et les autres communes en sont informées afin de les inciter à intégrer ce dispositif de mutualisation. Ainsi de nombreux marchés ont été lancés de manière mutualisée, portant notamment sur les bornes de recharge de véhicules électriques, les menuiseries, et l'entretien des espaces verts.

2.3.2- *Le guide des procédures internes*

La communauté d'agglomération dispose d'un guide des procédures pour les marchés publics, détaillé et actualisé chaque année.

Le guide établi en 2017 présente également les informations essentielles liées à l'exécution des marchés, une fiche de déontologie et les risques liés à la commande publique.

2.4- **Le système d'information**

Un système d'information regroupe des ressources humaines, spécialisées ou non dans le domaine de l'informatique, des matériels (notamment bureautiques) des logiciels, des réseaux, des données ainsi qu'un savoir-faire qui comprend entre autres des méthodes et des solutions consignées dans de la documentation.

L'enjeu du contrôle d'un système d'information est de vérifier que les moyens qui y ont été consacrés sont connus, qu'ils ont été mis en relation avec la qualité du service rendu, que les conditions de son évolution ont été définies et respectées, et qu'une politique de sécurité claire a été définie et mise en œuvre.

Le système d'information de la CAPV a été mutualisé avec celui de la commune de Voiron le 1^{er} janvier 2016. Il comprend – pour la commune et la communauté d'agglomération –

400 serveurs auxquels sont reliés 700 postes de travail, 200 téraoctets de données utilisées par 110 applications, 2 « datacenters¹² », l'ensemble étant réparti sur 55 sites.

2.4.1- La stratégie informatique

Le conseil communautaire n'a jamais été appelé à se prononcer sur les objectifs assignés au service informatique, sur la qualité attendue notamment en termes d'exhaustivité des services, de rapidité, d'adaptabilité et de sécurité, sur les moyens à mettre en œuvre pour y répondre et sur la répartition des responsabilités pour le contrôler.

Pourtant, le service informatique a élaboré un grand nombre de documents, notamment des schémas destinés à décrire l'organisation des solutions techniques choisies et qui concernent :

- ♦ le schéma général de la plate-forme mise en place, qui présente les liens entre les postes de travail et les serveurs ;
- ♦ le schéma des dispositifs mis en place pour intégrer le système informatique de la commune de Voiron dans l'ensemble de la plate-forme ;
- ♦ les schémas de « provisioning » pour les serveurs et les postes de travail ; il s'agit de systèmes permettant de mutualiser des données entre postes de travail afin de réduire les besoins en capacité de stockage d'information ;
- ♦ le schéma des moyens d'accès à distance, permettant d'utiliser le réseau informatique de la ville depuis un ordinateur portable, une tablette ou un téléphone portable, à condition d'y avoir été dûment autorisé ;
- ♦ le schéma des conditions de sécurité nécessaires pour l'utilisation de l'accès à distance ;
- ♦ le schéma des procédures de mise à jour des ordinateurs portables : application MIRAGE.

L'articulation entre ces différents schémas n'a pas fait l'objet d'une approbation par l'assemblée délibérante. L'ordonnateur s'est engagé à organiser un débat avec les élus sur la stratégie mise en place.

2.4.2- Le positionnement du service informatique dans l'organigramme général

La direction des services informatiques (DSI), placée sous l'autorité d'un ingénieur, docteur en informatique, est rattachée à la directrice déléguée aux ressources et aux moyens de la CAPV et au directeur général des services de la commune de Voiron. Selon l'ordonnateur, la DSI est force de proposition pour la direction générale sur le sujet des systèmes d'informations et, à ce titre, participe aux propositions de décisions stratégiques.

La direction des services informatiques est compétente pour la gestion des réseaux, des applications à usage interne ainsi que des matériels. En revanche, les sites internet de la CAPV et de la commune relèvent, respectivement, de la responsabilité des cabinets du président de la CAPV et du maire.

2.4.3- Les ressources humaines dédiées au système d'information

La direction regroupe douze agents répartis en trois services : exploitation (maintien et développement des infrastructures), études et services (proposition de solutions pour les nouveaux services), service d'information géographique (SIG) accessibles aux communes pour la gestion de services en réseau tels que l'eau, les déchets, les transports, auxquels s'ajoutent des services mutualisés avec les communes (conseils pour les achats, installation de connexions réseaux, formations).

¹² Centre de stockage de données.

Le directeur des services informatiques (DSI) est également responsable de la sécurité des systèmes informatiques (RSSI). Cette unicité des rôles est préjudiciable à la qualité de la sécurité ; en effet, une même personne est chargée de contrôler les dispositifs de sécurité qu'elle a mis en place.

La chambre recommande de distinguer clairement les deux fonctions en les attribuant à deux agents différents, le responsable de la sécurité devant, lui aussi, disposer de solides connaissances dans ce domaine.

2.4.4- Les ressources financières dédiées au système d'information

Il n'est pas établi de budget informatique au travers duquel sont prévues les dépenses de fonctionnement du service informatique lui-même et des services utilisateurs (consommables).

La CAPV ne dispose pas non plus de plan pluriannuel d'investissement et de remplacement des matériels, des réseaux et des logiciels.

Selon l'ordonnateur, des codes analytiques ont été institués afin d'identifier l'ensemble des charges de fonctionnement du service informatique. Néanmoins, il n'existe pas de véritable compte retraçant la totalité des dépenses relatives au système d'information.

Enfin, aucun service n'a procédé à une étude sur l'évolution globale (fonctionnement et investissements) des coûts informatiques au regard de l'accroissement et de l'amélioration des services rendus.

2.4.5- Les matériels

L'inventaire des matériels de la communauté d'agglomération ne comprend ni l'affectation des appareils, ni les dates d'acquisition, seule l'indication du numéro de série du modèle permet d'en déduire les dates prévisionnelles de remplacement.

2.4.6- Les réseaux

L'architecture du système informatique est de type « client léger », où la plupart des postes informatiques dépendent d'un serveur qui lui fournit les logiciels et les sources de données. Ainsi, chaque agent a accès, par son poste de travail à un bureau virtuel qui lui ouvre les applications pour lesquelles il dispose d'un droit d'accès.

La direction des services d'information a établi une cartographie des réseaux mutualisés de la commune et de la CAPV très complète, ainsi qu'une topologie du réseau permettant de connaître l'organisation hiérarchique de celui-ci. L'ensemble tient compte de l'évolution en cours à la ville de Voiron en vue de faire passer l'architecture de type « client lourd » à celle de « client léger ».

2.4.7- La sécurité

Le service a produit une cartographie des risques, qui ne constitue cependant qu'un document pédagogique transposable à la plupart des systèmes d'information d'administrations locales ; il ne contient pas d'analyse des risques spécifiques des systèmes informatiques de la commune et de la CAPV. Une telle analyse a pourtant bien été réalisée au sein du service.

La chambre recommande que ce dernier document, très complet, fasse l'objet – après adaptation - d'une approbation formelle afin de sensibiliser les agents aux risques existants et les élus aux moyens nécessaires à sa mise en œuvre.

Une charte informatique a été présentée devant les comités techniques paritaires de la commune de Voiron et de la CAPV en décembre 2016. Il n'a pas pu être précisé si elle avait été adoptée par les élus. Cette charte est visée par tout agent, y compris les stagiaires et les saisonniers, au moment de leur entrée dans les services de la commune de Voiron ou de la CAPV.

2.4.7.1- *La lutte contre les virus informatiques*

La CAPV assure une mise à jour la plus rapide possible du système d'exploitation comme des applications métiers pour résorber les failles de sécurité.

2.4.7.2- *La lutte contre les intrusions*

Compte tenu des risques particuliers qu'engendrent l'architecture du réseau et notamment les possibilités d'accès extérieurs par différents types de terminaux, la CAPV a créé un système d'accès à travers un PROXY¹³ afin d'empêcher la connexion directe aux serveurs internes, ainsi qu'un système de double mot de passe comprenant l'usage d'un OTP (« one time password », mot de passe utilisable une seule fois).

Dans l'organisation mise en œuvre à la CAPV, l'accès aux différents bureaux virtuels et aux applications qui leur sont affectées est limité pour chaque agent en fonction de son profil, correspondant à ses fonctions et son positionnement hiérarchique¹⁴.

Selon le directeur des systèmes d'information, il était prévu de mettre en place début 2018 un système de « bureau virtuel » intégrant un logiciel permettant à l'utilisateur du bureau d'utiliser toutes les applications auxquelles il a accès par un seul et même mot de passe.

2.4.7.3- *La politique de sauvegarde*

Deux centres de stockage regroupent les données et les logiciels de manière instantanée, et peuvent être utilisés indifféremment par les machines virtuelles sans coupure de service.

Même si le dispositif mis en place est considéré comme étant de nature à garantir la continuité du fonctionnement de l'établissement, sa formalisation est indispensable afin de déterminer les responsabilités de mise en œuvre, et d'éclairer les choix qui pourront être faits lorsque des modifications seront envisagées à l'architecture générale du système d'information.

Par conséquent, la chambre recommande à l'ordonnateur d'établir un véritable plan de continuité.

Il n'a pas non plus été fait de plan de reprise informatique par lequel la collectivité publique définit les délais de reprise du fonctionnement du système après un sinistre majeur, les priorités d'intervention pour la remise en ordre ainsi que les moyens mis en œuvre à cet effet. Le fait que le risque d'occurrence d'un séisme majeur soit minime ne saurait justifier l'absence d'un tel plan.

¹³ Il s'agit d'un serveur utilisé comme intermédiaire entre le réseau internet et le réseau de l'utilisateur (ici la commune) afin de protéger ce dernier des risques inhérents à internet.

¹⁴ A cet effet, le système utilise la classification par groupes et par rôles.

2.4.7.4- La protection des matériels

La direction des systèmes d'information dispose d'un coffre-fort, et l'accès aux salles informatiques regroupant les infrastructures essentielles est fermé en permanence et équipé d'un dispositif particulier de protection.

2.4.8- Les relations avec les sous-traitants, hors maintenance liée aux logiciels

La qualité des relations avec les sous-traitants est importante en matière de sécurité, en termes de risques de dépendance et de perte de compétence, mais également en ce qui concerne la capacité du sous-traitant à réagir lorsque le système est en danger.

La CAPV et la commune ont choisi de faire appel le moins possible à la sous-traitance.

La veille technologique et la recherche de failles dans la sécurité des systèmes informatiques sont assurées en interne par la cellule « étude et développement » au sein de la direction des systèmes d'information.

La DSI est accompagnée par un prestataire local qui renforce les équipes internes en cas de surcharge dans le domaine de la virtualisation¹⁵. Un autre partenaire intervient sur les environnements Citrix¹⁶ pour ce qui concerne les questions de centralisation¹⁷. Dans les deux cas, le service sollicite ces prestations de manière ponctuelle et en dehors de toute relation contractuelle de type abonnement.

Les dépenses annuelles montrent que ces services sont limités :

Tableau 6 : Dépenses engagées auprès de prestataires

En euros	2012	2013	2014	2015	2016
Virtualisation	0	4 485	17 274	23 940	47 040
Centralisation	0	13 156	22 308	44 310	74 418

Source : direction des services informatiques.

2.4.9- La sécurité juridique

Le règlement européen sur la protection des données personnelles, appelé RGPD, s'applique à partir du 25 mai 2018 dans tous les états-membres de l'Union européenne. Outre le renforcement de la protection de la confidentialité de données personnelles, ce règlement reprend un certain nombre de droits énoncés par la Cour de justice des communautés européennes, tels que le droit à l'oubli et le droit à la portabilité¹⁸.

Une étude interne de conformité appelée « plate-forme d'audit RGPD » a été effectuée au sein de la communauté d'agglomération afin de détecter les applications et les usages ayant un rapport avec les données personnelles ainsi que les précautions d'accès (droits et mots de passe) qui s'y rapportent. Une telle démarche n'a pas été engagée au sein des services de la commune de Voiron mais la direction des services informatiques envisage de formuler une proposition en ce sens.

¹⁵ Processus consistant à créer une version logicielle d'un matériel afin de réduire les coûts d'acquisition et de favoriser la flexibilité de l'organisation du réseau.

¹⁶ Logiciel permettant d'accéder à distance à des applications à partir de « clients légers » (voir définition supra). Il s'agit d'une conséquence de la virtualisation.

¹⁷ Regroupement des données mises à disposition des « clients légers ».

¹⁸ Possibilité pour une personne privée de récupérer des données personnelles pour les transmettre dans un autre système d'information en vue de leur utilisation personnelle.

Selon l'ordonnateur, un DPO¹⁹ devrait être nommé prochainement pour remplacer le correspondant informatique et libertés.

Le service dispose d'un inventaire des applications de traitement d'informations nominatives identifiant celles contenant des données sensibles. Toutefois, ce document ne fait pas apparaître l'existence de déclaration auprès de la CNIL.

3- LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

La politique en faveur du développement économique relève de la direction du service économique, l'une des trois directions placées sous l'autorité du directeur général adjoint à l'aménagement et au développement, avec la direction du service agriculture et tourisme et la direction du service emploi-formation.

Cette direction est composée de 17 agents dont 15 de catégorie A, auxquels s'ajoute une directrice de développement de projet (cadre A) directement rattachée au DGA.

L'activité du service, qui est communiquée aux élus sous forme d'un rapport d'activité annuel, comprend l'animation économique d'une part et les aides directes aux entreprises d'autre part.

La CAPV a défini une stratégie spécifique de développement économique, énoncée à travers deux documents : une « charte de principe pour la commercialisation des espaces économiques » adoptée par la commission développement économique, emploi et formation, lors de sa réunion du 4 juin 2015, qui énonce les critères requis pour l'intervention de la CAPV, tant en ce qui concerne l'évaluation de l'intérêt du projet (emploi, taille, rendement fiscal, production de richesses pour le territoire) que l'effort engagé par l'entreprise (effort social et environnemental), mais ne donne pas d'orientations stratégiques précises. Son chapitre « projet de territoire » adopté en octobre 2009 a été actualisé en janvier 2015.

La chambre recommande à la communauté d'agglomération de profiter de l'adoption par la Région du SRDEII pour établir un document unique précisant ses objectifs de développement économique, le cadre de ses interventions et les moyens qu'elle mobilise.

3.1- L'animation économique

La politique d'animation économique repose sur l'organisation d'opérations de communication, de conseil et d'accompagnement pour renforcer l'attractivité du territoire et favoriser l'installation d'entreprises.

A cet effet, la communauté d'agglomération s'est engagée dans une démarche partenariale avec plusieurs organismes, dont l'association « Initiative Pays Voironnais », qui a pour objet de financer la création ou la reprise d'entreprises, la « Maison de l'emploi du Pays voironnais et du sud Grésivaudan », groupement d'intérêt public formé pour le conseil aux entreprises en matière de gestion des ressources humaines, le réseau ENVOL, forum de chefs d'entreprise, ainsi qu'avec l'association des entreprises de Centr'Alp (AEC) destinée au développement et à l'animation de la zone d'activités de Centr'Alp et à la promotion de l'écologie industrielle et territoriale.

¹⁹ Le sigle se rapporte à l'acronyme anglais « Data protection officer » qui est l'équivalent du « Correspondant à la protection des données » prévu au décret n°2005-1309 du 20 octobre 2005.

3.2- Les aides aux entreprises

La communauté d'agglomération contribue à des programmes européens tels que NANO²⁰, et soutient le projet « 3D4CARM » (imagerie médicale) dans le cadre du pôle de compétitivité Minalogic. La convention « Easytech » conclue avec ce pôle, permet d'accompagner des projets d'intégration technologique²¹. Le montant des subventions accordées à des entreprises dans le cadre du programme NANO s'est élevé à 332 k€ en 2015 et 798 k€ en 2016.

Par ailleurs, la communauté d'agglomération soutient l'installation d'entreprises par la mise à disposition de terrains ou de locaux, et intervient de manière ponctuelle sur des projets à enjeu significatif.

3.2.1- L'aide foncière aux entreprises

La CAPV constitue régulièrement des réserves foncières afin d'être en mesure de proposer dans un délai très court des terrains aux entreprises et de les aménager en fonction de leurs besoins.

Au total, depuis 2011, la CAPV a réalisé 27 opérations.

De 2000 à 2016, les dépenses d'aménagement (48,6 M€) ajoutées aux frais financiers (8,6 M€), ont représenté un total de 57 M€. Les recettes, issues notamment de la vente de terrains, se sont élevées à 17 M€. Ainsi, l'activité a généré un déficit de 39 M€, en partie comblé par des apports du budget principal pour 17 M€, soit un déficit apparent et provisoire, de 22 M€.

La CAPV évalue le montant du produit des cessions de terrain à venir à 54 M€, dont il faudra déduire 23,7 M€ de dépenses ainsi que 8,6 M€ de frais financiers²².

Dans ces conditions, selon la CAPV, le solde de l'ensemble des opérations serait, in fine, équilibré, voire légèrement positif.

La chambre relève le risque potentiel pour les finances de la communauté d'agglomération, que représente la probable difficulté à atteindre ces objectifs de commercialisation dans un délai raisonnable. En effet, 27 opérations représentant 14,8 ha ont été réalisées entre 2011 et 2016, sur un total de 127 ha restant à vendre. Cependant, l'ordonnateur souligne que 15 ha ont été vendus depuis 2017.

3.2.2- Les pépinières d'entreprises

La communauté d'agglomération verse une subvention aux entreprises locataires de leur installation immobilière. L'éligibilité à cette aide nécessite de satisfaire à l'un des trois critères suivants :

- ♦ entreprise innovante ;
- ♦ entreprise de moins de six ans ;
- ♦ réalisation de travaux de recherche.

²⁰ Programme de recherche sur les nanotechnologies, porté par la société STMicroelectronics et le CEA (laboratoire LETI), approuvé par l'Union européenne. Il concerne des entreprises et des partenaires publics de la région grenobloise et devrait représenter pour la période 2013/2017 un budget de 1,8 milliards d'euros. <http://www.afoptique.org/les-news/193-news-le-programme-nano-2017>.

²¹ Conseil communautaire du 27 juin 2017.

²² Evaluation faite en reprenant le montant constaté au cours de la période précédente.

La durée de l'aide est limitée à trois ans et l'admission est prononcée par un comité d'agrément. La participation de la CAPV est limitée à 100 € HT/m² par an, et les dépenses correspondantes sont inscrites au budget annexe « Economie Immobilier ».

Ce dispositif mis en place par la délibération du conseil communautaire du 25 février 2014 n'appelle pas d'observation.

3.3- Le site papetier Louis-Armand

3.3.1- Historique

La papeterie Matussière-et-Forest à Voreppe, a été mise en liquidation judiciaire en septembre 2008, ce qui a eu pour conséquence le licenciement de 720 salariés dont 230 à Voreppe, et la perte de 2,5 M€ de taxe professionnelle ; pour la communauté d'agglomération, la perte représentait 9 % de ses recettes de taxe professionnelle.

Un projet de reprise a été présenté par deux anciens cadres de la société, aux termes duquel 140 emplois devaient être conservés²³. La proposition avait été formulée autour d'un concept industriel original : il s'agissait de produire, non plus directement du papier, mais de la pâte à papier, à partir de vieux papiers recyclés à l'aide d'un processus de « désencrage » issu d'une technologie nouvelle. A cet effet, un plan de financement de 11 M€ a été mis au point de la manière suivante :

- ♦ fonds d'investissement (Aloé, Demeter et Rhône Dauphiné) : 4,55 M€ ;
- ♦ banques, avec garantie à 50 % par OSEO : 4,8 M€ ;
- ♦ fonds national de revitalisation des territoires (État) : 1 M€ ;
- ♦ région Rhône-Alpes : 500 000 € ;
- ♦ apport des trois principaux porteurs : 150 000 €.

En outre, la communauté d'agglomération a racheté le tènement foncier de 15 hectares ainsi que les 70 000 m² de bâtiments pour un montant de 3 M€ à l'aide d'une subvention de 1,5 M€ du conseil général de l'Isère.

Ce plan a permis le redémarrage de l'activité par une entreprise créée à cet effet sous le nom de Vertaris en novembre 2009.

Cette société a été confrontée très vite à une augmentation des cours des matières premières utilisées (vieux papiers) et à des difficultés d'écoulement de sa production. De fait, elle a été à son tour mise en liquidation le 24 juillet 2012.

La communauté d'agglomération avait alors le choix entre laisser le liquidateur vendre les machines et récupérer le terrain et les bâtiments ou préserver le site afin de rester en mesure de saisir une nouvelle opportunité permettant de maintenir l'activité papetière.

Compte tenu de la spécialisation des salariés de la papeterie et de la difficulté à envisager leur reconversion, la CAPV a choisi la seconde solution et a fait l'acquisition du tènement immobilier pour un montant de 3 M€. Cette solution impliquait que, dans l'attente du rachat de l'actif foncier et industriel par un repreneur, la communauté d'agglomération, propriétaire du site, assure l'entretien et la sécurisation du site qui était classé ICPE²⁴, ce qui correspond à l'ancienne appellation Seveso II. A cet effet, la CAPV a recruté trois anciens salariés de Vertaris, au moyen d'un contrat à durée déterminée. Les salaires de ces personnels, de même que les frais d'entretien, d'assurances et de sécurisation du site, ont été partagés avec Vertaris par l'intermédiaire de son liquidateur.

²³ Le plan proposait la reprise d'un total de 200 emplois la troisième année, mais dans la réalité, ce sont 120 personnes qui ont pu être embauchées.

²⁴ Installation classée pour la protection de l'environnement.

La CAPV a ensuite recherché différentes solutions pour valoriser le site et attirer un nouveau repreneur. C'est ainsi qu'elle a décidé d'acquérir pour 1,5 M€ HT des machines de fabrication de pâte à papier, qui pour la plupart se trouvaient à Voreppe, mais dont une partie était située en Suède, qui devaient compléter l'équipement nécessaire au développement de la solution technologique mise au point par Vertaris²⁵. Les machines destinées à la production de papier devenues inutiles ont été vendues par le liquidateur à la société ESET qui a été chargée d'en assurer l'enlèvement des bâtiments du site.

Après avoir envisagé une solution de reprise par un fonds d'investissement suisse, la communauté d'agglomération a répondu, fin 2013, à une proposition formulée par Springwater, société de droit américain²⁶.

Le fonds d'investissement Springwater a présenté le 12 février 2014 une offre formelle comprenant la création d'une filiale à 100 %, la société Delion, en faveur de laquelle il s'engageait à apporter un capital de 15 à 20 M€, et qui serait chargée de reprendre la technologie développée par Vertaris et prévoyant l'embauche de 70 personnes.

L'activité de l'entreprise Delion a commencé en avril 2014 par la remise en état du site, et le démarrage de la production a eu lieu au printemps 2016.

En octobre 2015 la Banque Publique d'Investissement (BPIFrance) a apporté 15 M€ pour former, avec Springwater, une société portant le nom d'ECOCIS, destinée à reprendre les activités de Delion, et détenue à 55 % par Springwater et 45 % par BPIFrance.

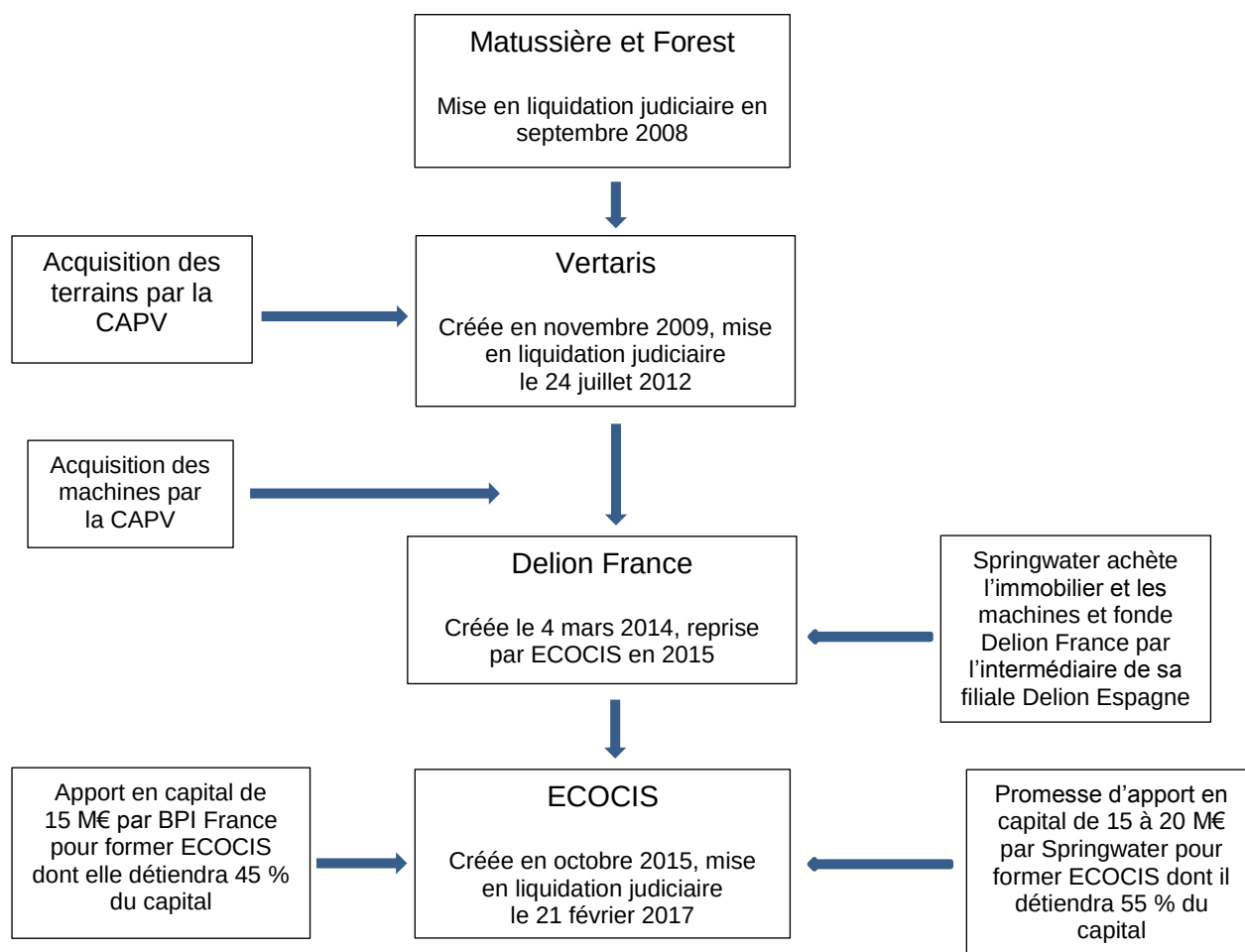
Dès le premier semestre 2016, des fournisseurs ont fait état de retards de paiement et le personnel a également été payé avec retard. Une déclaration de cessation de paiement a été produite par la société ECOCIS le 15 septembre 2016 et celle-ci a été mise en redressement judiciaire le 18 octobre 2016, puis en liquidation le 21 février 2017.

La communauté d'agglomération, qui avait accordé un délai de paiement à la société Delion pour l'acquisition du tènement des bâtiments et des machines a perdu une somme que l'ordonnateur évalue à près d'1 M€ (le détail du calcul est présenté ci-dessous).

Le tènement ainsi que les bâtiments et les machines ont été acquis par l'établissement public foncier local du Dauphiné (EPFLD) pour un montant de 0,7 M€. A ce jour, le site est en attente de reconversion.

²⁵ En définitive, l'acquisition a été réalisée en 2014 par la société Delion et s'est portée sur des machines situées en Finlande.

²⁶ Le siège est situé à Dover dans le Delaware, USA.

Schéma 1 : La chronologie**Chronologie :**

- septembre 2008 : liquidation de l'entreprise Matussière et Forest ;
- 24 juillet 2012 : liquidation de l'entreprise Vertaris ;
- 4 mars 2014 : création de Delion France par SpringWater ;
- 7 mars 2014 : signature du contrat de cession d'actifs industriels à Delion, avec paiement et transfert de propriété au 31 mars ;
- 31 mars 2014 : date prévue pour la signature de l'acte de vente du tènement immobilier de la CAPV à Delion, reportée au 1^{er} avril ;
- deuxième semestre 2014 : contacts entre Springwater et BPIFrance ;
- 31 mars 2015 : premières difficultés de Delion à honorer les échéances de paiement de l'acquisition des actifs immobiliers et industriels ;
- premier semestre 2016 : difficultés de Delion à honorer les échéances et compensation effectuée par le comptable public pour permettre à la CAPV de recouvrer la majeure partie des échéances attendues ;
- 15 septembre 2016 : déclaration de cessation de paiements ;
- 18 octobre 2016 : ouverture d'une procédure de redressement judiciaire ;
- 21 février 2017 : ouverture d'une procédure de liquidation judiciaire ;
- mars 2017 : ouverture d'une information judiciaire à la suite d'une plainte déposée par BPIFrance.

3.3.2- Le soutien financier de la communauté d'agglomération

La communauté d'agglomération a assuré les charges du propriétaire, notamment pour maintenir en état l'outil industriel et assurer la sécurité de l'environnement du site. Le Pays Voironnais a également supporté les frais engagés pour rechercher un repreneur et pour négocier les actes de vente. Au total, ces dépenses ont été évaluées à près d'1,6 M€. Elles ont été compensées à hauteur de 0,7 M€ par la société Delion ainsi que par une contribution départementale. Le solde de ces opérations, qui s'élève donc à 0,86 M€, correspond à des dépenses engagées au titre de la mission de développement économique du Pays voironnais.

D'un autre côté, la communauté d'agglomération a vendu l'actif immobilier et l'actif industriel à la société Delion en lui accordant un délai de paiement sans production d'intérêt. Un tel avantage est considéré par l'article 2 du règlement No 651/2014 de la Commission européenne, du 17 juin 2014²⁷ comme un « équivalent subvention ».

La chambre évalue cet équivalent-subvention à 385 k€²⁸. Cette somme a représenté une perte d'usage ou de trésorerie, mais aussi une prise de risque qui, en l'espèce, s'est réalisée.

Plus encore, cette subvention constituait un avantage accordé à l'aide de fonds publics à une entreprise évoluant dans un marché concurrentiel et par conséquent relevait de la réglementation européenne sur le respect de la concurrence au titre des « aides d'Etat ». Son montant²⁹, supérieur à 200 000 €, ne pouvait dispenser la communauté d'agglomération d'une notification à la Commission européenne³⁰. Compte tenu de ce que la société Delion était détenue à 100 % par la société Springwater, laquelle disposait d'un portefeuille de plus de 25 sociétés réalisant plus de 2,5 Mds€ de chiffre d'affaires, il est fort probable qu'elle ne pouvait relever d'un régime notifié³¹.

3.3.3- La préservation des intérêts de la communauté d'agglomération

3.3.3.1- La recherche d'un repreneur

Après la liquidation de Vertaris, la communauté d'agglomération a recherché un repreneur papetier afin, d'une part, de permettre qu'au moins une partie du personnel puisse retrouver un emploi et, d'autre part, de céder l'ensemble immobilier et les machines dont elle était propriétaire et dont elle assumait les charges d'entretien ainsi que les responsabilités en termes de sécurité.

A cet effet, la CAPV a sollicité plusieurs organismes régionaux et nationaux tels que l'ERAI³² et l'AFII³³. Plusieurs solutions de reprise ont été ainsi envisagées sans pour autant déboucher sur un engagement concret.

Le 12 février 2014, le président-fondateur de Springwater, a formulé une offre à l'attention de

²⁷ Voir le paragraphe 22 de cet article qui définit l'équivalent subvention comme « le montant auquel s'élèverait l'aide si elle avait été fournie au bénéficiaire sous la forme d'une subvention, avant impôts ou autres prélèvements ».

²⁸ Le détail de ce calcul figure en annexe.

²⁹ Auquel on peut ajouter le rabais de 70 000 € consenti sur le prix de vente initialement prévu.

³⁰ Voir à ce sujet la présentation de la règle « de minimis » au chapitre supra consacré à l'aide foncière aux entreprises.

³¹ Voir l'article 2 de l'annexe 1 du règlement (UE) n° 651/2014, dispose que « la catégorie des micro, petites et moyennes entreprises (PME) est constituée des entreprises qui occupent moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions EUR ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 M€ ».

³² Entreprise Rhône-Alpes International, association relevant de la loi de 1901, créée à l'initiative du conseil régional de Rhône-Alpes pour contribuer à la promotion du tissu économique de la région au plan international. Cette structure a été dissoute en 2015.

³³ Agence française pour les investissements internationaux, appelée aussi « The Invest in France Agency », établissement public à caractère industriel et commercial, placé sous la tutelle du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre de l'aménagement du territoire. L'agence a fusionné en 2015 avec Ubifrance pour devenir « Business France ».

la CAPV dans laquelle il exposait ses conditions pour le rachat des actifs. Cette offre, parfois appelée « protocole d'accord », prévoyait que la CAPV cédait l'ensemble immobilier et les machines pour un montant de 5,4 M€.

Le projet industriel reposait uniquement sur le savoir-faire des cadres de Delion, anciens dirigeants de Vertaris. Le fonds d'investissement Springwater n'ayant qu'une compétence financière, il était normal que son expérience dans le domaine papetier ne soit pas recherchée. La solution industrielle portée par Delion a fait l'objet d'études approfondies par l'ADEME et différents services de l'État.

En revanche, les capacités financières du fonds Springwater n'ont pas fait l'objet de vérifications approfondies.

3.3.3.2- *La rédaction des actes notariés*

Le transfert de propriété a été authentifié par plusieurs actes notariés parmi lesquels il convient de distinguer le transfert des actifs industriels (machines), le transfert des actifs immobiliers (terrains et bâtiments), ainsi que d'autres actes liés à la sécurité industrielle et à l'environnement, notamment en ce qui concerne le devenir de la station d'épuration.

3.3.3.2.1- *La chronologie*

Par délibération n° 14-084 du 25 février 2014, le président de la communauté d'agglomération a été autorisé à conclure la vente dans des conditions accordant un étalement des paiements par l'acquéreur selon le rythme présenté supra.

La négociation pour la rédaction des actes de vente a duré du 12 février 2014 (date de l'offre formelle présentée par Springwater) au 1^{er} avril 2014, (date de signature de l'acte de vente de l'actif immobilier).

Ces négociations ont abouti à la signature :

- ♦ de l'acte de vente de l'actif industriel, le 7 mars 2014 ;
- ♦ de l'acte de vente de l'actif immobilier le 1^{er} avril 2014.

3.3.3.2.2- *La question du transfert de propriété*

Le conseil de la CAPV lui a proposé une rédaction de l'acte de vente qui distingue la date de cession (signature de l'acte) de la date de transfert de propriété (fin des paiements), de telle manière que la communauté d'agglomération serait restée propriétaire des actifs immobiliers et industriels jusqu'à la fin des paiements tout en transférant la responsabilité de l'usage à l'acquéreur. Le conseil de la communauté d'agglomération proposait dans ces conditions le paiement par Delion d'une indemnité d'occupation de 15 333 € mensuels.

Cette proposition n'a pas été retenue et les parties ont signé des contrats prévoyant le transfert de propriété au jour du transfert de propriété de l'actif immobilier, c'est-à-dire au jour de la première échéance de l'actif industriel et un an avant le paiement de la première échéance de l'actif immobilier. Aucun document des archives de la CAPV n'explique pourquoi celle-ci n'a pas suivi les recommandations de son conseil : il semble qu'elle a tout simplement cédé aux pressions de l'acquéreur, qui avait fait figurer le transfert de propriété au jour du paiement de la première échéance dans l'offre initiale formulée le 12 février 2014. L'ordonnateur a confirmé que cette clause était présentée comme non négociable par les représentants de Springwater.

Un tel dispositif a considérablement fragilisé la situation de la CAPV car le transfert de propriété a été réalisé alors que 95 % du montant de la vente de l'actif immobilier et 50 % du montant de l'actif industriel n'étaient pas encore payés.

La chambre constate qu'en acceptant, en contradiction avec l'avis de son conseil, le transfert

de propriété de l'ensemble, alors que 50 % du prix de l'actif industriel n'étaient pas encore payés et que la première échéance de l'actif immobilier n'interviendrait qu'un an plus tard, la communauté d'agglomération a pris un risque mal évalué.

3.3.3.2.3- *Les mécanismes de protection du risque de paiement*

Pour compenser le risque né du transfert immédiat de la propriété des actifs, la communauté d'agglomération a fait inscrire dans les actes notariés deux dispositifs différents.

La vente des actifs industriels était assortie d'un gage sur ces actifs, signé le 7 mars 2014. Cette disposition a permis que les créances de la communauté d'agglomération accèdent au statut de « super-privilégiées » auprès de l'administrateur judiciaire. Les créances concernées qui s'élèvent à 34 570,95 € devraient donc être remboursées prioritairement sur tous les autres créanciers dans le cadre de l'apurement de la liquidation.

Pour ce qui concerne les actifs immobiliers, la CAPV n'a pas décidé l'inscription d'une hypothèque, mais a assorti le contrat de cession d'une clause de réserve de l'action résolutoire, aux termes de laquelle à défaut de paiement d'une échéance et un mois après un simple commandement de payer, demeuré infructueux, les sommes restant dues, deviendraient immédiatement et de plein droit exigibles, et la vente serait résolue de plein droit.

3.3.3.3- *L'intervention de BPIFrance³⁴*

Fin 2014, la société Delion a décidé de faire l'acquisition d'une machine à sécher la pâte située en Finlande. Cependant, l'installation de ces machines sur le site a été perturbée par les retards de paiement de Delion aux sous-traitants chargés de cette opération. Compte tenu de ces difficultés, l'entreprise a fait appel à BPIFrance pour une augmentation de capital.

Par communiqué de presse du 1^{er} octobre 2015, BPIFrance et Springwater ont annoncé leur association dans la « joint-venture » (ECOCIS), disposant d'un capital de 24,5 M€ « qui pourra être porté à 33 M€ ». BPIFrance devait intervenir à hauteur de 15 M€ pour détenir 45 % du capital, grâce au fonds d'investissement SPI (Sociétés de Projets Industriels) financé par le « Programme d'Investissements d'Avenir³⁵ ». Cette opération de « joint-venture » a fait l'objet d'un contrôle selon la procédure simplifiée par la Commission européenne, qui a donné son accord le 9 septembre 2015.

3.3.3.4- *La stratégie de la communauté d'agglomération face à la liquidation de l'entreprise*

La communauté d'agglomération a eu connaissance début 2015 des difficultés de trésorerie d'ECOCIS par des fournisseurs non payés et des salariés payés avec retard, mais surtout lorsque les échéances de mars et de mai n'ont été honorées qu'en août et en octobre.

Un document interne à la CAPV fait apparaître la chronologie des paiements :

³⁴ BPIFrance est une banque publique d'investissement qui regroupe OSEO, CDC entreprises et d'autres institutions financières en vue de favoriser les investissements des entreprises.

³⁵ Le PIA a été doté de 47 milliards d'euros en 2010 pour accorder des prêts et dans une moindre mesure des subventions avec pour objectif de favoriser l'enseignement supérieur, la recherche, la modernisation industrielle, le développement durable, l'économie numérique ainsi que la santé et les biotechnologies.

Tableau 7 : Chronologie des paiements pour l'acquisition des machines

Vente des machines				
Date de l'échéance ³⁶	Montant dû	Date de paiement	Montant encaissé	Montant restant à encaisser
31/03/14	1 020 000,00 €	01/04/14	1 020 000,00 €	0,00 €
31/05/15	510 000,00 €	01/10/15	510 000,00 €	0,00 €
31/05/16	510 000,00 €	25/07/16	9 675,34	500 324,66 €
		05/12/16	463 061,71 €	37 262,95 €
		06/12/16	2 692,00 €	34 570,95 €

Source : communauté d'agglomération du Pays Voironnais.

Tableau 8 : Chronologie des paiements pour l'acquisition du tènement

Vente du tènement				
Date de l'échéance	Montant dû	Date de paiement	Montant encaissé	Montant restant à encaisser
31/03/15	184 000,00 €	31/08/15	184 000,00 €	0,00 €
31/03/16	184 000,00 €	21/10/16	100 000,00 €	84 000,00 €
		06/12/16	84 000,00 €	0,00 €
31/03/17	184 000,00 €	Non payé		184 000,00 €
31/03/18	184 000,00 €			368 000,00 €
31/03/19	2 944 000,00 €			3 312 000,00 €

Source : communauté d'agglomération du Pays Voironnais.

Les retards de paiement sont apparus dès la deuxième échéance, pour l'actif industriel (paiement le 1^{er} octobre 2015 au lieu du 31 mai 2015), et dès la première échéance pour l'actif immobilier (paiement le 31 août 2015 au lieu du 31 mars 2015).

Les paiements partiels effectués en 2016 correspondent à des compensations effectuées par le comptable public sur des restitutions de TVA destinées à ECOCIS.

A ce stade, pour ce qui concerne la vente de l'actif immobilier, l'ordonnateur a décidé de ne pas actionner la « clause résolutoire », c'est-à-dire de faire valoir l'article 10 du contrat de cession d'actifs du 7 mars 2014 qui stipule qu'à défaut de paiement d'une échéance, et un mois après l'envoi d'un commandement de payer infructueux, la vente sera résolue de plein droit, conformément à l'article 1656 du Code civil.

Par ailleurs, la communauté d'agglomération n'a jamais réclamé le paiement des intérêts prévus en cas de retard par l'article 5.2.3. de l'acte de vente de l'actif industriel.

La communauté d'agglomération a ainsi ignoré les signaux d'alerte qui auraient dû la conduire à mettre en œuvre les garanties qu'elle avait fait inscrire dans les actes de vente. L'ordonnateur a préféré agir directement – ou conjointement avec le comptable public – auprès de l'entreprise pour obtenir le paiement des échéances tout en veillant à préserver la capacité de l'entreprise à maintenir son activité.

Par courrier du 24 octobre 2016, la CAPV s'est même portée volontaire pour remplir la fonction de contrôleur dans la procédure de liquidation judiciaire de la société ECOCIS. Un arrêté du 21 octobre 2016 signé du président et transmis en préfecture le 24 octobre 2016 désigne M. Luc REMOND, 2^{ème} vice-président, pour assurer cette fonction. Le juge commissaire a attribué cette fonction à M. REMOND par ordonnance du 25 janvier 2017.

Cette décision a eu pour effet de priver la CAPV de la capacité à récupérer l'ensemble immobilier, conformément aux articles L. 642-3 et L. 642-20 du code du commerce, qui font

³⁶ Telle qu'indiquée dans l'acte de vente.

interdiction absolue aux contrôleurs d'acquérir des actifs du débiteur. En réponse au rapport provisoire, l'ordonnateur a expliqué que cette décision avait été prise à la suite d'un conseil donné verbalement par l'avocat de BPIFrance.

3.3.3.5- Conclusion sur la préservation des intérêts de la CAPV

La chambre relève donc que :

- ♦ Les garanties prises au moment de la vente ont été insuffisantes.

Si la CAPV a obtenu des informations de la part d'organismes compétents sur la solution industrielle proposée par Delion, elle n'a pas cherché à connaître la solidité financière du fonds Springwater. Pourtant, sa demande d'étalement des paiements, exprimée dans l'offre du 12 février 2014, aurait dû attirer son attention.

Face à cette demande d'étalement des paiements, la communauté d'agglomération a refusé de suivre les recommandations de prudence formulées par son conseil, et a préféré inclure au contrat de cession de l'actif immobilier une clause résolutoire aux termes de laquelle la vente était réputée résolue en cas de non-paiement d'une échéance au-delà d'un délai d'un mois après avoir fait parvenir à l'acquéreur un commandement de payer.

Ainsi, la communauté d'agglomération a choisi de prendre un risque financier considérable sans se couvrir par des garanties efficaces. En effet, selon un autre avocat consulté au moment de l'ouverture de la procédure judiciaire, la clause résolutoire inscrite dans l'acte de vente de l'actif immobilier aurait probablement été inefficace si elle avait été actionnée car ECOCIS aurait sollicité immédiatement l'ouverture d'une procédure collective, entraînant automatiquement l'échec de l'acquisition de la clause.

L'argument selon lequel la CAPV s'est alignée sur les analyses de BPIFrance n'est pas recevable puisque les contacts avec cet organisme ont été postérieurs à la signature de l'acte de vente qui a eu lieu le 1^{er} avril 2014.

- ♦ La CAPV aurait pu actionner la clause résolutoire.

La première échéance du paiement du tènement immobilier a été payée avec cinq mois de retard ; la CAPV a donc eu le temps de se rendre compte que Springwater était un mauvais payeur.

Dès lors, l'absence de mise en œuvre de la clause résolutoire relève soit de la négligence, soit de la reconnaissance qu'un tel dispositif, pourtant annoncé au conseil communautaire comme une garantie incontestable, était en réalité une formule inopérante.

En définitive, la communauté d'agglomération a reçu 2,3 M€ pour le paiement de l'actif immobilier et de l'actif industriel qu'elle espérait vendre pour un montant de 4,8 M€, soit un manque à gagner de 2,4 M€. Cependant, pour la communauté d'agglomération, le bilan doit être réduit du montant de la subvention de 1,5 M€ que lui a versée le département de l'Isère pour cette opération. Enfin, dans sa réponse au rapport provisoire, l'ordonnateur a précisé que le prix payé par la communauté d'agglomération pour l'acquisition de l'actif immobilier et de l'actif industriel, était inférieur au prix proposé à la vente à Delion³⁷, respectivement de 680 k€ et de 246 k€, ce qui annulerait la perte finale pour le Pays Voironnais.

³⁷ L'ordonnateur a précisé que ce montant de plus-value avait été déterminé afin de compenser le déficit de fonctionnement de l'opération.

Tableau 9 : Bilan financier de la cession des actifs papetiers

En euros TTC

Achat de l'actif immobilier	3 000 000	Palement d'ECOCIS pour l'actif immobilier	1 500 000
Achat de l'actif industriel	1 794 000	Palement d'ECOCIS pour l'actif industriel	2 005 429
Total	4 794 000	Total	2 373 429
Solde pour les fonds publics			2 420 571
Subvention du Conseil départemental de l'Isère	1 500 000		
Solde pour la CAPV hors plus-value sur le prix de la vente des actifs			920 571
Plus-value sur la vente des actifs			926 000
Solde			- 5 429

Source : communauté d'agglomération du Pays Voironnais.

L'ordonnateur a indiqué que le Pays Voironnais s'était constitué partie civile dans la procédure judiciaire engagée à l'encontre du dirigeant de Springwater.

3.4- La reconversion du CREPS

3.4.1- L'origine du projet

Le centre de ressources, d'expertise et de performances sportives (CREPS), établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle de l'État (ministère des sports), installé sur le site du campus de la Brunerie, qui s'étend sur 17 hectares à la périphérie au nord de Voiron, comprenait plusieurs équipements sportifs, des salles de cours, un centre de documentation, un amphithéâtre, des hébergements, un espace de restauration et un château. Ce centre a été fermé le 13 août 2010, en raison de la réforme de la politique nationale du sport de haut niveau.

Afin de profiter de la qualité des installations et des réseaux de compétences établis par l'établissement, et après avoir fait réaliser une étude sur les hypothèses de devenir du site, une convention a été conclue entre l'État, la région, le département, la commune de Voiron, la CAPV et le comité olympique et sportif de Rhône-Alpes (COSRA) en vue de réhabiliter le site pour y installer une nouvelle filière économique « sport, loisirs et santé/bien être ». Cette démarche a abouti à la conclusion d'un protocole d'accord le 12 juillet 2010, qui présente le projet, annonce un projet de continuation d'activités porté par un collectif de personnels du CREPS, et recense les engagements à prévoir entre les parties. Ces engagements étaient notamment :

- la cession du site par l'État au profit de la CAPV, qui se chargeait de mettre les locaux à la disposition de l'équipe projet chargée de faire fonctionner le site ;
- le co-financement par l'État³⁸ et la région des travaux de rénovation ;
- le co-financement par l'État³⁹ et la région de la construction d'une salle de badminton ;
- le co-financement par la région d'autres équipements sportifs ;
- la modification du PLU par la commune de Voiron ;
- la mise à disposition de l'équipe projet de moyens humains et financiers par l'État.

Par ce protocole, les parties se sont également engagées à orienter leurs politiques sportives de manière à valoriser et développer ce site.

³⁸ A travers le centre national pour le développement du sport. (CNDS).

³⁹ CNDS.

3.4.2- La formation de TSF

L'équipe projet a été formée par des agents du CREPS mis à disposition ou détachés, conformément aux possibilités énoncées à l'article 11-1 de cette convention. Constituée dans un premier temps sous la forme d'une association relevant de la loi de 1901, elle a pris pour nom TSF (tremplin sport formation).

De 2010 à 2013, cette association a bénéficié d'une convention d'occupation précaire, signée le 30 août 2010 et prévue pour une durée de trois ans. La convention prévoyait la mise à disposition du matériel et du mobilier sans qu'un inventaire n'ait été joint en annexe. En contrepartie de l'occupation des lieux, l'association devait verser une redevance annuelle de 80 000 € HT, portée à 120 000 € HT la deuxième année et 160 000 € HT la troisième.

Au cours de cette période, des travaux ont été réalisés sur le site pour un montant de 5 M€, grâce notamment à 4,4 M€ de subventions versées par les parties au protocole d'accord du 12 juillet 2010.

3.4.3- Le projet INOLAB

Il s'est agi d'implanter sur le site un espace consacré à la filière sports-loisirs-santé, doté d'infrastructures pour accueillir le public comme les entreprises en favorisant l'innovation, la formation, la pratique sportive, et les loisirs.

Le 18 décembre 2012, la CAPV a décidé d'avoir recours à une délégation de service public (DSP). Un avis d'appel public à la concurrence a été lancé en mars 2013. La commission de DSP a procédé à l'ouverture du seul pli reçu, le 25 avril, et l'a déclaré non recevable. La communauté d'agglomération n'a pas été en mesure de fournir le dossier de cette consultation, mais il a été déclaré que le seul candidat était l'association TSF.

Au cours de sa délibération du 28 mai 2013, le conseil communautaire a constaté le caractère infructueux de la procédure et en a avancé plusieurs raisons⁴⁰ :

- importance des investissements à la charge du délégataire ;
- la diversité des compétences demandées à un seul et même opérateur (accueil du public, gestion et entretien de bâtiments, services de restauration et d'hôtellerie, organisation d'événements) ;
- la durée d'exploitation, de 10 à 15 ans, alors que les investissements prévus étaient importants ;
- le nombre d'obligations du délégataire vis-à-vis du délégant.

3.4.4- Le bail emphytéotique administratif

Compte tenu de la proximité de l'échéance du bail précaire⁴¹ et considérant qu'il y avait peu de chances de recevoir de nouvelles candidatures, le conseil communautaire a décidé de ne pas lancer de nouvel appel à la concurrence pour une délégation de service public et a préféré choisir la solution du bail emphytéotique administratif (BEA).

Ce bail a été accordé à TSF, par convention du 16 octobre 2013⁴². TSF a signé le contrat de bail en tant qu'association relevant de la loi de 1901 et n'a adopté le statut de SCOP⁴³ qu'ultérieurement.

⁴⁰ Note d'analyse pour le conseil communautaire du 18 décembre 2012.

⁴¹ Prorogée jusqu'au 15 octobre 2013.

⁴² Celle-ci a fait l'objet d'un avenant signé le 1^{er} juin 2016 pour actualiser les obligations réciproques et compenser la démolition d'un bâtiment pour libérer de l'espace en vue de l'installation d'une entreprise.

⁴³ Société coopérative et participative ou société coopérative ouvrière de production.

Le bail, conclu pour une durée de 20 ans, prévoyait le versement d'un loyer d'un euro pendant les six premières années, puis une part fixe de 20 000 € à laquelle s'ajoutait un pourcentage de l'excédent brut d'exploitation.

L'attribution de ce bail n'a donné lieu à aucune mise en concurrence et le contrat a donc été signé avec TSF, l'association dont la candidature n'avait pas été retenue dans le cadre de l'attribution de la DSP.

L'article L. 1311-2 du CGCT, dans sa version en vigueur du 16 mars 2011 au 1^{er} janvier 2014, soit durant la période au cours de laquelle a été conclu le BEA avec TSF⁴⁴, disposait que : *« Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural et de la pêche maritime, en vue de l'accomplissement, pour le compte de la collectivité territoriale, d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence [...] »*

Les conclusions de baux mentionnées aux alinéas précédents sont précédées, le cas échéant, d'une mise en concurrence et de mesures de publicité, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État ».

Le décret du 30 décembre 2011⁴⁵, pris en application de cet article, modifie l'article R. 1311-2 du CGCT en ces termes :

« Lorsque l'un des baux emphytéotiques administratifs mentionnés à l'article L. 1311-2 est accompagné d'une convention non détachable constituant un marché public au sens de l'article 1er du code des marchés publics, une délégation de service public au sens de l'article L. 1411-1 du présent code, [...] sa conclusion est précédée des mesures de publicité et de mise en concurrence prévues par les dispositions applicables à ce contrat.

L'obligation mentionnée à l'alinéa précédent s'applique également aux baux qui comportent des clauses s'analysant comme une convention non détachable présentant les caractéristiques des contrats mentionnés à cet alinéa ».

Or le bail conclu entre la CAPV et TSF le 16 octobre 2013 comporte, tant dans son préambule que dans son objet (article 1) des clauses qui s'analysent comme une convention non détachable présentant les caractéristiques d'une délégation de service public.

En effet, les activités prévues sont qualifiées « d'intérêt général » et l'opérateur est désigné pour assumer toutes les charges de l'activité. Plus encore, il apparaît que ni le caractère du service confié à l'opérateur, ni la nature de ses relations avec le bailleur n'ont été modifiés par rapport à ce qui avait été prévu lorsque la CAPV avait lancé une procédure de sélection en vue d'attribuer une délégation de service public.

Dès lors, ce BEA aurait dû faire l'objet d'une mise en concurrence.

3.4.5- Le contrôle de l'activité de l'emphytéote par la communauté d'agglomération

L'article 18 du bail stipule :

« L'emphytéote devra remettre au bailleur un compte rendu annuel présentant les réalisations en termes d'investissements, ainsi que les grands traits de la réalisation des activités visées à l'article 1.

Ce document devra permettre au bailleur d'avoir un droit de regard sur les activités exercées sur le site dans le but de s'assurer de la compatibilité de ces dernières à l'intérêt général, au

⁴⁴ 16 octobre 2013.

⁴⁵ Décret n° 2011-2065 du 30 décembre 2011 relatif aux règles de passation des baux emphytéotiques administratifs.

respect de l'affectation des ouvrages donnés à bail et ceux construits en cours d'exécution du contrat, sans que ce contrôle obéisse à des critères prédéfinis de vérification d'atteinte d'un quelconque objectif. »

Or les documents dont dispose la CAPV, s'ils contiennent quelques « chiffres clés », ne permettent pas de connaître avec précision l'activité du site ni de s'assurer que celles-ci sont compatibles avec l'intérêt général, et le respect de l'affectation des ouvrages.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a déclaré être en cours de négociation avec l'opérateur afin de définir une liste d'informations minimum que devra produire l'emphytéote à l'occasion de la production de son bilan annuel.

3.4.6- Bilan de l'opération

Les informations produites par l'ordonnateur font état d'un bilan très positif. Celui-ci souligne que le nombre d'emplois sur le site est aujourd'hui supérieur à celui constaté à l'époque de l'activité du CREPS.

Le site est bien entretenu et attractif.

Selon la CAPV, le montant de l'intervention publique sur ce projet se décompose de la manière suivante :

Tableau 10 : Bilan financier de la reconversion du CREPS

Opération	Montant de la dépense publique	Subventions reçues par la CAPV
Achat du site à l'État par la CAPV	3,15 M€	
Remise en état des locaux par la CAPV	5,00 M€	4,40 M€
Travaux exécutés dans le cadre du BEA	10,15 M€	6,47 M€
Salle de badminton	3,44 M€	1,61 M€ (le coût total est de 6,445 M€ mais 3 M€ ont relevé des travaux réalisés dans le cadre du BEA).
Bâtiments tertiaires INOLAB	5,30 M€	0,78 M€
Total	27,04 M€	13,26 M€

Source : communauté d'agglomération du Pays voironnais.

Ainsi, selon les informations disponibles, la reconversion du CREPS a coûté 27,04 M€ (HT) dont 13,78 M€ à la charge de la CAPV et 13,26 M€ à la charge de l'État et de collectivités publiques. A ce total, il convient d'ajouter les sommes dépensées par TSF pour un montant de 2,14 M€ HT.

La chambre recommande à la CAPV de procéder à un recensement de la totalité des opérations, des dépenses engagées, et des subventions reçues afin de réaliser un bilan coût avantage de l'opération de manière exhaustive, objective et détaillée, et de concevoir une stratégie de développement du site afin de préciser des objectifs en termes de résultats et d'estimer les financements requis pour les atteindre.

4- LA POLITIQUE CULTURELLE

4.1- Le contrôle de l'EPCC « Grand Angle »

Construit par la commune de Voiron et inauguré en 1982, l'équipement culturel « Grand Angle » qui dépendait initialement de la commune a été reconnu d'intérêt communautaire par la délibération du 26 octobre 2010, avant de devenir un établissement public de coopération

culturelle (EPCC) le 1^{er} janvier 2012 qui regroupait la commune et la CAPV. Le 26 janvier 2016, le conseil communautaire a décidé la prise en charge par la CAPV de la participation financière de la commune de Voiron (547 500 € prévus en 2016). Cette décision devait entraîner, de facto, la dissolution de l'EPCC puisque celui-ci ne pouvait comprendre qu'un unique membre. Cependant, le conseil départemental de l'Isère a proposé de rejoindre l'EPCC, ce qui a été accepté par le conseil communautaire du 25 octobre 2016 et a permis d'éviter la dissolution de l'EPCC.

La prise en charge par la CAPV de la contribution de la commune de Voiron a été financée par une augmentation de la fiscalité de la communauté d'agglomération, la commune s'étant engagée à réduire à due proportion sa fiscalité locale.

4.2- Le festival international de cirque

Ce festival est un concours auquel peuvent se porter candidats des artistes professionnels à la recherche d'un label « étoile d'or », qui les aidera à vendre leur spectacle. Un chapiteau de 12 mâts de 4 000 m² pouvant recevoir 3 500 personnes est dressé sur le site de la Brunerie une fois par an. Cet événement attire plus de 17 500 spectateurs à chaque édition et pendant quatre jours, plus de 80 artistes présentent leurs numéros dont 14 sont retenus pour la finale.

Pour soutenir cette initiative, la commune et la communauté d'agglomération octroient à l'organisateur GC Production une subvention annuelle (75 k€ en 2015, 70 k€ en 2016 et 65 k€ en 2017) ainsi que des moyens humains et matériels. La région et le département apportent également une contribution financière pour un montant d'environ 15 k€ chacun.

La chambre formule plusieurs observations concernant le montant réel de la participation des collectivités, la gestion de la relation contractuelle avec l'organisateur ainsi que la gestion des billets gratuits.

4.2.1- Le montant réel de la participation des collectivités

Chaque année, la commune de Voiron et la CAPV établissent ensemble un état de leurs participations au festival. En 2016, le montant des contributions – subventions comprises – s'était élevé à 116 k€ pour la commune de Voiron et 113 k€ pour la CAPV, soit un total de 229 k€. Les subventions ayant été de 70 k€ pour chacune des collectivités, le montant des contributions en nature a donc été évalué à 46 k€ pour Voiron et 43 k€ pour la CAPV.

Cependant, certaines prestations inscrites à cet état – l'ouverture d'un compteur d'eau, l'évacuation quotidienne des déchets, et les frais de communication – n'ont pas été évaluées et n'ont donc pas été prises en compte.

Plus encore, d'autres dépenses telles que les branchements électriques, l'évacuation des eaux usées, la mise à disposition du terrain, les vacations de police municipale, le barrièrage⁴⁶, le nettoyage du site après le festival, n'ont été ni évaluées ni prises en compte. En outre, les contrats stipulent que la commune et la CAPV ne disposent d'aucun recours contre l'organisateur en cas de dégradation du terrain (article 2.3⁴⁷).

Enfin, le chapiteau est installé sur un terrain du domaine public de la communauté d'agglomération mais qui était, jusqu'à 2017, mis à la disposition de l'association TSF dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif. Pour autant, aucune convention n'a été passée

⁴⁶ Les conventions prévoient un minimum de 350 barrières Vauban.

⁴⁷ « La restitution [du terrain] interviendra à l'issue de la manifestation sans recours contre l'organisateur à ce titre. En aucun cas la société GC Productions ne pourra être tenue responsable d'éventuelles dégradations du bien immobilier mis à disposition (tel que le jaunissement de la pelouse, l'orniérage) ».

avec TSF⁴⁸ et aucun dédommagement de cet organisme n'a été prévu. L'article 2 des conventions passées entre la commune, la communauté d'agglomération et GC Productions stipule simplement qu'un accord de TSF est requis⁴⁹.

La chambre recommande de procéder chaque année à une évaluation exhaustive des dépenses occasionnées par ce festival, conjointement avec la commune de Voiron, et de prévoir le paiement par l'organisme gestionnaire d'une redevance d'occupation du domaine public, conformément aux dispositions de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

4.2.2- La gestion de la relation contractuelle avec l'organisateur

Chaque année, une convention est conclue entre la communauté d'agglomération du Pays Voironnais, la commune de Voiron et la société GC Production, SAS (société par actions simplifiée) sise à Saint-Ismier (38330), au capital social de 1 000 €.

Ces conventions prévoient que la société GC Production « établira un bilan moral de la manifestation, permettant d'apprécier l'usage des deniers publics, son audience et la qualité des numéros présentés ». La chambre constate que les informations produites sont très succinctes. Ainsi par exemple, le bilan 2016 tient sur une seule page pour donner un nombre arrondi de spectateurs (20 000) ainsi que le nom des commerces locaux dans lesquels GC Production s'est approvisionnée.

Les informations financières – dont la production n'est pas prévue aux conventions – sont réduites à un bref compte-rendu du festival, certes visé par un commissaire aux comptes, mais qui tient sur une seule page et ne fait apparaître ni le volume global des rémunérations versées aux artistes, ni les rémunérations éventuellement versées à des salariés ou actionnaires ; elles ne permettent pas de s'assurer que la subvention versée par les collectivités publiques était indispensable à la tenue du festival.

Par conséquent, la chambre recommande à l'ordonnateur de revoir le contenu de sa relation contractuelle avec l'organisateur, et notamment d'exiger, d'une part, une information plus précise sur ses comptes, tout particulièrement en ce qui concerne la rémunération des artistes et les dividendes versés aux actionnaires⁵⁰, et, d'autre part, la production d'un bilan moral détaillé de chaque manifestation, et d'en prévoir les rubriques avec précision.

4.2.3- La gestion des billets gratuits

Chaque année, la société GC Production réserve 1 280 places gratuites attribuées à parts égales à la commune de Voiron et à la CAPV. Le prix des places adulte s'échelonnant entre 20 € et 56 €⁵¹, la valeur totale des 640 places attribuées à la CAPV peut être estimée au minimum à 12 800 €.

L'article 4.4 des conventions stipule qu'en « *contrepartie à l'occupation du domaine public et à la subvention, la société GC Production attribuera gracieusement à la commune et à la CAPV un nombre de places déterminé pour les spectacles...* ». La chambre considère que ce procédé peut s'apparenter à une contraction des recettes et des dépenses, contraire aux règles de la comptabilité publique.

⁴⁸ Voir supra l'étude du fonctionnement de cette association.

⁴⁹ « La CAPV, après accord de Tremplin Sports Formation titulaire d'un bail emphytéotique administratif, mettra temporairement et gracieusement à disposition de la société GC productions de manière précaire et révocable, un terrain public sis au Domaine de la Brunerie à Voiron... ».

⁵⁰ Les parties peuvent convenir de dispositifs préservant la confidentialité de certaines informations vis-à-vis du public.

⁵¹ Source : site internet du festival.

Par ailleurs, la chambre constate que ces billets gratuits sont répartis entre les élus sans que cette répartition ait fait l'objet d'une décision du conseil communautaire.

Conformément à la recommandation de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à veiller à ce que les billets gratuits ne soient attribués que pour permettre aux élus concernés d'assister à la représentation officielle (ouverture ou clôture), que les éventuels autres billets gratuits soient affectés conformément à une décision du conseil communautaire, et que ces attributions ne soient plus considérées comme une contrepartie de l'occupation du domaine public, laquelle doit faire l'objet d'une redevance versée de manière effective.

5- LE PROJET DE CREMATORIUM

La CAPV a décidé en 2010 de se doter d'un crématorium⁵² qui devrait être implanté en bordure de la zone « Parvis 2 ».

5.1- La sélection du délégataire

5.1.1- La détermination du mode de gestion

La CAPV a fait appel (après une procédure de mise en concurrence), aux conseils d'un avocat associé du cabinet ADAMAS, qui a produit deux études du 21 janvier et du 10 mars 2011.

La première étude avait pour objet « *d'évaluer le nombre potentiel de crémations annuelles pouvant être réalisées par un équipement neuf de crémation implanté dans le Pays Voironnais* », afin d'en « *apprécier le dimensionnement et les contraintes d'exploitation et de financement* ».

Après avoir recensé les installations existantes les plus proches et évalué l'étendue de la zone de chalandise, l'étude estime que le territoire du Grand Voironnais est susceptible de générer 379 crémations par an. Cependant, selon la même étude, ce marché pourrait être porté à 550 crémations annuelles en cas de « relation de bon voisinage ou même de collaboration entre l'opérateur gestionnaire du crématorium du Pays Voironnais, et l'opérateur grenoblois » la SEM PFI⁵³.

L'étude datée du 10 mars 2011 est une « note technique relative au choix du mode de gestion du crématorium de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais ». Après avoir décrit les différentes méthodes de gestion d'un crématorium et présenté les scénarios qui s'y rapportent, l'étude préconise l'entrée de la communauté d'agglomération et de la commune de Voiron au capital de la SEM PFI qui serait, de facto, chargée de la gestion du crématorium mais également du service extérieur des pompes funèbres de la commune de Voiron.

La CAPV a retenu seulement en partie les préconisations de l'étude et le conseil communautaire a décidé au cours de sa séance du 27 mars 2012 que la gestion de ce crématorium serait engagée sous forme de délégation de service public (DSP) d'une durée de 25 ans, et sans absorption du service extérieur des pompes funèbres de la commune de Voiron.

⁵² Source : délibération du conseil communautaire du 23 février 2016.

⁵³ Société d'économie mixte des pompes funèbres intercommunales de la région grenobloise.

5.1.2- La mise en concurrence

La communauté d'agglomération a publié un avis d'appel public à la concurrence au BOAMP et dans « Funéraire magazine » au mois d'avril 2012. L'assistance à maîtrise d'ouvrage a été confiée à son conseil associé du cabinet ADAMAS.

Le procès-verbal de la réunion du 19 juillet 2012 de la commission de délégation de service public fait apparaître que sur les cinq candidatures reçues, quatre ont été pré sélectionnées :

- ♦ la société des crématoriums ;
- ♦ la SEM PFI ;
- ♦ OGF ;
- ♦ Atrium.

La candidature de Financière UART a été écartée au motif que son dossier était incomplet⁵⁴. Seule la SEM PFI a déposé une offre, les autres candidats s'étant désistés. Le 13 décembre 2012⁵⁵, la commission de délégation de service public a donné un avis favorable à l'admission de cette offre à la négociation.

Les négociations avec la SEM PFI se sont déroulées de janvier à avril 2013, sa candidature a été retenue par le conseil communautaire du 30 septembre 2014 et l'acte d'engagement signé le 24 novembre 2014.

Le conseil communautaire a décidé, le 23 février 2016, d'attribuer cette DSP à la SEM PFI, qui sera chargée de construire, d'aménager et d'exploiter le crématorium, ses équipements et ses annexes. Au cours de cette réunion, certains élus ont regretté la présence d'une seule offre et ont fait observer que le montant de la redevance était très faible, alors même que le coût de l'équipement a été « supporté par le territoire ».

La chambre observe que son conseil, sollicité par la CAPV pour produire deux études en vue de déterminer le mode de gestion, puis pour assurer le rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage, est également le conseil de la SEM PFI et que cet avocat a largement recommandé un rapprochement avec la SEM dans les deux études qu'il a produites.

Interrogé sur ce point, notamment à propos du risque de conflit d'intérêt susceptible d'en résulter, l'ordonnateur a répondu clairement à la chambre que les services, les élus communautaires comme lui-même ignoraient la proximité de son conseil avec la SEM PFI. Celui-ci, au contraire, soutient que sa situation auprès de la SEM PFI avait été mentionnée dans son offre de services, mais que toutes dispositions avaient été prises pour éviter le risque de conflit d'intérêt.

5.1.3- Le contrat

Le contrat de délégation de service public sur le mode concessif, signé le 24 novembre 2014 pour une durée de 25 ans, porte sur la construction à la fois d'un crématorium⁵⁶ et d'un site cinéraire⁵⁷ de conservation et de dispersion des cendres et sur l'exploitation des équipements. La communauté d'agglomération est néanmoins chargée de mettre à disposition le terrain.

⁵⁴ Selon la délibération du conseil communautaire du 30 septembre 2014, la société OGF aurait également été écartée. Toutefois, cette société a bien été invitée à présenter une offre, par courrier du président de la CAPV daté du 23 juillet 2012.

⁵⁵ Qui a été précédée d'une réunion le 25 octobre 2012 au cours de laquelle la commission a constaté le désistement de deux candidats pré sélectionnés.

⁵⁶ Surface utile du bâtiment 700 m².

⁵⁷ 1 500 mètres.

L'article 1.3.1 de la convention stipule que le nombre prévu de crémations est de l'ordre de 400 par an, mais que les dimensions du crématorium devront permettre d'accroître cette capacité à 1 500 crémations.

5.2- L'équilibre économique prévisionnel du contrat

Le dossier ne présente pas d'analyse de la rentabilité financière de la DSP dans les conditions convenues avec le délégataire. Même en présence d'un seul candidat, ces informations auraient pu être très utiles à la communauté d'agglomération dans le cadre de la négociation avec le candidat retenu.

Le délégataire se rémunère uniquement sur les produits d'exploitation du crématorium.

Il est prévu un programme d'investissement en deux tranches, d'un montant respectif de 2,5 M€ et 0,745 M€ HT.

5.2.1- La propriété des ouvrages

L'article 6.3 détaille le sort des biens à la fin du contrat en définissant les biens de retour, de reprise et les biens propres au délégataire.

Un tableau d'amortissement prévisionnel a été produit par le délégataire.

5.2.2- Les prestations et les grilles tarifaires

5.2.2.1- Les prestations attendues

L'article 3.3.1 du contrat présente les services que le délégataire doit être en mesure d'assurer pour les usagers :

« le délégataire assure :

- ♦ la gestion des demandes de crémations, l'organisation de l'ensemble des opérations (la crémation, la cérémonie de recueillement, la destination des cendres...) ;
 - l'accueil des familles et des visiteurs ;
 - la réception des cercueils ;
- ♦ la vérification du dossier administratif de crémation et les contrôles techniques avant l'introduction du cercueil dans le four de crémation ;
 - la crémation ;
 - le recueil et la pulvérisation des cendres ;
 - la remise et la conservation des cendres ;
 - la dispersion des cendres dans les espaces spécialement affectés à cet usage ;
 - le dépôt des urnes dans les colombariums ou les places cinéraires ;
 - la crémation des restes mortels provenant de corps exhumés conformément aux articles L. 2223-4 et R. 2213-37 du CGCT ;
 - la crémation des pièces anatomiques conformément à l'article R. 1335-11 du code de la santé publique et à l'arrêté du 7 septembre 1999 ;
 - le dépôt des cendres des pièces anatomiques et des restes des corps exhumés dans les lieux prévus à cet effet au jardin du souvenir. »

5.2.2.2- Les tarifs

La grille des tarifs publics du délégataire, établie en 2014, constitue l'annexe 8 du contrat initial. Son actualisation est prévue au démarrage effectif de l'exploitation. Cette actualisation suivra l'évolution de l'indice INSEE IPC services funéraires et sera effective à chaque premier janvier.

5.2.3- La redevance versée au délégant

Le délégataire versera dès le début de l'exploitation une redevance annuelle composée d'une part fixe et d'une part variable :

- la part fixe est de 10 000 € et correspond à la mise à disposition du terrain, révisée annuellement en fonction de l'indice du coût horaire du travail et l'indice de révisions des loyers⁵⁸ ;
- la part variable s'élève à 1 % du chiffre d'affaires « *lorsque le compte de résultat de l'exercice concerné, après imputation des déficits antérieurs, dégagera un résultat net bénéficiaire après impôts correspondant au double du montant calculé de la redevance variable.* »

La chambre constate que la part variable est déterminée selon une formule qui tend à la maintenir à une faible valeur.

5.2.4- Le compte prévisionnel d'exploitation

Le compte prévisionnel d'exploitation produit n'est pas un document contractuel. Il s'agit seulement d'une étude réalisée par le délégataire conformément à l'étude réalisée en janvier 2011 par le conseil de la communauté d'agglomération avant le lancement du projet, sur l'hypothèse d'un rythme de 550 crémations par an en 2015. Le délégataire espère un rythme d'augmentation de 3 % par an.

Les éléments financiers transmis par la SEM PFI ne contiennent que les charges et les produits courants. Le compte de résultat prévisionnel est détaillé sur un autre document dans lequel est intégré le versement de la redevance. La part fixe serait versée dès 2018 puis la part variable à compter de 2034.

Ce document prévoit que le premier exercice positif en matière d'exploitation serait en 2027.

Le rythme de hausse des produits après deux années d'exploitation s'élève à 8 % en moyenne entre 2018 et 2025. Le rythme des charges quant à lui, serait légèrement moins rapide, soit entre 3 % et 5 % par an.

Le montant des investissements de la première tranche est estimé à 2,5 M€, intégralement financés par un emprunt sur 25 ans. La seconde tranche, qui concerne la construction du second four, serait prévue en 2024, à hauteur de 0,745 M€, à la lecture du plan de financement prévisionnel.

5.3- Le contrôle exercé par le délégant

L'article 5.1 du contrat précise que le délégant exercera un contrôle sur l'exécution du service notamment sur le maintien en bon état de fonctionnement des équipements et du bâtiment, les conditions d'accueil du public et les comptes du délégataire.

L'article 5.2 rappelle que le délégataire, conformément aux articles L. 1411-3 et R. 1411-7 du CGCT doit fournir à la CAPV chaque année avant le 1^{er} juin un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation, une analyse de la qualité des services et une annexe à ce rapport permettant à la CAPV d'apprécier les conditions d'exécution du service public.

⁵⁸ Chacun des indices représente 50 % du calcul de l'indexation.

Le même article de la convention prévoit également que le rapport produit par le délégataire devra respecter les prescriptions de l'article R. 1411-7 du CGCT, et présenter notamment les indications suivantes :

- ♦ *« un état patrimonial de la délégation ;*
- ♦ *les tarifs ;*
- ♦ *la liste des événements ayant eu un impact sur les conditions d'exécution du service.*
- ♦ *les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation du service au cours de l'exercice écoulé ;*
- ♦ *l'état du compte de gros entretien et de grosses réparations à l'issue de l'exercice écoulé et une mise à jour des dépenses de gros entretien et de grosses réparations programmées pour les années restant à courir ;*
- ♦ *des données statistiques liées au service délégué (nombre de crémations, dispersions) ;*
- ♦ *une analyse de la qualité du service. »*

Le délégataire devra également tenir à la disposition de la communauté d'agglomération l'ensemble de ses documents et livres comptables ainsi que toutes pièces justificatives du rapport annuel du délégataire, et ce afin qu'elle puisse s'assurer à tout moment de la conformité de la gestion du service public avec les obligations souscrites par le délégataire au titre de la délégation et de la sauvegarde des intérêts contractuels du délégant.

La chambre attire l'attention de la communauté d'agglomération sur l'importance du contrôle à exercer sur le délégataire, compte tenu des observations définitives arrêtées en 2015 relatives à la SEM PFI de la région grenobloise. La chambre avait alors constaté que le suivi de la délégation exercée pour le compte de la communauté d'agglomération de Grenoble était rendu difficile par l'incomplétude du rapport annuel de délégataire.

L'ordonnateur a déclaré prendre bonne note de cette remarque et s'engage à être vigilant dans son contrôle de l'activité du délégataire. Il précise qu'une nouvelle interlocutrice a été récemment mandatée pour piloter ce dossier.

5.4- Le retard pris pour l'ouverture du crématorium

La CAPV indique que l'arrêté préfectoral déclarant d'utilité publique le projet, nécessaire pour déposer une demande de permis d'aménager et saisir le juge de l'expropriation pour finaliser l'acquisition du foncier nécessaire à la réalisation du projet, n'avait été signé que le 1^{er} décembre 2017.

Par ailleurs, le projet d'arrêté préfectoral portant dérogation aux dispositions de l'article L. 411-1 du code de l'environnement (espèces protégées), a été transmis à la collectivité pour relecture le 24 novembre 2017 ; il est toujours en cours d'étude au sein des services de la CAPV.

Enfin, la mise en œuvre des mesures d'archéologie préventive prescrites par arrêté du préfet de région du 2 août 2017, préalable obligatoire à la réalisation des travaux, est en cours de réalisation.

Le conseil communautaire a prononcé l'utilité publique du projet par délibération du 26 septembre 2017.

6- LA QUALITE DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE

La communauté d'agglomération dispose d'un budget principal M14, et de huit budgets annexes⁵⁹ :

- ♦ économie - opérations d'aménagement (comptabilité de stock et opérations d'aménagement) ;
- ♦ économie – opérations immobilières : (comptabilité M 14 et assujettissement à la TVA sur option) ;
- ♦ aménagements structurants (comptabilité de stock et assujettissement à la TVA) ;
- ♦ eau (M 49 et assujettissement à la TVA) ;
- ♦ assainissement (M 49 et assujettissement à la TVA) ;
- ♦ transport (M 43 et assujettissement à la TVA) ;
- ♦ parkings (M 4 et assujettissement à la TVA) ;
- ♦ office de de tourisme (M 14).

6.1- Les débats d'orientation budgétaire

Les éléments du débat d'orientation budgétaire sont présentés lors de la délibération annuelle du mois de novembre.

Ces débats n'ont pas donné lieu à la présentation d'engagements pluriannuels, sauf en 2013 et 2015.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite « loi NOTRé » a modifié par son article 107, l'article L. 2312-1 du CGCT, applicable aux EPCI. Ce dernier dispose désormais que « dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique.

Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport mentionné au deuxième alinéa du présent article comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. [...] Le contenu du rapport ainsi que les modalités de sa transmission et de sa publication sont fixés par décret. »

L'article D. 2312-3 du CGCT dispose que ce rapport d'orientations budgétaires doit comporter « la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes ». La chambre constate que, si la communauté d'agglomération dispose bien d'un plan pluriannuel d'investissement et d'analyses prospectives sur le long terme, ces informations sont réservées aux vice-présidents et aux maires, ou au conseil communautaire en séminaire budgétaire, mais ne figuraient pas dans le rapport présenté à l'occasion du débat d'orientation budgétaire 2016⁶⁰.

Cependant, selon l'ordonnateur, le plan pluriannuel d'investissement (PPI) est désormais systématiquement repris dans le rapport d'orientation budgétaire présenté à l'occasion du débat d'orientation budgétaire, conformément aux dispositions de la loi NOTRé. De plus, une

⁵⁹ Délibération du conseil communautaire du 20 décembre 2016.

⁶⁰ Réunion du conseil communautaire du 26 novembre 2016.

vision pluriannuelle est présentée via les délibérations prises régulièrement pour la mise à jour des AP/CP.

6.2- La qualité des prévisions budgétaires du budget principal

Le suivi des taux d'exécution des dépenses et des recettes permet d'évaluer la maîtrise des prévisions budgétaires de la communauté d'agglomération.

Le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement est insuffisant, particulièrement en 2016 où il s'élève à 88 %.

Tableau 11 :Taux d'exécution des dépenses de fonctionnement

En euros	2012	2013	2014	2015	2016
Prévision ⁶¹	59 754 468 €	57 820 899 €	60 793 896 €	58 753 283 €	62 903 168 €
Réalisation ⁶²	55 771 597 €	54 165 076 €	54 885 864 €	55 197 651 €	55 440 865 €
Réalisé/Prévision	93 %	94 %	90 %	94 %	88 %

Source : comptes administratifs 2012 à 2016

Tableau 12 :Taux d'exécution des recettes de fonctionnement

En euros	2012	2013	2014	2015	2016
Prévision	65 001 400 €	66 725 670 €	66 025 950 €	65 604 432 €	66 479 331 €
Réalisation	68 158 612 €	68 220 799 €	65 780 904 €	66 712 991 €	67 072 357 €
Réalisé/Prévision	105 %	102 %	100 %	102 %	101 %

Source : comptes administratifs 2012 à 2016

Le taux d'exécution des dépenses d'investissement est bas mais s'améliore légèrement ; il atteint 70 % en 2016 (hors restes à réaliser). En comptant les restes à réaliser, le taux d'exécution s'améliore à partir de 2013, mais reste limité à 83 % en 2016.

Tableau 13 :Taux d'exécution des dépenses d'investissement

En euros	2012	2013	2014	2015	2016
Prévision	27 648 168 €	26 810 878 €	25 601 456 €	29 017 332 €	35 609 602 €
Réalisation	15 122 495 €	14 786 768 €	15 742 510 €	19 818 357 €	25 092 411 €
Réalisé/Prévision	55 %	55 %	61 %	68 %	70 %
Restes à réaliser (RAR)	6 503 578 €	4 310 706 €	2 914 914 €	3 954 142 €	4 486 427 €
Réalisation (RAR compris)	21 626 073 €	19 097 474 €	18 657 424 €	23 772 499 €	29 578 838 €
Réalisation (RAR compris) / Prévisions	78 %	71 %	73 %	82 %	83 %

Source : comptes administratifs 2012 à 2016

Sauf en 2015 où le taux d'exécution des recettes d'investissement s'élève à 84 %, celui-ci reste inférieur à 70 % entre 2012 et 2016 avec un point bas en 2014 à 36 %.

Tableau 14 :Taux d'exécution des recettes d'investissement

En euros	2012	2013	2014	2015	2016
Prévision	27 534 598 €	18 475 659 €	11 783 428 €	17 289 618 €	28 406 919 €
Réalisation	15 870 991 €	13 196 784 €	4 260 374 €	14 444 131 €	16 709 254 €
Réalisé/Prévision	58 %	71 %	36 %	84 %	59 %
Restes à réaliser (RAR)	2 064 647 €	1 746 312 €	1 128 950 €	1 913 600 €	1 700 346 €
Réalisation (RAR compris)	17 935 638 €	14 943 096 €	5 389 324 €	16 357 731 €	18 409 600 €
Réalisation (RAR compris) / Prévisions	65 %	81 %	46 %	95 %	65 %

Source : comptes administratifs 2012 à 2016

⁶¹ Crédits ouverts des dépenses réelles, budget primitif et décision modificatives incluses.

⁶² Mandats émis et charges rattachées.

Les montants des restes à réaliser, tant en dépenses qu'en recettes d'investissement, sont importants chaque année.

Tableau 15 : Les restes à réaliser en dépenses et recettes d'investissement

En euros	2012	2013	2014	2015	2015
RAR dépenses	6 503 578 €	4 310 706 €	2 914 914 €	3 954 142 €	4 486 427 €
RAR recettes	2 064 647 €	1 764 312 €	1 128 950 €	1 913 600 €	1 700 346 €

Source : comptes administratifs 2012 à 2016

Dans ses observations définitives du 14 mai 2012, la chambre avait recommandé la mise en œuvre des autorisations de programme et crédits de paiement ainsi que l'amélioration du suivi de l'actif et la comptabilisation des cessions d'actif. Selon l'ordonnateur, la mise en place des autorisations de programme et des crédits de paiement a amélioré la réalisation budgétaire pour la section d'investissement.

6.3- Les régies

La CAPV dispose de cinq régies en activité en 2017⁶³. Les régies ont toutes été contrôlées par le comptable public, au moins une fois sur une période de quatre années pour celles en activité depuis 2013, à l'exception de la régie relative aux promotions et aux manifestations, qui n'a pas été contrôlée depuis 2011.

Conformément aux dispositions de l'article R. 1617-17 du CGCT et de l'instruction codificatrice n° 06-031 A-B-M du 21 avril 2006 (p. 89), relative aux régies du secteur public local (titre 6, chapitre 2), *« l'ordonnateur veille à ce que le régisseur intervienne seulement pour les opérations prévues par l'acte constitutif de la régie et au respect des modalités de fonctionnement également déterminées dans l'acte de création de la régie et le cas échéant des sous régies »*.

La chambre recommande à l'ordonnateur de procéder au contrôle sur place des régies d'avances et de recettes, selon une fréquence qu'il aura déterminée et conformément aux termes de l'instruction codificatrice précitée.

6.4- Les provisions du budget annexe économie

Une provision a été constituée pour faire face aux loyers impayés de 2011 et 2012 à la suite de la liquidation judiciaire de Vertaris pour un montant de 235 k€.

La chambre invite l'ordonnateur à se rapprocher du comptable pour présenter les loyers en non-valeur permettant ainsi la reprise de la provision.

6.5- La connaissance et le suivi du patrimoine

6.5.1- L'apurement des immobilisations en cours

Le ratio des immobilisations en cours rapportées au solde des immobilisations est élevé sur toute la période de contrôle. Il atteint 18,2 % en 2016. La communauté d'agglomération doit veiller à intégrer régulièrement les immobilisations à leur achèvement pour ne pas retarder le début de l'amortissement des biens concernés.

⁶³ La liste des régies figure en annexe.

Tableau 16 : Proportions des immobilisations en cours au budget principal en euros

Immobilisations en cours	2012	2013	2014	2015	2016
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	20 223 861	19 296 517	13 834 102	17 536 037	25 674 950
Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)	1 847 321	1 330 643	3 466 020	3 684 538	11 832 130
Immobilisations corporelles - Solde (C)	110 926 188	114 509 973	124 454 489	134 961 964	140 820 493
Solde des immo en cours/Dépenses d'équipement de l'année (y c. tvx en régie)	3,2	3,39	2,12	2,05	1,71
Flux des immo en cours/Solde des immo en cours [(B) / (A)]	0,09	0,07	0,25	0,21	0,46
Solde des immo en cours/Solde des immo corporelles [(A) / (C)]	18,2 %	16,9 %	11,1 %	13,0 %	18,2 %

Source : comptes de gestion 2012 à 2016

La chambre encourage l'ordonnateur à poursuivre les travaux engagés avec le comptable pour rapprocher l'inventaire du budget principal tenu par l'établissement avec celui que tient le comptable public.

6.5.2- L'actif du budget principal

L'actif de la CAPV comprend de nombreuses immobilisations anciennes qui ne devraient plus être prises en compte. Ainsi des licences informatiques, du mobilier datant pour les plus anciens de 1996 sont encore enregistrés tout comme du matériel informatique datant de 1998. Un travail d'apurement doit être engagé.

Les opérations comptables liées au transfert des immobilisations du musée de Mainssieux par la commune de Voiron ont été correctement réalisées.

7- LA SITUATION FINANCIERE

La communauté d'agglomération a adopté pour 2017 un budget consolidé de 130 M€ en fonctionnement et de 84 M€⁶⁴ en d'investissement. Pour le seul budget principal, les sommes sont respectivement de 67 M€ et 33 M€.

Tableau 17 : Les différents budgets de la communauté d'agglomération

Type de budget	Libellé du budget	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	
			2016 (en €)	%
Budget principal	CA PAYS VOIRONNAIS/CAPV	M14	67 811 480	54,1 %
Budget annexe	EAU CAPV	M49	8 477 739	6,7 %
Budget annexe	ASSAINISSEMENT CAPV	M49	9 026 452	7,2 %
Budget annexe	ZAC ECO AMENAGEMENT CAPV	M14	25 527 436	20,3 %
Budget annexe	ZAC ECO IMMOBILIER CAPV	M14	2 032 598	1,6 %
Budget annexe	TRANSPORTS CAPV	M43	9 298 073	7,4 %
Budget annexe	OFFICE TOURISME DE LA CAPV	M14	158 590	0,1%
Budget annexe	AMENAGEMENTS STRUCTURANTS CAPV	M14	2 981 075	2,3%
			125 313 444	100,0%
		Somme M14 :	98 511 180	

Source : logiciel d'analyse financière des juridictions financières, d'après les comptes de gestion 2012 à 2016.

⁶⁴ Délibération du 24 mars 2016.

La situation financière de la CAPV a été affectée par l'évolution des transferts de compétences. Le solde des ressources et des charges résultant de ces transferts est légèrement supérieur à 1 M€.

L'établissement culturel « Grand Angle » dont la gestion était assurée en régie par la commune de Voiron, a été reconnu d'intérêt communautaire à partir de 2011, puis transformé en EPCC en 2012. Dans ces conditions, la CAPV en a assuré les charges de fonctionnement pendant que la masse salariale était prise en charge par la commune. En 2017, la commune s'est retirée de l'EPCC et la CAPV a pris en charge la masse salariale. La CAPV a augmenté sa fiscalité pour faire face à une partie de ces charges nouvelles.

Tableau 18 : Conséquences financières des transferts depuis 2011

En euros	2011/2012	2015			2016		2017				
Transferts/variations de périmètre	Grand Angle, phase 1	SISV	ADS*	ATESAT*	Musée Mainssieux	Services communs	Lecture publique	Grand Angle, phase 2	PLIE	CPEF	AAGDV
Dépenses	583 400	1 342 651	187 000	95 000	192 963	724 156	2 136 733	1 218 700	36 480	39 713	295 000
Charges de fonctionnement	540 000	268 550	31 000	6 000	43 263		425 247	540 000	36 480	39 713	104 000
Masse salariale		262 000	156 000	89 000	125 000	724 156	1 612 000	678 709			40 000
Augmentation de la DSC		559 401									
Autres (charge de la dette, financement des investissements annualisés)	43 400	252 700			24 700		99 486				151 000
Recettes ou financement	0	1 406 800	0	120 000	168 263	618 891	2 037 247	1 218 700	36 480	39 713	194 000
Recettes propres		199 200	Gratuité aux communes		21 000	618 891	103 800	678 700			
Diminution AC					147 263		1 306 055		36 480	11 568	
Diminution DSC				120 000			288 210				194 000
Fiscalité supplémentaire		1 207 600					339 182	540 000		28 145	
Soldes (financement sur l'autofinancement de la CAPV)	583 400	- 64 149	187 000	- 25 000	24 700	105 265	99 486	0	0	0	101 000

Source : communauté d'agglomération du Pays Voironnais⁶⁵.

SISV : syndicat intercommunal scolaire du voironnais ;

ADS : service d'instruction des demandes d'autorisation de droit des sols ;

ATESAT : assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire ;

PLIE : plan local pour l'insertion et l'emploi ;

CPEF : centre de planification à l'éducation familiale ;

AAGDV : aires d'accueil des gens du voyage.

* Les montants d'ADS et d'ATESAT ne sont pas directement impactés par les transferts et résultent de demandes émises par la CAPV.

⁶⁵ Données issues des budgets primitifs, des comptes administratifs, des rapports de la CLECT.

L'analyse rétrospective a pour objectif de faire apparaître les capacités ou les contraintes de l'établissement public pour financer l'effort d'investissement. Elle porte sur le budget principal et sur les budgets consolidés M14, et a été réalisée sur cinq ans.

7.1- La formation de la capacité d'autofinancement brute

La capacité d'autofinancement brute (CAF brute) représente, potentiellement, les ressources dégagées du fonctionnement permettant de couvrir le remboursement en capital de la dette et de financer les équipements. L'excédent brut de fonctionnement (EBF), constitué par l'excédent des produits sur les charges de gestion, conditionne le niveau de la CAF brute.

La capacité d'autofinancement brute a diminué de 6,46 % entre 2012 et 2016 passant de 12,5 € à 11,7 M€. Cette dégradation résulte d'un « effet de ciseaux » sur la période, les charges de gestion ayant progressé de 14,37 %, passant de 27 M€ à 30 M€, alors que les produits de gestion n'ont augmenté que de 1,27 % sur la même période.

Les ressources « flexibles », c'est-à-dire celles que la CAPV peut faire varier, ont augmenté de 26,11 % au cours de la période sous revue, sous l'effet de la hausse des produits fiscaux (+ 33,74 %) et, dans une moindre mesure, des ressources d'exploitation (+ 12,18 %).

Au cours de la même période, les produits « rigides », constitués des dotations et participations et de la fiscalité reversée, qui résultent de décisions exogènes, ont en revanche diminué de plus de 19,52 %.

De fait, au total, les produits de gestion sont passés de 43,80 M€ à 44,35 M€, ce qui représente une diminution de 1,27 %.

L'augmentation des charges de gestion résulte principalement de l'évolution des « autres charges de gestion » qui passent de 0,46 M€ en 2012 à 1,55 M€ en 2016, soit une augmentation de 233,5 %. Cette augmentation résulte de la contribution pour 1 M€ à l'établissement de coopération culturelle « Grand Angle » intégré dans les compétences en 2014.

L'augmentation des ressources fiscales propres constatées en 2015 et plus encore en 2016 résulte de la volonté de la CAPV de « fiscaliser » la reprise de compétences auparavant exercées par les communes. Il s'agit notamment du SISV⁶⁶ pour un montant de 1,1 M€ et du Grand Angle. Sur cette somme, 441 k€ ont été reversés aux communes afin qu'elles baissent si elles le souhaitent leurs taux pour assurer un effet neutre pour le contribuable.

L'augmentation des ressources d'exploitation résulte notamment de l'intégration dans les compétences de la communauté d'agglomération de celles du SISV et de la mutualisation des services ressources humaines, finances et informatique.

L'importance et la volatilité des montants inscrits au titre des travaux en régie résultent de l'activité du service d'aménagement opérationnel et d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la CAPV ainsi que du service d'assistance architecturale pour les communes. Ce dernier service a été fermé en 2016.

Les charges de personnel ont augmenté de 17,47 %, soit à un rythme annuel moyen de + 4,1 %. Les effectifs ont augmenté en raison des transferts et mutualisation effectués au

⁶⁶ Syndicat intercommunal scolaire du Pays Voironnais, qui gère des équipements sportifs de collèges.

cours de la période sous revue. De même, l'augmentation du montant des subventions de fonctionnement versées a été limitée à 12,78 % sur la période et une moyenne annuelle de + 3,1 %.

L'augmentation des autres charges de gestion, de 701 k€ en 2013 à 1 571 k€ en 2014, résulte de l'intégration du Grand Angle dans les compétences de la CAPV.

En 2016, aucune subvention n'a été versée au budget transport car celui-ci était excédentaire ; le montant des subventions versées aux services publics industriels et commerciaux a été de 1,6 M€ alors qu'il se situe aux alentours de 2,7 M€ les autres années (3,5 M€ en 2011).

Tableau 19 : La formation de la CAF brute

en €	2012	2013	2014	2015	2016
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	12 865 217	13 968 172	13 901 913	15 613 653	17 206 414
+ Ressources d'exploitation	7 046 490	6 831 237	6 991 820	7 110 411	7 904 788
= Produits "flexibles" (a)	19 911 708	20 799 409	20 893 733	22 724 063	25 111 203
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	19 597 575	19 441 132	18 388 249	16 776 249	15 011 061
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	4 025 332	4 094 785	4 094 646	4 094 877	4 000 436
= Produits "rigides" (b)	23 622 907	23 535 917	22 482 895	20 871 126	19 011 497
Production immobilisée, travaux en régie (c)	267 100	129 400	252 236	330 006	234 000
= Produits de gestion (a+b+c = A)	43 801 714	44 464 726	43 628 864	43 925 195	44 356 699
Charges à caractère général	10 644 121	10 541 014	10 477 669	10 600 415	10 791 010
+ Charges de personnel	13 078 907	13 586 537	13 722 642	14 287 044	15 364 105
+ Subventions de fonctionnement	2 713 763	3 719 619	3 145 292	2 985 405	3 060 564
+ Autres charges de gestion	465 392	701 481	1 571 508	1 019 818	1 552 472
= Charges de gestion (B)	26 902 183	28 548 651	28 917 111	28 892 683	30 768 150
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	16 899 531	15 916 075	14 711 753	15 032 512	13 588 549
<i>en % des produits de gestion</i>	38,6 %	35,8 %	33,7 %	34,2 %	30,6 %
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 991 167	- 920 416	- 826 540	- 948 641	- 549 579
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	3 543 703	2 706 118	2 750 817	2 753 581	1 637 816
+/- Autres produits et charges excep. réels	189 728	55 921	- 421 903	- 215 563	342 029
= CAF brute	12 554 389	12 345 462	10 712 493	11 114 727	11 743 183
<i>en % des produits de gestion</i>	28,7 %	27,8 %	24,6 %	25,3 %	26,5 %

Source : logiciel d'analyse financière des juridictions financières, d'après les comptes de gestion 2012 à 2016.

7.2- La fiscalité

Les bases de la cotisation foncière des entreprises (CFE) ont diminué fortement en 2013 en raison de la modification du niveau de base minimum fixé par la CAPV. En revanche, les bases des autres taxes ont augmenté de plus de 10 % au cours de la période.

Tableau 20 : Bases de la fiscalité

En milliers d'euros	2012	2013	2014	2015	2016
Taxe d'habitation	101 274	105 619	107 498	112 520	112 434
Taxe sur le foncier bâti	90 836	92 786	94 877	96 928	99 233
Taxe sur le foncier non bâti ⁶⁷	1 185	1 200	1 213	1 227	1 245
Cotisation foncière sur les entreprises	37 804	30 827	30 284	30 843	31 068

Source : DGFIP

⁶⁷ Hors taxe additionnelle.

Tableau 21 : Bases, par habitant

En euros	2012	2013	2014	2015	2016
Taxe d'habitation	1 086	1 127	1 146	1 188	1 179
Taxe sur le foncier bâti ⁶⁸	974	990	1 012	1 024	1 041
Taxe sur le foncier non bâti	13	13	13	13	13
Cotisation foncière sur les entreprises	405	329	323	326	326

Source : DGFIP

Le produit de la CFE a connu une baisse régulière, excepté une légère remontée en 2015. En revanche, le produit de la taxe d'habitation a augmenté de plus de 10 %.

Tableau 22 : Produit de la fiscalité

En milliers d'euros	2012	2013	2014	2015	2016
Taxe d'habitation	8 791	9 168	9 331	10 240	10 501
Taxe sur le foncier bâti	1 499	1 531	1 565	2 326	2 650
Taxe sur le foncier non bâti ⁶⁹	85	86	87	91	93
Cotisation foncière sur les entreprises	9 852	8 043	7 901	8 047	8 106

Source : DGFIP

Tableau 23 : Produit par habitant

En euros	2012	2013	2014	2015	2016
Taxe d'habitation	94	98	99	108	110
Taxe sur le foncier bâti ⁷⁰	16	16	17	25	28
Taxe sur le foncier non bâti	1	1	1	1	1
Cotisation foncière sur les entreprises	106	86	84	85	85

Source : DGFIP

Selon le compte-rendu du conseil communautaire du 27 juin 2017, le produit de la fiscalité « ménages » a enregistré une hausse sensible en raison de l'intégration du financement du « Grand Angle⁷¹ ». La hausse des taux a permis d'augmenter les ressources fiscales de 586 k€, ce qui correspond au montant de la participation de la commune de Voiron, prise en charge par la CAPV à compter de 2016.

Tableau 24 : Effet « Grand Angle » sur la fiscalité locale

En milliers d'euros	Evolution des bases				Evolution des taux				Total
	Bases 2015	Bases 2016	Variation	Effets bases	Taux 2015 (en %)	Taux 2016 (en %)	Effet taux	Variation (en points)	
TH	112 520	112 433	- 0,08 %	- 7, 8	9,10	9,34	269	0,24	262
TF	96 928	99 233	2,38 %	55, 3	2,40	2,67	267	0,27	323
TFNB	1 227	1 245	1,47 %	1, 3	7,49	7,49	0	0	1
Total	210 675	212 912	1,06 %	48, 8			537		586

Source : DGFIP et communauté d'agglomération du Pays Voironnais.

⁶⁸ Hors taxe additionnelle.⁶⁹ Hors taxe additionnelle.⁷⁰ Hors taxe additionnelle.⁷¹ Voir ci-dessous au chapitre de la politique culturelle.

7.3- Le financement des investissements

Les dépenses d'investissement, dont le total s'est élevé à 42 M€, ont été relativement stables, autour de 6 M€ par an, avec une augmentation à 8,5 M€ en 2015 et surtout 15 M€ en 2016.

Les principales dépenses d'équipement supérieures à 200 k€ au cours de la période ont été les suivantes :

Tableau 25 : Principales dépenses d'équipement – budget principal de 2012 à 2015

Désignation	Montant réalisé en € TTC	Années de réalisation
Ressourcerie ⁷² à La Buisse	1 919 665 €	2012/2014
Pôle d'échanges de Moirans	6 376 512 €	2012/2016
Pôle d'échanges de Voiron	2 138 670 €	2012/2016
Pôle d'échanges de Tullins	858 336 €	2012/2016
Equipements sportifs Dalmassière	914 476 €	2014/2015
Equipements sportifs Parvis Lafaille	810 523 €	2014/2016
Salle de Sports Badminton La Brunerie	3 397 630 €	2016 (essentiellement)
Aménagement du parking co-voiturage Champfeuillet	394 452 €	2014
Aménagement Divercité	1 148 505 €	2014/2015
TOTAL	17 958 769 €	

Source : Communauté d'agglomération du Pays Voironnais.

Le financement de ces investissements a conduit l'établissement à contracter un emprunt de 14,8 M€. Cette somme légèrement supérieure aux besoins a permis de reconstituer le fonds de roulement à hauteur de 2,9 M€.

Les montants de l'annuité de la dette en 2012 et 2015 résultent de renégociations de la dette ayant conduit à des remboursements anticipés.

Le montant exceptionnel des produits de cession en 2013 de 1,6 M€ résulte essentiellement de sorties de portages fonciers constitués de ventes à des tiers de terrains aménagés par la CAPV.

Les dépenses d'équipement dont le montant se situe entre 5,5 M€ et 6,5 M€, ont atteint 15 M€ en 2016, en raison de la réalisation d'importants projets, notamment les pôles d'échange de Voiron (1,5 M€) et de Moirans (4,5 M€).

L'importance des subventions d'équipement réside dans les opérations de restructuration urbaine des quartiers d'habitats sociaux ainsi que dans les aides accordées aux pôles de compétitivité et au programme NANO (voir ci-dessus).

⁷² Une ressourcerie est une structure qui récupère, trie, réutilise ou recycle les vieux objets. La ressourcerie du Pays Voironnais est un chantier d'insertion porté par deux associations d'insertion.

Tableau 26 : Le financement des investissements

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul sur la période
CAF brute	12 554 389	12 345 462	10 712 493	11 114 727	11 743 183	58 470 254
- Annuité en capital de la dette	9 195 586	3 601 944	3 325 087	7 434 854	3 648 443	27 205 915
= CAF nette ou disponible (C)	3 358 803	8 743 517	7 387 406	3 679 873	8 094 739	31 264 339
Taxes locales d'équipement et d'urbanisme	0	0	0	0	0	0
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 157 604	769 021	571 121	1 208 597	2 039 607	5 745 950
+ Subventions d'investissement reçues	2 152 823	1 918 093	1 805 492	1 870 360	3 428 624	11 175 391
+ Produits de cession	168 744	1 671 663	434 782	730 619	85 310	3 091 118
+ Autres recettes	0	12 500	0	0	0	12 500
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	3 479 170	4 371 277	2 811 396	3 809 575	5 553 541	20 024 959
= Financement propre disponible (C+D)	6 837 974	13 114 794	10 198 802	7 489 448	13 648 281	51 289 298
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>108,2 %</i>	<i>230,1 %</i>	<i>156,6 %</i>	<i>87,6 %</i>	<i>90,7 %</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	6 320 115	5 698 733	6 511 626	8 546 294	15 046 451	42 123 220
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	2 477 201	5 254 690	5 454 286	2 457 036	4 720 129	20 363 341
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	12 500	0	0	0	12 500
- Participations et inv. financiers nets	0	26 000	0	214 461	- 44 139	196 322
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	4 018	0	0	0	0	4 018
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	0	- 300	- 300
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 1 963 360	2 122 871	- 1 767 110	- 3 728 342	- 6 073 861	- 11 409 802
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	- 45 542	- 289 010	- 73 613	- 105 962	- 514 127
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 1 963 360	2 077 329	- 2 056 120	- 3 801 955	- 6 179 823	- 11 923 929
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	7 156 442	2 650 000	0	3 000 000	2 000 000	14 806 442
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	5 193 082	4 727 329	- 2 056 120	- 801 955	- 4 179 823	2 882 513

Source : ANAFI

Tableau 27 : Le financement des investissements (consolidation des budgets M 14)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul sur les années
CAF brute consolidée, budgets M14	14 035 553	12 626 039	10 759 965	12 075 281	13 013 538	62 510 376
- Annuité en capital de la dette	19 274 197	7 040 599	9 685 592	12 958 198	8 785 909	57 744 494
= CAF nette ou disponible consolidée, budgets M14 (C)	-5 238 644	5 585 440	1 074 374	-882 917	4 227 629	4 765 882
Taxes d'aménagement	0	0	0	0	0	0
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 157 604	769 021	571 121	1 208 597	2 039 607	5 745 950
+ Subventions d'investissement reçues	2 458 112	2 853 658	3 374 762	2 836 180	5 246 241	16 768 953
+ Produits de cession	168 744	1 671 663	5 937 842	730 619	85 310	8 594 177
+ Autres recettes	0	12 500	42 456	0	0	54 956
= Recettes d'inv. hors emprunts (D)	3 784 460	5 306 842	9 926 181	4 775 396	7 371 158	31 164 036
= Financement propre disponible consolidé, budgets M14 (C+D)	- 1 454 184	10 892 282	11 000 554	3 892 479	11 598 787	35 929 918
<i>Financement propre dispo/Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>- 19,9 %</i>	<i>106,0 %</i>	<i>104,8 %</i>	<i>33,4 %</i>	<i>67,5 %</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	7 296 439	10 275 935	10 498 466	11 666 201	17 192 671	56 929 713
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	2 477 201	5 254 690	5 492 728	2 457 036	4 920 129	20 601 783
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	12 500	42 456	0	0	54 956
- Participations et inv. financiers nets	0	26 000	4 700 000	-479 539	- 738 139	3 508 322
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	1 822 629	2 129 226	- 438 921	- 471 451	2 135 978	5 177 462
- Charges à répartir	4 018	0	0	0	0	4 018
+/- Variations autres dettes et cautionnements	- 4 745	- 1 334	- 4 752	- 6 076	- 2 219	- 19 127
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 13 049 727	- 6 804 735	- 9 289 422	- 9 273 691	- 11 909 633	- 50 327 208
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	-45 542	-289 010	-73 613	-105 962	-514 127
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 13 049 727	- 6 850 277	- 9 578 432	- 9 347 304	- 12 015 595	- 50 841 335
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	19 739 737	11 050 000	8 600 000	6 793 334	8 900 000	55 083 070
Mobilisation(-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	6 690 010	4 199 723	- 978 432	- 2 553 971	- 3 115 595	4 241 735

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

7.4- L'endettement

L'encours de dettes consolidé des budgets M 14 est stable au cours de la période. Rapporté à la CAF brute consolidée des budgets M 14, cet encours représente une capacité de désendettement qui atteint un maximum de 5,7 ans en 2014, ce qui est satisfaisant, le seuil d'alerte étant généralement considéré comme atteint à partir de douze ans.

Tableau 28 : Capacité de désendettement consolidée

En euros	2012	2013	2014	2015	2016
Encours de la dette agrégée, budgets M14	57 489 891	62 460 076	61 379 237	56 803 669	56 919 979
- Dettes réciproques	0	0	0	0	0
= Encours de la dette consolidée, budgets M14	57 489 891	62 460 076	61 379 237	56 803 669	56 919 979
/ CAF brute consolidée, budgets M14	14 035 553	12 626 039	10 759 965	12 075 281	13 013 538
= Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)	4,1	4,95	5,7	4,7	4,37

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

Pour ce qui concerne le budget principal, le montant total du capital restant dû au 1^{er} janvier 2017 était de 17,4 M€⁷³.

Onze emprunts sont assortis d'un taux variable⁷⁴, mais aucun d'entre eux ne présente un encours supérieur à 1 M€. Tous les emprunts correspondent à la catégorie A de la « classification Gissler⁷⁵ ». Le risque de taux est donc limité.

L'endettement consolidé (y compris hors M 14) se présente de la manière suivante (capital restant dû, en euros) :

Tableau 29 : Endettement consolidé

	En euros
Budget principal	17 494 678
Budget annexe Transports	182 925
Budget annexe aménagements structurants	937 731
Budget annexe Economie Immobilier	9 203 202
Budget annexe Economie aménagement	20 248 139
Budget annexe Eaux	6 053 626
Budget annexe assainissement	5 503 668
Budget distinct Office du tourisme	0
Total	56 621 969

Source : Budgets primitifs pour 2017

7.5- Analyse bilancielle

Le fonds de roulement est confortable, il est supérieur à 80 jours sur l'ensemble de la période.

Tableau 30 : Le fonds de roulement

au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	2016
= Ressources propres élargies	129 573 710	138 387 053	145 707 376	164 567 679	176 711 522
+ Dettes financières (hors obligations)	26 928 508	27 248 606	23 923 519	21 071 884	19 423 741
= Ressources stables (E)	156 502 218	165 635 658	169 630 894	185 639 563	196 135 263
= Emplois immobilisés (F)	148 212 099	152 618 210	158 669 566	174 506 594	189 182 117
= Fonds de roulement net global (E-F)	8 290 119	13 017 448	10 961 328	11 132 969	6 953 146
en nombre de jours de charges courantes	108,5	161,2	134,5	136,2	81,0

Source : comptes de gestion 2012 à 2016, traitement CRC

⁷³ Source : budget primitif pour 2017.

⁷⁴ Hors prêts dont le taux est indexé sur celui du livret A.

⁷⁵ Typologie des emprunts selon la nature du risque en application de la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales, mise en œuvre depuis 2010.

La trésorerie est abondante, même si une baisse est constatée en 2016. Par conséquent, la communauté d'agglomération a souscrit des emprunts malgré un niveau de trésorerie élevé en raison d'un manque de visibilité sur la réalisation des équipements.

Tableau 31 : La trésorerie

<i>Au 31 décembre en €</i>	2012	2013	2014	2015	2016
Fonds de roulement net global	8 290 119	13 017 448	10 961 328	11 132 969	6 953 146
- Besoin en fonds de roulement global	- 6 017 518	- 4 100 288	- 7 725 301	- 7 152 655	- 5 812 397
=Trésorerie nette	14 307 637	17 117 736	18 686 630	18 285 624	12 765 543
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	187,2	212,0	229,3	223,6	148,8

Source : ANAFI

7.6- Conclusion sur l'analyse financière

L'analyse financière rétrospective souligne la bonne santé financière de l'établissement : pour ce qui concerne le budget principal, la CAF brute représente plus du quart des produits de gestion, et les importants investissements (62 M€ en comptant les dépenses d'équipement et les subventions d'équipement versées) ont été financés à 82 % par le financement propre disponible (51,3 M€). Le résultat consolidé de l'ensemble des budgets est en progression constante, passant de 23 M€ en 2012 à 31,6 M€ en 2016.

Pour ce qui concerne le budget principal, la CAPV a eu recours à l'emprunt (14,8 M€ au cours de la période) au-delà de ce qui était nécessaire, ce qui s'est traduit par une trésorerie abondante, 12,7 M€ en 2016 et même 18,8 M€ en 2015, qui a représenté plus de 223 jours de charges courantes.

Cependant, les incertitudes relatives à la commercialisation des terrains aménagés pour le développement économique pourraient menacer cet équilibre.

8- ANNEXES

8.1- Annexe 1 : Population des communes

Tableau 32

Populations légales des communes en vigueur au 1er janvier 2016

Date de référence statistique : 1er janvier 2013

Source : Insee, Recensement de la population 2013

Traitement : Observatoire Economique du Pays Voironnais - janvier 2016

Nom de la commune	Population municipale	Population comptée à part	Population totale	Taux de croissance annuel moyen sur la période 2008-2013
La Bâtie-Divisin	890	29	919	0,7%
Bilieu	1 425	37	1 462	3,6%
La Buisse	3 166	78	3 244	3,5%
Charancieu	724	23	747	0,7%
Charavines	1 823	26	1 849	1,1%
Charnècles	1 504	34	1 538	0,6%
Chirens	2 362	43	2 405	3,6%
Coublevie	4 567	360	4 927	1,6%
Massieu	750	17	767	-0,2%
Merlas	498	9	507	0,8%
Moirans	7 917	166	8 083	0,4%
Montferrat	1 696	39	1 735	2,3%
La Murette	1 843	50	1 893	0,9%
Paladru	1 127	21	1 148	2,3%
Le Pin	1 246	43	1 289	0,3%
Pommiers-la-Placette	554	16	570	-1,4%
Réaumont	1 019	25	1 044	2,2%
Rives	6 012	87	6 099	-0,3%
Saint-Aupre	1 107	37	1 144	1,0%
Saint-Blaise-du-Buis	1 004	16	1 020	0,6%
Saint-Bueil	700	23	723	0,0%
Saint-Cassien	1 149	41	1 190	1,3%
Saint-Étienne-de-Crossey	2 564	137	2 701	0,4%
Saint-Geoire-en-Valdaine	2 390	30	2 420	0,4%
Saint-Jean-de-Moirans	3 329	76	3 405	2,1%
Saint-Julien-de-Raz	429	22	451	0,0%
Saint-Nicolas-de-Macherin	873	38	911	-0,4%
Saint-Sulpice-des-Rivoires	442	9	451	1,2%
Tullins	7 606	154	7 760	-0,1%
Velanne	511	10	521	1,4%
Voiron	19 988	618	20 606	-0,4%
Voissant	216	4	220	0,6%
Voreppe	9 565	356	9 921	-0,3%
Vourey	1 643	35	1 678	0,0%
TOTAL CAPV	92 639	2 709	95 348	0,5%
ISERE	1 235 387		1 263 850	0,8%
FRANCE	65 564 756		67 042 405	0,5%

8.2- Annexe 2 : Calcul de l'équivalent subvention correspondant au paiement échelonné sans intérêt

L'échelonnement du paiement correspondant à l'achat par la société Delion de l'actif industriel et de l'actif immobilier de l'entreprise Vertaris aurait dû donner lieu à un versement d'intérêts.

Le montant de ces intérêts non réclamés par la communauté d'agglomération consiste en une aide appelée « équivalent subvention ».

Un calcul actuariel permet de connaître le montant de cette aide avec les formules suivantes, avec pour hypothèse que les échéances sont annuelles et qu'il n'est prévu que trois échéances, la première échéance ayant lieu un an après la vente :

Tableau 33

	Prix de vente (Pv)	Intérêts (Int1) = prix de vente * taux d'intérêt annuel	= Pv * Tx
Un an après la vente	Montant de la première échéance (E1)	Intérêts (Int2) = (prix de vente – montant de la première échéance + montant des intérêts qui auraient dû être payés au cours de la première année) * taux d'intérêt annuel	= (Pv – E1 + Int 1) * Tx
Deux ans après la vente	Montant de la deuxième échéance (E2)	Intérêts (Int3) = (prix de vente – montant de la première échéance – montant de la deuxième échéance + montant des intérêts qui auraient dû être payés au cours de la première année + montant des intérêts qui auraient dû être versés au cours de la deuxième année) * taux d'intérêt annuel	= (Pv – E1 – E2 + Int 1 + Int 2) * Tx
Trois ans après la vente	Montant de la troisième échéance (E3)	Intérêts (Int4) = (prix de vente – montant de la première échéance – montant de la deuxième échéance – montant de la troisième échéance + montant des intérêts qui auraient dû être payés au cours de la première année + montant des intérêts qui auraient dû être versés au cours de la deuxième année + montant des intérêts qui auraient dû être payés au cours de la troisième année) * taux d'intérêt annuel	= (Pv – E1 – E2 – E3 + Int 1 + Int 2 + Int 3) * Tx
	Montant de l'équivalent subvention	Somme des intérêts	Somme des calculs ci-dessus

Où Pv = Prix de vente

Tx = taux d'intérêt

Int = intérêts

E = échéance

Les conventions de cession des actifs stipulent que les paiements ont été échelonnés sans donner lieu à la production d'intérêts.

Il s'agit là d'un avantage appelé « équivalent subvention ». La notion « d'équivalent subvention » est définie au 22 de l'article 2 du règlement No 651/2014 de la Commission européenne, du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité TFUE :

« *« équivalent-subvention brut » : le montant auquel s'élèverait l'aide si elle avait été fournie au bénéficiaire sous la forme d'une subvention, avant impôts ou autres prélèvements ;* ».

Le montant des intérêts qui auraient dû être versés pour un crédit à un taux 2 %⁷⁶ portant sur les sommes inscrites pour la vente des actifs est évalué ainsi :

L'actif immobilier a été vendu pour un montant de 3,68 M€ TTC le 31 mars 2014 avec des échéances annuelles étalées sur cinq ans, à partir du 31 mars 2015⁷⁷.

⁷⁶ Le taux de 2 % a été pris pour exemple en considérant les taux affichés sur l'année 2014 par la publication « Stat Info » de la Banque de France dans son numéro d'octobre 2016 (taux moyen des crédits échancés (trésorerie) aux entreprises, au 1^{er} trimestre 2014.

⁷⁷ Ce qui signifie que pendant un an, du 31 mars 2014 au 31 mars 2015, la société Delion a été propriétaire de l'actif immobilier sans avoir fait de versement à la CAPV.

Tableau 34 : Echéances de paiement de l'actif immobilier

Echéances	Dates	Montant de l'échéance	Intérêts
Transfert de propriété	31 mars 2014	0 €	73 600,00 €
1 ^{ère} échéance	31 mars 2015	184 000 €	71 392,00 €
2 ^{ème} échéance	31 mars 2016	184 000 €	69 139,84 €
3 ^{ème} échéance	31 mars 2017	184 000 €	66 842,64 €
4 ^{ème} échéance	31 mars 2018	184 000 €	64 499,49 €
Dernière échéance	31 mars 2019	2 944 000 €	6 909,47 €
Total		3 680 000 €	352 383,45 €

Source : acte de cession de l'actif immobilier et calcul par la CRC.

L'actif industriel a été vendu pour un montant de 2,04 M€ le 7 mars 2014, avec des échéances annuelles étalées sur trois ans à compter du 31 mars 2114.

L'acte de cession a été signé le 7 mars 2014 mais, conformément à son article 3, il ne prenait effet qu'à la date du transfert de propriété des actifs immobiliers, soit le 31 mars 2014.

Tableau 35 : Echéances des paiements de l'actif industriel

Echéances	Dates	Montant de l'échéance	Intérêts
Transfert de propriété	31 mars 2014	1 020 000,00 €	20 400,00 €
1 ^{ère} échéance	31 mai 2015	510 000 €	12 376,00 €
2 ^{ème} échéance	31 mai 2016	510 000 €	655,52 €
Total		2 040 000,00 €	33 431,52 €

Source : acte de cession de l'actif industriel et calcul par la CRC.

La vente à paiement différé de l'actif immobilier et de l'actif industriel de l'entreprise Vertaris à la société Delion a donc constitué un équivalent-subvention de 385 814,97 € (352 383,45 € + 33 431,52 €).

8.3- Annexe 3 : Les régies**Tableau 36 : Les régies**

Nom de la régie	Objet	Type	Clôture	Création	Vérification
Recettes et avances Patrimoine Culturel CAPV	Encaissements Musée archéologique	Mixte	30/04/2016		
Piscine CAPV	Droits d'entrée du public	Recettes		19/01/2015	
Tourisme plage divers	Entrées de la plage	Mixte		21/02/2002	12/08/2015
Ferti vert composteur	Compost déchets verts déchets alimentaires	Recettes		01/03/1997	20/07/2015
Vente de conteneurs CAPV	Ventes de conteneurs	Recettes		16/02/2014	20/07/2015
Promotions manifestations CAPV	Participations actions de promotion et manifestations	Recettes		18/05/2006	04/03/2011

Source : comptable public

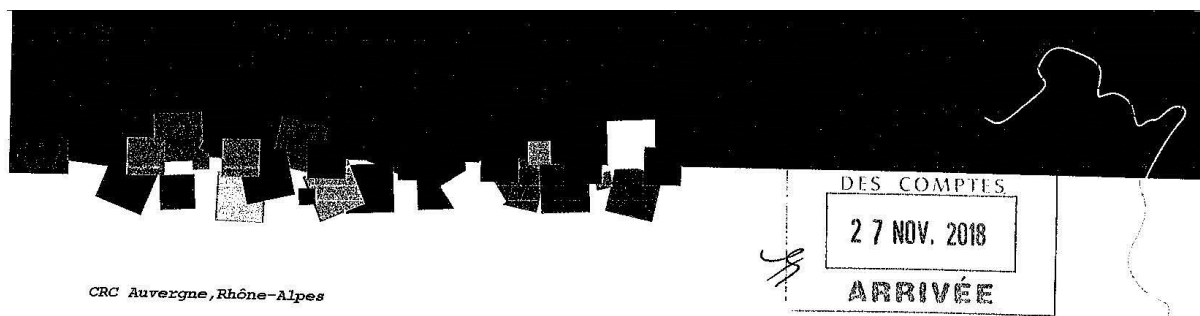
8.4- Annexe 4 : Le fonds de roulement**Tableau 37 : Le fonds de roulement**

au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	2016
Dotations, réserves et affectations	95 127 180	102 890 828	111 471 546	126 553 772	134 927 584
+ Droit de l'affectant	0	0	0	0	0
- Neutralisation des amortissements des subventions d'équipement versées	0	0	0	0	0
+/- Différences sur réalisations	- 1 552 235	- 2 044 077	- 2 122 040	- 2 074 335	- 1 994 551
+/- Résultat (fonctionnement)	8 259 563	8 238 889	5 509 169	6 334 626	7 003 608
+ Subventions	27 243 202	28 973 413	30 520 700	33 425 616	36 483 881
<i>dont subventions transférables</i>	<i>2 335 893</i>	<i>3 202 874</i>	<i>3 197 503</i>	<i>3 612 486</i>	<i>3 702 991</i>
<i>dont subventions non transférables</i>	<i>24 907 308</i>	<i>25 770 540</i>	<i>27 323 197</i>	<i>29 813 130</i>	<i>32 780 891</i>
+ Provisions pour risques et charges nettes des neutralisations pour R&C sur emprunts	496 000	328 000	328 000	328 000	291 000
<i>dont provisions pour R&C sur emprunts</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
= Ressources propres élargies	129 573 710	138 387 053	145 707 376	164 567 679	176 711 522
+ Dettes financières (hors obligations)	26 928 508	27 248 606	23 923 519	21 071 884	19 423 741
= Ressources stables (E)	156 502 218	165 635 658	169 630 894	185 639 563	196 135 263
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	113 333 977	118 633 457	129 222 265	139 641 934	146 156 277
<i>dont subventions d'équipement versées</i>	<i>21 845 690</i>	<i>24 663 319</i>	<i>27 279 855</i>	<i>27 210 946</i>	<i>29 169 588</i>
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	<i>1 948 769</i>	<i>2 068 637</i>	<i>2 038 478</i>	<i>2 803 221</i>	<i>2 423 041</i>
<i>dont immobilisations corporelles</i>	<i>89 402 676</i>	<i>91 738 659</i>	<i>99 741 090</i>	<i>109 067 745</i>	<i>114 047 765</i>
<i>dont immobilisations financières</i>	<i>136 842</i>	<i>162 842</i>	<i>162 842</i>	<i>560 022</i>	<i>515 883</i>
+ Immobilisations en cours	20 237 817	19 313 109	14 567 789	17 771 383	25 756 513
+ Encours de production et travaux stockés	0	0	0	0	0
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	11 139 397	11 125 194	11 125 194	13 265 346	13 265 346
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	3 500 908	3 500 908	3 419 766	3 419 766	3 489 854
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA, CCAS et caisse des écoles)	0	45 542	334 552	408 165	514 127
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	0	0	0	0	0
= Emplois immobilisés (F)	148 212 099	152 618 210	158 669 566	174 506 594	189 182 117
= Fonds de roulement net global (E-F)	8 290 119	13 017 448	10 961 328	11 132 969	6 953 146
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>108,5</i>	<i>161,2</i>	<i>134,5</i>	<i>136,2</i>	<i>81,0</i>

Source : comptes de gestion 2012 à 2016, traitement CRC

8.5- Annexe 5 : Acronymes

AAGV : aire d'accueil des gens du voyage ;
ABS : analyse des besoins sociaux ;
ACFI : agent chargé de la fonction d'inspection ;
ADPAH : aide à domicile des personnes âgées et handicapées ;
ATESAT : assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire ;
BPIFrance : Banque publique d'investissement ;
CAPV : communauté d'agglomération du Pays Voironnais ;
CCAS : centre communal d'action sociale ;
CIAS : centre intercommunal d'action sociale ;
CNRACL : caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales et hospitaliers ;
CPEF : centre de planification à l'éducation familiale ;
DGA : directeur général adjoint ;
DIRECCTE : direction régionale des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi (service de l'État) ;
DUER : document unique d'évaluation des risques ;
ENVOL : réseau d'entreprises ;
EPCC : établissement public de coopération culturelle ;
ETP : équivalent temps plein ;
GIP : groupement d'intérêt public ;
GPEC : gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;
IFTS : indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires ;
IHTS : indemnités horaires pour travaux supplémentaires
MIFE : Maison de l'information de la formation et de l'emploi ;
NANO : programme de recherche sur les nanotechnologies ;
OPAH : opération programmée d'amélioration de l'habitat ;
PLIE : plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi ;
PLU : plan local d'urbanisme ;
RIFSEEP : régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État ;
RSE : responsabilité sociale des entreprises ;
SCOT : schéma de cohérence territoriale ;
SISV : syndicat intercommunal scolaire du Voironnais ;
SMAV : syndicat mixte d'aménagement du Voironnais.



CRC Auvergne, Rhône-Alpes

KAR A181748 KJF

27/11/2018

Le Président
Jean-Paul Bret

Madame Marie-Christine DOKHELAR
Présidente
CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
124 boulevard Vivier Merle
CS 23624
69503 LYON Cedex 3

Voiron, le 23 novembre 2018

Lettre
recommandée AR

Madame la Présidente,

Par courrier en date du 26 octobre, vous avez bien voulu me transmettre le rapport d'observations définitives concernant la Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais pour les exercices de 2009 à 2016.

Je tiens **en premier lieu** à vous remercier de la prise en compte des remarques que la Communauté a pu faire suite aux observations provisoires et surtout suite à mon audition du 21 septembre 2018.

En second lieu, je veux par la présente vous assurer que vos trois recommandations formulées dans le rapport seront exécutées :

- les recommandations 1 et 3 seront mises en œuvre dès 2019,
 - la recommandation 2 devient caduque dans la mesure où l'édition 2018 du cirque était la dernière sur le territoire du Pays Voironnais.
- Nous notons cependant cette nécessité pour toute autre manifestation organisée par le Pays Voironnais.

En troisième lieu, je souhaiterais rappeler que :

- sur l'ensemble des réponses apportées aux observations provisoires, sur la gestion des ressources humaines, certaines n'ont pas été prises en compte (absentéisme, autorisations d'absence, évaluation...);
- à propos du système d'information, après une mobilisation importante, pour la mise à niveau de la ville de Voiron dans le cadre de la mutualisation, le temps est venu de répondre aux remarques formulées dans le rapport (approbation de la stratégie d'ensemble par le Conseil, accroissement de la sécurité et réponse aux nouvelles obligations RGP, DPO).

Pays Voironnais
Communauté du Pays Voironnais

COMMUNAUTÉ DU PAYS VOIRONNAIS

40, rue Mainssieux - CS 80363
38516 Voiron cedex
Tél. : 04 76 93 17 71

www.paysvoironnais.com

- concernant le dossier Ecocis, qui a fait l'objet de l'essentiel de nos discussions lors de l'audition du 21 septembre, je souhaite rappeler les points importants qui ont guidé l'action de la Communauté, à savoir :

- le souci permanent de la Communauté a été de préserver les intérêts du territoire en terme d'emploi, de foncier et de finances, puisqu'à terme et après restructuration et réhabilitation du site, nous pourrions conclure que l'argent public n'a pas été gaspillé,

- toutes les décisions ont été prises par l'assemblée délibérante,

- dans ce dossier complexe qui n'est pas clos, la Communauté doit être considérée comme « victime » et c'est pour cette raison qu'elle s'est portée partie civile dans la plainte déposée par la BPI, instruite actuellement par la justice.

Pour terminer, je relève avec satisfaction votre conclusion, concernant l'analyse financière rétrospective, évoquant la « *bonne santé financière de l'établissement* » et note avec attention votre mise en garde sur les incertitudes financières relatives à la commercialisation des terrains économiques.

Dans l'attente de votre deuxième envoi, je reste à votre entière disposition et vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'assurance de mes salutations distinguées.



Jean-Paul BRET

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

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr