



Lyon, le 27 janvier 2016

**La présidente**

N° D160338

**Recommandée avec A.R.**

**Réf.** : ma lettre n° D154173 du 14 décembre 2015

**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 de l'agglomération d'Annecy au cours des exercices 2009 à 2013.

À 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. 241-18 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. 241-23 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 la Haute-Savoie.

**Monsieur Jean-Luc RIGAUT**

Président de la communauté  
de l'agglomération d'Annecy  
46 avenue des Iles  
BP 90270  
74007 ANNECY cedex

*J'appelle votre attention sur les dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et plus particulièrement sur son article 107 introduisant un article L. 243-7 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'exécutif 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. 143-10-1."*

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.

Cet article prévoit également la transmission des présentes observations définitives aux maires des communes membres de la communauté d'agglomération, après sa présentation à votre organe délibérant. Il sera présenté par le maire de chaque commune au plus proche conseil municipal et donnera lieu à un débat.

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

**Catherine de Kersauson**

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES  
ET SA  
RÉPONSE

Communauté de  
l'agglomération d'Annecy (74)

Exercices 2009 à 2013

Observations définitives  
délibérées le 15 octobre 2015

## SOMMAIRE

<b>1-</b>	<b><u>PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE DE L'AGGLOMERATION D'ANNECY.....</u></b>	<b><u>8</u></b>
1.1-	Présentation générale .....	8
1.2-	Le projet communautaire .....	9
1.2.1-	Le projet territorial .....	9
1.2.2-	Un large champ de compétences.....	10
<b>2-</b>	<b><u>LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE.....</u></b>	<b><u>11</u></b>
2.1-	La qualité de l'information budgétaire.....	11
2.1.1-	Les débats d'orientation budgétaire .....	11
2.1.2-	La fiabilité des prévisions budgétaires.....	12
2.1.3-	Les annexes des comptes administratifs .....	14
2.2-	La fiabilité des comptes.....	14
2.2.1-	La concordance de la dette financière .....	14
2.2.2-	Les opérations de rattachement des charges à l'exercice.....	15
2.2.3-	Le suivi du patrimoine .....	15
2.2.4-	La gestion des provisions.....	16
2.2.5-	La politique d'amortissement.....	18
2.2.6-	L'imputation du régime indemnitaire .....	18
2.2.7-	La présentation comptable du budget transport .....	19
<b>3-</b>	<b><u>ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE.....</u></b>	<b><u>19</u></b>
3.1-	La formation de l'autofinancement (budget principal).....	20
3.1.1-	Les produits de gestion .....	20
3.1.2-	L'évolution des charges gestion.....	23
3.1.3-	L'EBF et l'autofinancement brut .....	25
3.2-	Le financement des investissements.....	26
3.3-	La situation bilancielle .....	26
3.3.1-	Le fonds de roulement et la trésorerie.....	26
3.3.2-	La dette .....	27
3.4-	La mise en place de la redevance spéciale sur le budget ordures ménagères.....	30
3.5-	Les engagements financiers .....	30
3.6-	L'actualisation de la situation financière à 2014 (budget principal).....	30
<b>4-</b>	<b><u>LES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC : LE CENTRE DES CONGRES ET LES TRANSPORTS URBAINS.....</u></b>	<b><u>32</u></b>
4.1-	La délégation à la SA Impérial Palace de l'exploitation du centre des congrès de l'Impérial.....	32
4.1.1-	Le montage de l'Impérial Palace .....	32
4.1.2-	Les risques juridiques de la délégation .....	33
4.1.3-	Le contrôle de la C2A sur le service délégué.....	38
4.2-	La délégation à la SIBRA de l'exploitation des transports urbains de l'agglomération .....	42
4.2.1-	La SIBRA, opérateur historique des transports publics annéciens .....	42
4.2.2-	La procédure de passation.....	42
4.2.3-	L'équilibre économique du contrat .....	43
4.2.4-	Le financement du service .....	47
4.2.5-	La transformation de la SIBRA en société publique locale .....	48
<b>5-</b>	<b><u>LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET LES INDEMNITES .....</u></b>	<b><u>49</u></b>
5.1-	La croissance des charges de personnel.....	49
5.1.1-	La tendance globale .....	49
5.1.2-	L'effet du glissement vieillesse technicité .....	50
5.1.3-	La progression des effectifs .....	51
5.1.4-	La stabilité du régime indemnitaire jusqu'en 2012.....	52
5.2-	Le cas du personnel du centre intercommunal d'action sociale (CIAS).....	52

<b>5.3-</b>	<b>Les indemnités des élus .....</b>	<b>54</b>
5.3.1-	Les indemnités du mandat 2008-2014 .....	54
5.3.2-	Les indemnités du mandat 2014-2020 .....	55
<b>5.4-</b>	<b>La rémunération des personnels .....</b>	<b>56</b>
5.4.1-	Le régime indemnitaire des agents.....	56
5.4.2-	La prise en compte de la manière de servir des agents .....	57
<b>5.5-</b>	<b>Les avantages en nature .....</b>	<b>57</b>
5.5.1-	Les véhicules de fonction et de service.....	58
5.5.2-	L'attribution des logements de fonction .....	58
<b>5.6-</b>	<b>Le temps de travail et l'absentéisme .....</b>	<b>60</b>
5.6.1-	L'obligation annuelle de travail des agents.....	60
5.6.2-	L'absentéisme .....	60
<b>6-</b>	<b><u>ANNEXES.....</u></b>	<b><u>63</u></b>
<b>6.1-</b>	<b>L'impact de la suppression de la taxe professionnelle.....</b>	<b>63</b>
<b>6.2-</b>	<b>Ressources d'exploitation.....</b>	<b>64</b>
<b>6.3-</b>	<b>Les ressources institutionnelles .....</b>	<b>64</b>
<b>6.4-</b>	<b>Le financement des investissements .....</b>	<b>65</b>

## SYNTHESE

La chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes a procédé à l'examen de la gestion de la communauté d'agglomération d'Annecy (C2A) sur la période 2009 à 2013, en veillant autant que possible à intégrer les données les plus récentes. Etablissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant 13 communes autour de la ville d'Annecy, pour une population totale de 140 040 habitants, elle bénéficiait en 2014 d'un budget primitif de 122 M€ de recettes réelles de fonctionnement pour des dépenses de 113 M€.

Les compétences de la C2A ont peu varié pendant la période sous revue. La C2A a lancé un projet de fusion de ses communes membres en une commune nouvelle qui n'avait pas abouti à l'achèvement du contrôle. La chambre relève en particulier que la gestion des personnes âgées, pour laquelle l'agglomération a créé deux établissements publics qui assurent une même fonction de gestion des maisons de retraite, semble pouvoir être rationalisée.

En ce qui concerne la qualité et la fiabilité de l'information financière, la chambre constate principalement que la gestion pluriannuelle des dépenses d'investissement sous la forme d'autorisations de programme n'a été mise en place que tardivement et que le pilotage budgétaire peut encore être optimisé par une inscription plus réaliste des crédits d'investissement de l'agglomération. La chambre prend par ailleurs acte des engagements pris par la C2A et des ajustements d'ores et déjà effectués par celle-ci à la suite de son intervention.

La situation financière de la C2A est fragile. Son endettement est conséquent. Après s'être amélioré de manière appréciable, son autofinancement diminue sensiblement en 2014 du fait de recettes en diminution, malgré la quasi stabilisation des dépenses de gestion. L'évolution constatée doit inciter la C2A, dans le contexte de la réduction des concours financiers de l'Etat, à prévenir tout risque de dégradation de sa situation financière. A titre plus particulier, et bien que le coût n'en ait pas été négligeable, la chambre relève que la dette financière de l'agglomération est saine à l'issue d'opération de sécurisation de sa dette structurée.

La C2A a délégué la gestion de deux services publics emblématiques, le centre des congrès et les transports urbains, dans des conditions juridiquement fragiles. Les appels d'offres ont été réalisés dans des conditions impropres à une mise en concurrence effective privilégiant ainsi les exploitants historiques, la société Imperial Palace et la SIBRA. Celles-ci ont en outre bénéficié de clauses financières favorables telles que l'absence de redevance autre que symbolique à verser ou la prise en charge du risque d'exploitation par la collectivité. Dans les deux cas, la C2A a créé, ou a l'intention de créer, une société publique locale pour remédier à ces difficultés. La chambre l'invite néanmoins à renforcer le contrôle qu'elle exerce sur les exploitants du centre des congrès et des transports urbains et à rééquilibrer les clauses financières des contrats de délégation afin de préserver ses intérêts.

Le personnel de la C2A est essentiellement employé à l'exercice des missions intercommunales. L'agglomération ne porte presque aucune mutualisation de services avec ses communes membres et pourra saisir l'opportunité du schéma de mutualisation qu'elle doit adopter avant le 31 décembre 2015 pour l'accroître. La maîtrise financière et juridique de la gestion des ressources humaines pourrait être améliorée. Les charges de personnel ont progressé à un rythme soutenu de 3,2 % par an entre 2009 et 2013, sous l'effet combiné de l'augmentation des effectifs et de l'attribution d'une prime exceptionnelle en 2013. La chambre relève que la C2A verse indûment une prime de fin d'année à certains de ses agents recrutés et l'incite à renforcer la traçabilité et le contrôle de l'utilisation des véhicules de service. La chambre l'encourage enfin à poursuivre ses efforts de maîtrise de l'absentéisme, dont le niveau demeure supérieur à la moyenne nationale.

## RECOMMANDATIONS

1. Etudier la mutualisation du contrôle de gestion avec la ville d'Annecy dans le cadre du schéma de mutualisation à mettre en place au 1<sup>er</sup> janvier 2016.
2. A l'occasion de l'entrée en service du nouveau centre de séminaire et de congrès, étudier avec la ville d'Annecy une gestion unifiée de l'hôtel, du casino et des espaces congrès, sous la responsabilité d'une même collectivité.
3. Régulariser la situation des agents du centre intercommunal d'action sociale.
4. Encadrer l'utilisation des véhicules de service par les agents.

La chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, à l'examen de la gestion de la communauté d'agglomération d'Annecy pour les exercices 2009 à 2013, en veillant autant que possible à intégrer les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre en date du 10 février 2014 adressée à M. Jean-Luc RIGAUT, président de la communauté d'agglomération.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ la qualité de l'information financière et comptable ;
- ♦ l'analyse de la situation financière ;
- ♦ les délégations de service public du centre des congrès et des transports urbains ;
- ♦ les dépenses de personnel et la gestion des ressources humaines.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 17 décembre 2014 avec M. RIGAUT.

Lors de sa séance du 10 mars 2015, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 12 mai 2015 à M. RIGAUT et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites et procédé à l'audition demandée par M. RIGAUT, la chambre, lors de sa séance du 15 octobre 2015, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

La chambre appelle l'attention sur les récentes dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et plus particulièrement sur son article 107 introduisant un article L. 243-7 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'exécutif 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. 143-10-1.*"

Cet article prévoit également la transmission des présentes observations définitives aux maires des communes membres de la communauté d'agglomération après sa présentation à l'organe délibérant. Les observations définitives doivent être présentées par le maire de chaque commune au plus proche conseil municipal et donner lieu à un débat.

## **1- PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE DE L'AGGLOMERATION D'ANNECY**

### **1.1- Présentation générale**

Instituée le 1<sup>er</sup> janvier 2001, la communauté de l'agglomération d'Annecy a pris la succession du district de l'agglomération annécienne créé en 1991.

Organisée autour de la ville-centre d'Annecy (52 375 habitants), préfecture de la Haute-Savoie et principale commune du département, elle regroupe 13 communes : Annecy,

Annecy-le-Vieux (20 881 habitants.), Seynod (19 499 habitants), Cran-Gevrier (17 606 habitants.), Meythet (8 583 habitants), Poisy (6 982 habitants), Pringy (4 129 habitants), Epagny (3 979 habitants), Argonay (2 888 habitants), Metz-Tessy (2 800 habitants.), Chavanod (2 474 habitants), Quintal (1 238 habitants) et Montagny-les-Lanches (607 habitants). Le territoire accueille ainsi 144 040 habitants.

Sa population augmente de manière constante et se répartit sur la pyramide des âges de la même façon que la population nationale<sup>1</sup>. L'activité économique du territoire se caractérise par une industrie mécanique et agroalimentaire dynamique ainsi qu'un tourisme développé. Plusieurs grandes entreprises y ont implanté leur siège : Alcatel Vacuum Technologie, Fusalp, Salomon. Le taux de chômage y est ainsi inférieur de près de trois points à la moyenne nationale et la population bénéficie d'un revenu annuel moyen par habitant supérieur de 2 500 euros à la moyenne nationale. La population de l'agglomération d'Annecy est plutôt favorisée au plan sociologique.

La communauté d'agglomération d'Annecy est confrontée aux problématiques de montagne et aux questions littorales en raison de la proximité du lac, bien que seules deux communes, Annecy et d'Annecy-le-Vieux en soient riveraines.

## 1.2- Le projet communautaire

### 1.2.1- Le projet territorial

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 imposait l'adoption par le Préfet d'un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), destiné à rationaliser la carte intercommunale. En Haute-Savoie, le projet de SDCI n'a pas été adopté avant le 31 décembre 2011, date butoir fixée par la loi, compte tenu des oppositions soulevées par le projet présenté. La carte de l'intercommunalité du département n'a donc été modifiée qu'à la marge par des procédures de rattachement des communes isolées à des EPCI à fiscalité propre, lancées hors SDCI par le représentant de l'Etat dans le département.

L'intercommunalité correspondant au bassin de vie<sup>2</sup> qui s'organise autour du lac d'Annecy demeure morcelée.

Outre la communauté d'agglomération d'Annecy, trois autres intercommunalités bordent le lac d'Annecy : les communautés de communes de la rive gauche du lac d'Annecy, de la Tournette et du Pays de Faverges. Toutes adhèrent au syndicat intercommunal du lac d'Annecy (SILA), chargé de la gestion du lac et qui contribue à l'exercice par la C2A de ses compétences « assainissement » et « ordures ménagères ». Elles sont également membres du syndicat mixte du schéma de cohérence territoriale (SCOT) du bassin annécien. Le SCOT est un document de planification urbanistique qui définit les orientations stratégiques d'aménagement du bassin de vie. La présence des quatre intercommunalités dans ces deux syndicats démontre l'existence d'une véritable logique de territoire.

L'article 21 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a ouvert la possibilité pour les communes membres d'un EPCI de fusionner en une « *commune nouvelle* »<sup>3</sup>. L'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales

<sup>1</sup> 25 % de 0 à 19 ans ; 61 % de 20 à 64 ans ; 14 % de plus de 65 ans

<sup>2</sup> Le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et à l'emploi.

<sup>3</sup> L'article L. 2113-2 du CGCT dispose ainsi que :

« Une commune nouvelle peut être créée en lieu et place de communes contiguës :

1° Soit à la demande de tous les conseils municipaux ;

(CGCT) prévoit que si l'ensemble de ces communes se regroupent en une seule commune nouvelle, la création de cette dernière emporte suppression de l'intercommunalité.

Un processus de regroupement des 13 communes membres de l'agglomération en une nouvelle commune pour le 1<sup>er</sup> janvier 2016 a été lancé par délibération du conseil communautaire du 25 juin 2015. Alors que ce processus n'avait pas abouti à l'achèvement du contrôle, l'ordonnateur a estimé dans sa réponse qu'un certain nombre de communes urbaines seraient prêtes à poursuivre la réflexion autour d'une commune nouvelle en cas d'échec définitif du processus engagé.

Le positionnement futur de la C2A devra tenir compte de l'évolution du schéma départemental de coopération intercommunale. Le Préfet de la Haute-Savoie a proposé le 29 septembre 2015 à la commission départementale de coopération intercommunale de fusionner la C2A avec quatre communautés de communes voisines (pays d'Albi, Tournette, Rive Gauche du lac d'Annecy, Pays de la Fillière).

#### 1.2.2- Un large champ de compétences

##### 1.2.2.1- Les principales compétences

Au titre de ses compétences obligatoires, la C2A est compétente en matière de développement économique qui englobe à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002 la gestion du tourisme (office de tourisme, tourisme d'affaires, gestion des congrès et du centre de congrès) et la gestion d'un pôle sur les nouvelles technologies de l'information à partir d'images virtuelles<sup>4</sup>. Elle est compétente également en matière d'équilibre social de l'habitat, de politique de la ville et d'aménagement de l'espace communautaire, cette dernière compétence incluant l'organisation des transports urbains.

Dans le cadre de ses compétences optionnelles, la communauté d'agglomération est compétente pour la gestion de l'eau et de l'assainissement, ainsi que pour l'élimination et la valorisation des déchets. Pour l'exercice de ces deux dernières compétences, la C2A adhère au syndicat intercommunal du lac d'Annecy.

Ses statuts lui confient nombre de compétences complémentaires. Pour les principales d'entre elles, outre les voiries d'intérêt communautaire, la C2A gère des équipements sportifs d'intérêt communautaire (des gymnases, des piscines dont la piscine-patinoire d'Annecy, le stade nautique). Elle a également en charge des équipements structurants de la vie culturelle de l'agglomération : l'Ecole d'arts, le musée-château, Bonlieu scène nationale, le théâtre d'Annecy, l'Ecole nationale de musique et de danse, ainsi qu'un réseau de salles de diffusion (Brise-Glace, Auditorium de Seynod ...). La communauté d'agglomération est aussi chargée de la constitution de réserves foncières pour les opérations d'aménagement d'espaces d'intérêt communautaire et les opérations de logement d'intérêt communautaire. Le service aux personnes âgées (§ 1.2.2.2 suivant) relève également de la C2A.

Au regard de son pacte statutaire, la C2A bénéficie de larges attributions, ce que traduit un coefficient d'intégration fiscale supérieur à la moyenne (0,40 en 2014 contre 0,34 pour la moyenne de la catégorie à laquelle appartient l'agglomération).

---

2° Soit à la demande des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, représentant plus des deux tiers de la population totale de celles-ci ;

3° Soit à la demande de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, en vue de la création d'une commune nouvelle en lieu et place de toutes ses communes membres (...)

<sup>4</sup> A ce titre, la C2A prend la compétence sur le centre international du cinéma d'animation, le marché international du film d'animation et le festival annuel qui lui est rattaché.

Le champ des compétences de la C2A a peu évolué pendant la période sous revue. Celle-ci a intégré, en 2013, les compétences relatives à la gestion du mobilier urbain et à la mise à disposition de bicyclettes. Les contours de la compétence économique ont été modifiés par des transferts de zones d'activité économiques entre la C2A et ses communes membres.

#### 1.2.2.2- La compétence relative au service aux personnes âgées

Les statuts de la C2A lui confèrent une compétence en matière de services aux personnes âgées qui recouvre en particulier la construction et la gestion des établissements accueillant des personnes âgées. Les statuts précisent que la gestion de ces établissements de personnes âgées entraîne la création d'un centre intercommunal d'action sociale (CIAS). Le CIAS assure des services à la personne visant à favoriser le maintien à domicile (soins à domicile, portage de repas...), ainsi qu'un hébergement en établissements non médicalisés. Il gère aussi les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) les Airelles (Annecy), la Prairie (Annecy), les Vergers (Annecy-le-Vieux) et la Villa Romaine (Annecy), pour un total de plus de 200 places d'hébergement. Bien que ses statuts soient muets sur ce point, la C2A a également créé un établissement public médico-social : l'établissement public intercommunal de l'agglomération d'Annecy (EPI2A). Créé au 1<sup>er</sup> janvier 2006, ce dernier relève de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale et de l'article L. 312-1 (alinéa 6) du code de l'action sociale et des familles<sup>5</sup>. Il gère quatre autres EHPAD construits et préfinancés entre 2006 et 2010 par la C2A (Les Ancolies, Le Barioz, La Bartavelle, Les Parouses), soit environ 300 places de résidents.

Ces deux établissements qui ont été créés par la C2A assurent la gestion des EHPAD de manière redondante. Une forte interpénétration des trois structures (C2A, CIAS, EPI2A) est constatée. Ainsi, la directrice du CIAS est directrice générale adjointe de la C2A et membre du conseil d'administration de l'EPI2A.

La gestion des EHPAD dans l'agglomération annécienne pourrait donc être rationalisée en étant confiée à un unique acteur. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que « ...la communauté d'agglomération réfléchit depuis quelques années à la possibilité de confier la gestion des EHPAD à un opérateur unique et serait donc favorable à ce rapprochement... ».

## 2- LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

### 2.1- La qualité de l'information budgétaire

#### 2.1.1- Les débats d'orientation budgétaire

L'article L. 2312-1 du CGCT impose aux communes et établissements publics de coopération intercommunale de 3 500 habitants et plus, de tenir chaque année un débat d'orientation budgétaire (DOB) dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget. La communauté d'agglomération d'Annecy s'est conformée à cette obligation pendant la période sous revue.

<sup>5</sup> Article L. 312-1 du CASF : « I. — Sont des établissements et services sociaux et médico-sociaux, au sens du présent code, les établissements et les services, dotés ou non d'une personnalité morale propre, énumérés ci-après : ...6° Les établissements et les services qui accueillent des personnes âgées ou qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale ».

L'article précité, prévoit que le DOB doit porter sur les orientations générales du budget « *de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés* ». Selon la jurisprudence, il doit comporter des éléments d'analyse prospective, des informations sur les principaux investissements projetés, sur le niveau d'endettement et son évolution prévue, ainsi que sur l'évolution envisagée des taux d'imposition (CAA Douai, 14 juin 2005, commune de Breteuil-sur-Noye). Le volet prospectif du DOB doit figurer dans la note explicative de synthèse qui doit être préalablement communiquée aux élus.

Les notes de synthèse, dont le contenu est repris dans le corps des délibérations adoptées à l'issue des débats, portent sur la conjoncture internationale, l'environnement national (dont les dotations de l'Etat et la péréquation horizontale) pour les collectivités locales, l'exécution du budget en cours, les grandes lignes du budget N+1. La Chambre relève pour la période sous revue que les perspectives d'évolution pluriannuelles au-delà de l'année N+1 n'ont été évoquées que dans le cadre du DOB 2013 sous la forme d'une synthèse de l'étude d'un cabinet conseil. Une autre analyse prospective a été présentée, cette fois hors procédure du DOB, au conseil communautaire le 18 septembre 2014.

Les élus communautaires disposent d'une visibilité sur les investissements prévus sur la mandature par le biais d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI). Il ne constitue pas un document interne, mais est voté en conseil communautaire en début de mandat (séance du 25 juin 2009 sur le PPI 2009-2013, séance du 27 juin 2013 pour le PPI suivant), ce qui constitue une bonne pratique. Cependant, la communauté d'agglomération n'en a pas présenté l'état d'avancement pendant la période sous revue.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que les études prospectives, ainsi qu'une information sur la mise en œuvre du PPI, feront l'objet d'une diffusion régulière dans le cadre du débat d'orientation budgétaire. La chambre appelle son attention sur les conséquences de la loi NOTRe (loi n°2015-991 du 7 août 2015). Celle-ci prévoit, en son article 107-II-A4è, en lieu et place d'un débat, la présentation d'un rapport d'orientation budgétaire donnant lieu à délibération et devant porter sur un champ élargi notamment à l'évolution des dépenses et effectifs de la collectivité.

#### 2.1.2- La fiabilité des prévisions budgétaires

Le calendrier budgétaire de l'agglomération se traduit par le vote d'un budget primitif en fin d'année N ou en début d'année N+1. Un budget supplémentaire (BS) est voté durant le deuxième semestre N+1 (en même temps ou après le vote du compte administratif N-1). Le BS intègre les reports de résultats et les restes à réaliser en investissements de l'année N-1.

L'article L. 1612-4 du CGCT prescrit aux communes d'évaluer leurs recettes et leurs dépenses inscrites au budget « *de façon sincère* ».

Les dépenses de fonctionnement sont réalisées à 98 % environ des crédits ouverts par les budgets votés. Les recettes de fonctionnement ont été réalisées à plus de 100 % des budgets votés. Cette tendance à la sous-estimation des dépenses et à la surestimation des recettes traduit une certaine prudence de la communauté d'agglomération.

En ce qui concerne les investissements, la C2A ne s'est dotée d'autorisations de programmes (AP) pour ses principales opérations qu'en 2012, ce qui constitue une mesure tardive pour une collectivité de cette importance.

L'exécution des dépenses d'équipement par rapport aux crédits ouverts dans l'année est médiocre : moins de la moitié des crédits ouverts de l'année est mandatée (sauf en 2013).

Le plan pluriannuel qui a été voté en début de mandat pour la période 2009-2014 reflète également cette tendance à une sur-programmation puisque sa réalisation, s'effectuerait en près de 15 années sur la base de la consommation moyenne constatée des crédits<sup>6</sup>.

**Tableau 1 : Taux d'exécution budgétaire du budget principal<sup>7</sup>**

Prévisions globales (BP + BS)	2009	2010	2011	2012	2013
Dépenses de gestion courante	98 %	98 %	98 %	98 %	98 %
Dépenses de fonctionnement	98 %	98 %	98 %	98 %	98 %
Recettes de gestion courante	99 %	100 %	102 %	102 %	102 %
Recettes de fonctionnement	100 %	100 %	102 %	103 %	102 %
Dépenses d'équipement	49 %	45 %	38 %	43 %	55 %
Dépenses financières	43 %	90 %	74 %	40 %	50 %
Dépenses d'investissement	48 %	55 %	43 %	39 %	57 %
Recettes d'équipement	46 %	62 %	34 %	33 %	38 %
Recettes financières	29 %	23 %	28 %	51 %	36 %
Recettes d'investissement	47 %	55 %	41 %	46 %	44 %

Source : CA du budget principal

Les crédits annulés ont été importants en 2012, représentant 16 % des crédits ouverts du fait de la mise en place des AP à la fin de cet exercice.

**Tableau 2 : Exécution des dépenses d'équipement**

	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Prévisions</b>	48 248 430	50 461 290	47 066 101	41 769 026	39 796 413
<b>RAR N</b>	24 258 153	26 841 546	28 738 117	17 089 657	16 252 281
<b>Annulations</b>	428 452	838 963	445 729	6 627 945	1 509 839
<b>Taux d'exécution<sup>8</sup></b>	49 %	45 %	38 %	43 %	55 %
<b>Part des crédits annulés</b>	1 %	2 %	1 %	16 %	4 %

Source : CA du budget principal

L'article R. 2311-11 du CGCT prescrit de comptabiliser les restes à réaliser qui correspondent « *aux dépenses engagées non mandatées* » à la clôture de l'exercice. La comptabilisation de crédits d'équipement en restes à réaliser implique donc qu'ils aient été juridiquement engagés. Or, la réalité des restes à réaliser en dépenses d'investissement de la C2A n'est pas toujours établie, ceux-ci pouvant parfois correspondre à des pratiques de réservation de crédits. Des vérifications opérées par voie de sondage, sur les justificatifs des restes à réaliser en dépenses inscrits au compte administratif 2013 ont mis en évidence l'inscription non justifiée de restes à réaliser pour plus de 800 000 € incluant notamment des crédits pour des travaux d'accessibilité handicapés et des études pour la réalisation du tunnel sous le Semnoz. L'ordonnateur a précisé que la C2A avait souhaité marquer son engagement pour ces deux opérations « *sous forme de réservation de crédits* », compte tenu de l'importance accordée à celles-ci.

<sup>6</sup> Les crédits d'investissement à la charge de l'agglomération étaient de 230,5 M€ au titre du budget principal (CIAS compris) sur le PPI pour une consommation moyenne annuelle de crédits d'équipement sur le BP, constatée entre 2009 et 2013, de 15,7 M€.  $230,5 / 15,7 = 14,7$  ans.

<sup>7</sup> Ce taux représente le rapport entre les titres et mandats effectivement émis (c'est-à-dire hors restes-à-réaliser et crédits annulés) et les prévisions totales.

<sup>8</sup> Crédit mandatés / crédits votés.

En conclusion, la chambre recommande à la C2A une programmation plus adaptée à sa capacité réelle d'investissement et la mise en œuvre d'une comptabilité d'engagement plus conforme à la réalité. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que la C2A entend poursuivre son effort de « *fiabilisation de l'exécution budgétaire* » de ses dépenses d'équipement en reportant en restes à réaliser en dépenses d'investissement les seuls crédits juridiquement engagés et en élargissant le recours aux autorisations de programmes. Selon l'ordonnateur, « *ces dispositions encore récentes vont monter en puissance* ». Les données définitives de l'exercice 2014, dont l'ordonnateur fait état dans sa réponse, sont encourageantes. Elles montrent un taux d'exécution des crédits d'équipement en amélioration (taux d'exécution de 65% des crédits) et des restes à réaliser en dépenses d'équipement en diminution (6,15 M€ en 2014 contre 16,2 M€ l'année précédente).

#### 2.1.3- Les annexes des comptes administratifs

Les annexes aux comptes administratifs contribuent à la bonne information de l'assemblée délibérante et du contribuable sur des informations telles que la dette financière, les engagements financiers, les subventions, les effectifs. Elles doivent répondre aux nomenclatures en vigueur qui précisent les annexes à compléter, ainsi que les informations devant figurer dans chacune d'elles.

Les informations contenues dans ces annexes ont été incomplètes jusqu'en 2013. En particulier, les tableaux des effectifs n'ont pas fait apparaître les droits budgétaires et n'ont porté que sur les emplois permanents. Les effectifs titulaires n'ont pas été distingués des non titulaires. La communauté d'agglomération a appliqué des modèles de présentation des effectifs et d'attribution des subventions qui lui étaient propres. Les comptes administratifs de l'agglomération n'ont pas précisé pendant la période sous revue les subventions en nature versées aux associations.

L'exercice 2013 marque toutefois une nette amélioration de la qualité des annexes.

L'ordonnateur a par ailleurs précisé dans sa réponse que les subventions en nature aux associations seraient intégrées dans les prochains comptes administratifs.

En ce qui concerne par ailleurs la dette financière, la C2A porte la dette financière du CIAS et de l'EPI2A dans le cadre du financement et de la construction des EHPAD qu'elle prend en charge, ces deux organismes lui remboursant les annuités correspondantes. L'information relative à cette dette spécifique, dont l'ordonnateur a précisé qu'elle était présentée aux élus en marge des comptes administratifs, pourrait être identifiée dans les dits comptes pour une meilleure lisibilité de ceux-ci.

## 2.2- La fiabilité des comptes

### 2.2.1- La concordance de la dette financière

Le montant de la dette figurant aux annexes des comptes administratifs de la C2A et celui résultant de la comptabilité du trésorier ont présenté des écarts qui n'ont pas été résorbés sur la période. Un écart de 326 509 € en faveur de l'ordonnateur était constaté en 2013 sur le budget principal.

En réponse, l'ordonnateur a précisé que l'écart était de 197004,58 € en 2014 en faveur du comptable. La chambre invite l'ordonnateur à mettre définitivement sa comptabilité en concordance avec celle du comptable, ce qui suppose notamment de savoir si la dette issue de la dissolution du SIVOM des Iles relève de la C2A ou du syndicat intercommunal du lac d'Annecy.

## 2.2.2- Les opérations de rattachement des charges à l'exercice

L'instruction M14<sup>9</sup> fait obligation aux EPCI de plus de 3500 habitants de pratiquer le rattachement des produits et des charges à l'exercice. Ce mécanisme comptable a pour but d'assurer le respect du principe d'indépendance des exercices en assurant l'intégration dans le résultat de fonctionnement de toutes les charges et de tous les produits qui s'y rapportent.

La C2A ne procède pas à des paiements pendant la journée complémentaire. Elle procède au rattachement des charges à partir de 1 000 € TTC sur le budget principal (et 1 000 € HT sur les budgets annexes assujettis à la TVA). Le taux de rattachement a doublé entre 2009 et 2012, de 6 à 12 %. Le taux de rattachement de 24 % en 2013 résulte d'une opération à caractère exceptionnel : le rattachement d'un loyer canon<sup>10</sup> relatif à l'EHPAD « résidence heureuse » pour 1 105 000 €.

La C2A procède également au rattachement des intérêts courus non échus.

## 2.2.3- Le suivi du patrimoine

### 2.2.3.1- *Un inventaire à fiabiliser*

Des écarts significatifs subsistent entre l'inventaire des immobilisations de la C2A et celui du comptable public.

La C2A a engagé, en liaison avec la trésorerie, un travail de fiabilisation de son patrimoine pour les opérations de celui-ci postérieures à 2008. Un état de rapprochement entre l'inventaire de l'ordonnateur et celui du comptable public est désormais produit pour l'ensemble des budgets (sauf sur le budget annexe « pépinières »). Un important travail de fiabilisation reste à effectuer pour la partie de l'inventaire dont l'origine est antérieure à 2008.

L'écart en terme de valeur nette comptable<sup>11</sup> entre l'inventaire de l'ordonnateur et du comptable est de l'ordre 6 M€ en valeur relative en 2013<sup>12</sup>. L'écart principal porte sur les transferts d'immobilisations qui ont résulté de transferts de compétences à la C2A à la création de celle-ci ; le compte 217 « *immobilisations corporelles issues d'une mise à disposition* » comporte un différentiel de 6,5 M€ en faveur de la C2A. Celui-ci correspond principalement aux opérations de transfert d'actifs du conservatoire régional de musique, du stade nautique des Marquisats et de la bibliothèque.

---

<sup>9</sup> Tome II, page 107.

<sup>10</sup> Loyer réglé en une fois.

<sup>11</sup> Soit la valeur brute moins les amortissements.

<sup>12</sup> Ecart constituant la somme algébrique d'écarts parfois en faveur de l'ordonnateur, parfois en valeur du comptable.

**Tableau 3 : Rapprochement 2013 entre l'inventaire de l'ordonnateur et du comptable (budget principal)**

Inventaire de l'ordonnateur			Compte de gestion			Ecart	
Compte	Valeur Brute	VNC	Rubrique du bilan	Valeur Brute	VNC	Valeur Brute	VNC
20, 232, 237	62 095 530	36 059 001	Immobilisations incorporelles	62 377 523	36 010 623	-281 993	48 378
211 + 212	23 212 484	23 149 774	Terrains en toute propriété	26 067 861	26 005 151	- 2 855 377	- 2 855 377
213 + 214	46 799 558	46 446 276	Constructions en toute propriété	48 204 202	47 847 384	- 1 404 644	- 1 401 108
2151 + 2152 2153	15 129 645	14 826 622	Réseaux installations voirie et divers	15 129 645	14 826 622	-	-
216	2 425 194	2 425 194	Collections et oeuvres d'art	2 048 548	2 048 548	376 646	376 646
217	44 235 287	43 932 141	Constructions et terrains reçus à titre de mise à disposition	37 524 154	37 428 222	6 711 133	6 503 919
2156 + 2157 + 2158 + 218	27 851 009	17 600 515	Autres immobilisations corporelles	26 910 059	16 510 816	940 950	1 089 698
231, 238	101 956 850	101 956 850	Immobilisations en cours	99 542 252	99 542 252	2 414 598	2 414 598
Total	323 705 557	286 396 373	<b>Total</b>	317 804 244	280 219 619	<b>5 901 313</b>	<b>6 176 754</b>

Source : C2A. VNC : valeur nette comptable.

La chambre invite la communauté d'agglomération à poursuivre le travail de rapprochement en cours.

#### 2.2.3.2- *L'intégration comptable au patrimoine des immobilisations corporelles achevées*

La communauté d'agglomération d'Annecy procède à l'intégration d'immobilisations en cours à son patrimoine une fois celles-ci achevées. Le compte 23 est ainsi mouvementé au profit du compte 21 « *immobilisations corporelles* », ce qui s'observe sur le budget principal et le budget annexe de l'eau en 2012. Concernant ce dernier, une phase importante d'intégration est constatée en 2012.

Le compte 23 présente toutefois en 2013 sur son budget principal un niveau d'immobilisations anormalement élevé : plus de 99 M€ pour 156 M€ d'immobilisations corporelles au compte 21 du budget principal. La chambre avait effectué le même constat lors de son précédent examen de la gestion.

En réponse, l'ordonnateur indique avoir intégré dans son patrimoine par certificat administratif 2.796.146 € en 2014 puis 14.370.877 € en 2015. A la suite de ces opérations, il estime à 76 M€ en 2015 sur 82 M€ d'immobilisations en cours les principales opérations qui ne peuvent être encore soldées dans la mesure où elles ne sont pas définitivement terminées. Parmi ces opérations, certaines d'entre elles ne sont pas soldées du fait de contentieux (gymnase de Poisy) ou de difficultés relatives à l'application du régime fiscal particulier des opérations de livraison à soi-même<sup>13</sup> concernant deux EHPAD (Argonay et les Parouses). Deux opérations de ZAC (La Bouvarde et Altais) sont par ailleurs toujours en cours.

#### 2.2.4- La gestion des provisions

Les dispositions combinées des articles L. 2321-2-29 et R. 2321-2 du CGCT prescrivent aux communes de provisionner les risques financiers encourus dans trois cas : si le risque résulte d'un contentieux porté devant une juridiction, si une procédure collective est ouverte au sein d'un organisme envers lequel la collectivité a contracté un engagement financier, ou si une créance détenue sur un tiers présente un risque de non recouvrement en dépit des diligences du comptable public.

<sup>13</sup>Opérations de récupération de la TVA.

La communauté d'agglomération a constitué des provisions durant la période sous revue, et a choisi de les inscrire au budget sous la forme semi-budgétaire<sup>14</sup>.

#### 2.2.4.1- Les provisions pour perte de change

La C2A a contracté le 12 mai 2006 à hauteur de 4,7 M€ (dans le cadre d'une opération de refinancement d'une série d'emprunts) un emprunt structuré intitulé DUAL FIXE, dont l'indice sous-jacent portait sur la parité euro contre franc suisse. Son encours représentait 2,5 M€ en 2013.

En 2011, dans un contexte de change qui lui était défavorable, la C2A a mené des négociations avec l'organisme prêteur. La renégociation effectuée en 2011 n'a pu toutefois que sécuriser temporairement cet emprunt par une formule de taux fixe à 4,3 % sur la période d'août 2011 à août 2013<sup>15</sup>, la collectivité restant ensuite exposée à un risque de taux jusqu'en août 2029.

L'obligation de provisionner le risque de taux pesant sur les emprunts structurés ne s'impose aux collectivités territoriales que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et concerne les seuls emprunts souscrits à compter de cette date<sup>16</sup>. Alors qu'elle n'y était pas encore réglementairement contrainte, la C2A a enregistré une provision de 1,88 M€ pour perte de change afin de prévenir le surcoût probable de l'emprunt concerné.

L'emprunt dont il s'agit a été renégocié par délibération du conseil d'agglomération en date du 25 juin 2015, ce qui s'est traduit par une reprise de la provision de 1,88 M€ (§ 3.3.2.3 sur les conditions de sortie de l'emprunt).

#### 2.2.4.2- Les provisions pour litige

Une provision pour litige doit être constituée dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la collectivité concernée. La C2A n'a pas constitué de provision pour litige durant la période sous revue. Or, elle a enregistré sur la période quelques contentieux importants devant les juridictions administratives. Si l'absence de provisionnement lui a été peu préjudiciable en l'absence de jugement significativement en sa défaveur, l'ordonnateur a indiqué en réponse aux observations provisoires, que la communauté d'agglomération « entendait approfondir sa politique prudentielle en matière de litige ».

#### 2.2.4.3- Les provisions pour dépréciation de l'actif circulant

La communauté d'agglomération n'a pas provisionné annuellement le risque de non recouvrement de ses créances, ce qui a coïncidé avec l'absence d'admission régulière de créances en non-valeur à laquelle il aurait dû être procédé en liaison avec le comptable public. Cette pratique s'est soldée en 2012 par une opération de régularisation massive sur le budget de l'eau. La C2A a admis en non-valeur cette année là sur ce budget des créances anciennes irrécouvrables pour un montant total de plus 560 000 € ; une provision avait été enregistrée l'année précédente<sup>17</sup> à hauteur de 500 000 € en prévision de cette charge.

<sup>14</sup> Inscription au budget des dotations aux provisions en charge de fonctionnement sans inscription de recettes équivalentes en ressources d'investissement

<sup>15</sup> La formule est la suivante après renégociation : 1. Phase du 01/08/2011 au 01/08/2013 : taux fixe à 4,90 % 2. Phase du 1/8/2013 au 1/8/2029 : si cours de change EUR/CHF <=1,43, le taux est de 4,3 %, si cours de change > 1,43, taux de 4,30 % + 50 % (1,43/cours de change EUR/CHF). Phase du 1/8/2029 au 1/8/2031 : Euribor.

<sup>16</sup> Article 94 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale

<sup>17</sup> Compte 491 - Provisions pour dépréciation des comptes de redevables.

Depuis l'épisode de 2012, la C2A a inscrit en 2014 et 2015 sur le budget principal et celui de l'eau des provisions relatives au risque de non recouvrement de ses créances.

#### 2.2.4.4- Les mises en réserve

Certaines provisions constituées par la C2A ne correspondent pas à l'objet d'une provision mais constituent des mises en réserve. En 2013, une provision de 480 000 € a été enregistrée au budget ordures ménagères, de même qu'une provision de 344 441 € a été inscrite au budget annexe transports (compte 1581 - Autres provisions pour charges - provision budgétaire). Le provisionnement du budget annexe des ordures ménagères porte sur un programme de rénovation des déchetteries. Celui du budget annexe des transports porte sur des opérations relatives au bus à haut niveau de service. La C2A a justifié ces provisions par la « *perspective des charges à venir sur ces deux budgets notamment les dotations aux amortissements amenées à progresser au regard de la programmation d'investissement prévue* ». Selon la C2A, « *le provisionnement a été réalisé dans un objectif prudentiel de lissage des évolutions de charges et de la fiscalité* ».

Les provisions doivent correspondre à des risques ou charges :

- ♦ soit lorsque la charge ou le risque envisagé n'est pas certain, mais est probable ;
- ♦ soit lorsque la charge ou le risque envisagé est certain mais n'est pas connu dans son montant exact et doit par conséquent faire l'objet d'une évaluation.

A contrario, la nomenclature M4 précise que les provisions « *n'ont pas vocation à servir à la constitution de réserves budgétaires, à couvrir des charges futures d'amortissement ou de renouvellement de biens, à financer l'augmentation future des charges annuelles récurrentes ou la diminution future de recettes annuelles récurrentes*<sup>18</sup> ».

En réponse, l'ordonnateur s'est engagé à revoir sa pratique du provisionnement.

#### 2.2.5- La politique d'amortissement

La chambre relève que la communauté d'agglomération a procédé par délibération du 12 mai 2011 à la reprise d'amortissements de travaux pour 1 M€ sur des biens non amortissables car affectés au service public et non productifs de revenus. De ce fait, le résultat 2011 en a été artificiellement majoré, après que les amortissements correspondants ont artificiellement minoré les résultats des exercices qui précédaient.

#### 2.2.6- L'imputation du régime indemnitaire

En application du plan comptable de l'instruction M14, les dépenses afférentes à la rémunération du personnel doivent être ventilées selon qu'elles correspondent à la rémunération principale ou au régime indemnitaire (primes). Cela permet notamment aux membres de l'assemblée délibérante et aux citoyens d'évaluer le niveau du régime indemnitaire accordé par la collectivité à ses agents.

Or, seul un tiers des primes effectivement versées aux agents de la communauté d'agglomération d'Annecy a figuré pendant la période sous revue aux comptes dédiés au régime indemnitaire, le reste étant imputé sur les comptes de rémunération principale et indistinctement comptabilisé avec ceux-ci.

---

<sup>18</sup> Arrêté du 17 décembre 2014 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M4 applicable aux services publics locaux industriels et commerciaux. Titre 2 : le cadre comptable. P23.

A la suite de l'intervention de la chambre, la C2A a régularisé sur la paie de janvier 2015 la situation constatée, assurant ainsi une plus grande transparence de ses dépenses de personnel.

#### 2.2.7- La présentation comptable du budget transport

Il résulte de la réglementation vigoureuse que le service public de transport est un service public local industriel et commercial par détermination de la loi. Il est par conséquent soumis à l'instruction comptable M4 relative aux SPIC et plus précisément à la nomenclature M43 développée pour les services publics locaux de transport de personnes.

Or, les budgets primitifs et comptes administratifs du service de transport de personnes de la C2A ont été présentés sous la forme prévue par la nomenclature M14 jusqu'en 2014. La C2A a régularisé cette situation en appliquant la nomenclature M43 sur l'exercice 2015.

\*

La chambre a constaté que certains aspects de l'information financière et de la tenue des comptes de la C2A pouvaient être améliorés. Elle prend acte que la plupart d'entre eux ont fait l'objet d'engagements de l'ordonnateur ou ont été d'ores et déjà régularisés à la suite de son intervention. L'ordonnateur s'est engagé à présenter systématiquement les perspectives pluriannuelles d'évolution de la situation financière de l'agglomération à l'occasion des débats d'orientation budgétaire, ainsi qu'à examiner l'état d'avancement du plan pluriannuel d'investissement de l'agglomération à cette occasion. En ce qui concerne la gestion des provisions, il s'est engagé également à ne plus constituer de provisions pour mettre en réserve des crédits et « à approfondir sa politique prudentielle » en matière de litiges. Un provisionnement pour risque de dépréciation des créances a été mis en place. Le suivi comptable des dépenses relatives au régime indemnitaire a été amélioré, de même que la présentation du budget transport s'effectue désormais dans le cadre de la nomenclature comptable réglementaire.

La gestion pluriannuelle des investissements sous forme d'autorisations de programme n'a été mise en place qu'en 2012, ce qui apparaît tardif pour une collectivité de l'importance de la C2A. La chambre invite la communauté d'agglomération à affiner ses prévisions de dépenses d'investissements dans le cadre de sa gestion pluriannuelle. En ce sens, l'exécution budgétaire sur l'exercice 2014 apparaît marquer un progrès.

En ce qui concerne sa comptabilité patrimoniale, la communauté d'agglomération doit poursuivre le travail en cours de rapprochement avec le trésorier afin de fiabiliser son actif. Elle conserve un stock d'immobilisations en cours important qui résulte pour l'essentiel d'opérations non définitivement clôturées. Elle a toutefois procédé en 2014 et 2015 à des intégrations importantes d'opérations terminées. La C2A devra continuer à apurer progressivement le stock des opérations en cours.

### **3- ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE**

L'analyse de la situation financière de l'agglomération a porté principalement sur la période 2009-2013. Elle comporte toutefois des éléments d'actualisation relatifs à l'exercice 2014.

La communauté d'agglomération d'Annecy comporte un budget principal, ainsi que six budgets annexes : un budget ordures ménagères, un budget transports, un budget relatif à la

gestion de l'eau, un budget pépinière d'entreprises, deux budgets relatifs aux opérations des zones d'aménagement concerté de Seynod/Montagny-Les-Lanches et de Pringy centre. L'analyse de la situation financière porte plus particulièrement sur le budget principal dont les recettes de fonctionnement réalisées représentaient, en 2013, 124,8 M€, soit 68 % du total des recettes consolidées tous budgets confondus. La dette financière fait l'objet d'une approche consolidée qui permet d'intégrer l'incidence des budgets annexes.

La situation financière de l'agglomération n'est pas affectée par des modifications substantielles du périmètre de ses compétences mais la transformation de l'école supérieure d'art de l'agglomération d'Annecy (ESAAA), service de l'agglomération, en établissement public de coopération culturelle (EPCC) implique des retraitements pour en affiner l'analyse.

### **3.1- La formation de l'autofinancement (budget principal)**

#### 3.1.1- Les produits de gestion

##### *3.1.1.1- Une augmentation importante sur la période, une autonomie fiscale toutefois sensiblement réduite*

La réforme de la taxe professionnelle<sup>19</sup> a particulièrement contribué à limiter l'autonomie fiscale de la C2A et à accroître la dépendance de celle-ci aux ressources de l'Etat (annexe 6.1). La taxe professionnelle, qui représentait près de 60 M€ en 2009, n'a été compensée que pour moitié par la contribution économique territoriale. La C2A est dépendante d'un niveau important de ressources de compensation de l'Etat (près de 17 M€ de fonds national de garantie individuelle des ressources et de dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle), compte tenu des ressources transférées par ailleurs à l'agglomération<sup>20</sup>. Les impôts dont le taux est déterminé par l'agglomération ont évolué de 59,7 M€ en 2009 à 33,2 M€ en 2013.

Les produits de gestion nets des versements effectués par la C2A (attribution de compensation, dotation de solidarité communautaire, fonds de péréquation intercommunal) ont fortement augmenté sur la période, de 60,9 M€ à 72,6 M€, soit une hausse de 19,2 % (4,5 % en moyenne annuelle).

---

<sup>19</sup> Cette réforme a constitué à substituer à la taxe professionnelle la contribution économique territoriale (CET) qui se compose de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) des entreprises, ainsi qu'un certain nombre d'autres ressources complémentaires (taxe sur les surfaces commerciales imposition forfaitaire sur les réseaux...). Un niveau identique de ressources ante et post réforme est garanti par des compensations de l'Etat, dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et fonds national de garantie des ressources individuelles (FNGIR). A l'issue de la réforme, la C2A ne dispose d'un pouvoir de taux encadré que sur la CFE et sur la part départementale de la taxe d'habitation qui lui a été transférée. Le taux de la CVAE est déterminé au niveau national.

<sup>20</sup> Part départementale de la taxe d'habitation, taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), impositions forfaitaire sur les réseaux (IFER).

Tableau 4 : Evolution des produits de gestion

en Euros	2009	2010	2011	2012	2013	TCAM
Ressources fiscales propres (brutes)	60 984 397	63 915 355	47 936 395	50 425 986	52 273 276	-3,8 %
- Attribution de compensation	41 437 590	41 437 590	41 437 590	41 396 843	41 396 843	0,0 %
- Dotations de solidarité communautaire	9 562 523	9 562 524	9 562 522	9 562 520	9 084 394	-1,3 %
- Autres restitutions	0	0	24 837	10 555	27 610	/
+ Ressources d'exploitation	16 981 751	16 621 299	17 303 438	17 602 624	18 368 561	2,0 %
= Produits "flexibles" (a)	26 966 036	29 536 540	14 214 884	17 058 692	20 132 990	-7,0 %
Ressources institutionnelles (dotations) <sup>21</sup>	33 926 437	33 384 353	43 661 258	42 157 885	42 012 842	5,5 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat <sup>22</sup>	11 078	11 078	10 723 808	10 736 662	10 424 167	NA
= Produits "rigides" (b)	33 937 515	33 395 431	54 385 066	52 894 547	52 437 009	11,5 %
= Produits de gestion (a+b = A)	60 903 550	62 931 971	68 599 950	69 953 238	72 569 999	4,5 %

Source : comptes de gestion, calculs CRC. NA : non apprécié.

Un facteur conjoncturel explique pour près d'un tiers l'importante hausse des produits de gestion. En 2011, la compensation au plan national des pertes des bases de la taxe professionnelle de France Télécom dans la dotation de compensation des groupements de communes a permis une revalorisation de cette dotation d'un peu moins de 4 M€ en faveur de l'agglomération.

Tableau 5: Evolution de la DGF

Dotations	2009	2010	2011	2012	2013
741- Dotation globale de fonctionnement	27 926 577	27 820 106	31 500 575	30 641 143	30 276 783
<i>Dont 7412 - Dotation d'aménagement</i>	27 926 577	27 820 106	31 500 575	30 636 924	30 276 783
<i>Dont 74124 - Dotation d'intercommunalité</i>	5 264 251	5 293 443	5 159 207	4 676 575	4 792 684
<b><i>Dont 74126 - Dotation de compensation de groupements de communes</i></b>	<b>22 662 326</b>	<b>22 526 663</b>	<b>26 341 368</b>	<b>25 960 349</b>	<b>25 484 099</b>

Source : Compte de gestion, calculs CRC

La C2A n'a pas eu recours au levier fiscal pendant la période sous revue. Les nouvelles ressources fiscales propres de la C2A issues de la réforme de la taxe professionnelle ont, malgré tout, progressé de 47,9 M€ à 51,8 M€ entre 2011 et 2013, ce qui représente une augmentation de près de 4 % en moyenne annuelle (avec un effet de variation forfaitaire des bases d'environ 2 %). Par délibération du 25 juin 2009 du conseil communautaire, la C2A a décidé de geler la dotation de solidarité communautaire (DSC) à partir de 2010, avant de la diminuer de 5 % en 2013, ce qui a contribué à préserver son niveau de ressources nettes sur la période.

L'agglomération dispose d'une marge de manœuvre fiscale nettement supérieure à la moyenne. En 2013, son potentiel fiscal est supérieur de 55 % au potentiel fiscal de la catégorie de l'agglomération.

<sup>21</sup> Cette rubrique intègre la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP).

<sup>22</sup> Cette rubrique comprend le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) et le fonds de péréquation intercommunale (FPIC).

Tableau 6 : Evolution du potentiel fiscal

En euros	2009	2010	2011	2012	2013
Potentiel fiscal 4 taxes / population DGF	528	542	545	690	696
Potentiel fiscal moyen de la catégorie	374	385	397	436	448

Source : fiches DGF

Pour ce qui relève encore de son pouvoir de taux, l'agglomération exerce une pression fiscale inférieure à la moyenne.

Tableau 7 : Evolution des taux d'imposition

	2011		2012		2013	
	Taux C2A	Moyenne nationale	Taux C2A	Moyenne nationale	Taux C2A	Moyenne nationale
TH	6,47 %	8,98 %	6,47 %	9,02 %	6,47 %	8,93 %
CFE	25,31 %	26,49 %	25,31 %	26,78 %	25,31 %	26,92 %

Source : fiches AE2F

Depuis 2011, les ressources institutionnelles (Etat, région, département...) versées sous forme de dotations ou de participations<sup>23</sup> s'inscrivent en diminution : de 43,7 M€ en 2011 à 42 M€ en 2013. Le fonds de péréquation intercommunal (FPIC) pèse également sur les ressources de l'agglomération. Celui-ci a évolué de 175 K€ à 647 K€ entre 2011 et 2013.

### 3.1.1.2- Les ajustements du pacte financier

Dans le cadre du pacte financier qui l'unit à ses communes membres, la C2A a procédé à deux ajustements qui font suite aux observations formulées par la chambre dans son précédent rapport.

- ♦ L'attribution de compensation

Dans son précédent rapport (exercices 2001 et suivants), la chambre avait fait le constat, d'une part, de l'absence de transfert des emprunts qui ont servi à financer les immobilisations transférées à l'agglomération par suite des transferts de compétences, d'autre part, de l'absence de transfert de ressources permettant le financement du renouvellement des équipements concernés. Cette situation avait contribué à ce que la C2A bénéficie d'un stock de dette artificiellement bas puis à ce que celui-ci augmente au fur et à mesure que l'agglomération finançait de nouveaux investissements. La chambre relevait que la C2A n'avait pas exploité l'occasion de révision de l'attribution de compensation offerte par la loi de finances du 13 août 2004<sup>24</sup>.

Sur la base des travaux réalisés par la commission locale d'évaluation des charges, les ressources de la C2A ont été revues en 2012 à la hausse afin de prendre en compte la participation des communes à la part « investissement » des équipements transférés par celles-ci à l'agglomération. Un ajustement de 346 369 € correspondant à cette participation est intervenu en faveur de l'agglomération dans le cadre de l'article 99 de la LFI pour 2010 qui ouvrait la possibilité d'une révision des attributions de compensation<sup>25</sup>. En pratique,

<sup>23</sup> Cf. détail de leur évolution en annexe 6.3.

<sup>24</sup> Ce point avait été plus généralement souligné par le rapport public particulier de la Cour des comptes sur l'intercommunalité en France de novembre 2005.

<sup>25</sup> L'attribution de compensation constitue pour les EPCI à fiscalité professionnelle unique une dépense

l'attribution de compensation reversée par la communauté d'agglomération à ses communes membres a été diminuée de 40 747 € en tenant compte (notamment) des transferts des taxes de séjour des communes d'Annecy et d'Annecy-Le-Vieux.

- ♦ La dotation de solidarité communautaire

La communauté d'agglomération verse une dotation de solidarité communautaire (DSC) à ses communes membres. Le versement de celle-ci est facultatif, le conseil communautaire en déterminant librement le montant.

Aux termes de l'article 1609 nonies C, VI, du code général des impôts, la répartition de la DSC par commune doit s'effectuer « *en tenant compte prioritairement de l'importance de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant* ». A l'occasion de son précédent examen de la gestion, la chambre avait estimé que la DSC, qui constitue un prélèvement important pour la C2A et une ressource significative pour les communes de l'agglomération, ne répondait que trop faiblement à l'objectif de redistribution ou de solidarité de cette dotation<sup>26</sup>. L'enveloppe de la DSC était alors répartie entre les communes membres suivant les critères suivants : 25 % en fonction de la population, 15 % pour chacun des trois critères que constituent les charges courantes de fonctionnement, le potentiel fiscal et le nombre de logements sociaux, 30 %, en fonction de la contribution des communes de la croissance des bases de taxe professionnelle. La chambre avait constaté que ce dernier critère destiné à encourager le développement économique des communes membres pouvait, en pratique, être prépondérant sur les critères de solidarité du fait des écarts de croissance des bases de taxe professionnelle entre communes.

L'objectif de solidarité assignée à la DSC a été renforcé, sans que cela ne traduise un bouleversement des critères d'attribution. Dans le cadre de la nouvelle DSC adoptée par le conseil communautaire le 28 octobre 2010, les critères de population, de potentiel financier, de revenu par habitant, de logements sociaux et de variation de la CET sur 6 années se répartissent désormais à hauteur de 20 % chacun. Une garantie de perte de 15 % maximale de la DSC pour les communes par rapport à l'ancienne formule a été également mise en place.

### 3.1.2- L'évolution des charges gestion

#### 3.1.2.1- Une progression contenue

La C2A affiche une progression contenue sur la période de ses charges de gestion<sup>27</sup>, qui ont évolué de 51,2 M€ en 2009 à 56,5 M€ à 2013. Leur progression a été 10,3 % sur la période, soit 2,5 % en moyenne annuelle (contre près du double pour les produits de gestion).

---

obligatoire. Elle permet d'assurer la neutralité financière du passage à la FPU et des transferts de compétences à la fois pour l'EPCI et pour ses communes membres.

<sup>26</sup> Cf. également article 1609 nonies C du code général des impôts.

<sup>27</sup> Celles-ci ne comportent pas dans cette présentation la DSC et le FPIC qui viennent en déduction des ressources.

Tableau 8: Evolution des charges de gestion

	2009	2010	2011	2012	2013	TCAM
Charges à caractère général	7 343 896	6 782 986	6 922 083	6 849 347	8 384 415	3,4 %
+ Charges de personnel	27 591 902	28 162 241	28 130 463	28 049 910	29 253 838	1,5 %
+ Subventions de fonctionnement	9 245 607	9 577 695	9 879 833	10 855 886	11 228 307	5,0 %
+ Autres charges de gestion	7 080 399	7 013 119	7 041 940	7 120 101	7 661 765	2,0 %
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>51 261 805</b>	<b>51 536 041</b>	<b>51 974 319</b>	<b>52 875 244</b>	<b>56 528 325</b>	<b>2,5 %</b>

Source : compte de gestion, calcul CRC. Hors attribution de compensation, FPIC et DSC.

L'externalisation en 2011 de l'Ecole supérieure d'art de l'agglomération annécienne (ESAAA), c'est-à-dire sa transformation d'un service de l'agglomération en un établissement public de coopération culturelle (EPCC) à caractère administratif<sup>28</sup>, d'une part, la charge exceptionnelle que constitue en 2013 le loyer canon de 1 105 000 €, qui a été acquitté par la C2A en 2013, d'autre part, ne modifient pas substantiellement l'analyse de la progression globale des charges de gestion<sup>29</sup>. Hors effet du loyer canon et de l'externalisation de l'ESAAA, la progression de charges de gestion de la C2A aurait été proche de 2,2 % sous réserve du caractère évaluatif de ce calcul<sup>30</sup>. En revanche, l'externalisation de l'ESAAA a modifié sensiblement la répartition des charges entre elles, ayant contribué à diminuer les charges de personnel et à augmenter les subventions.

Une inflexion à la hausse des charges de gestion est constatée en 2013. Celles-ci augmentent ainsi de près de 5 % par rapport à 2012 (hors effet du loyer « canon » de 2013) compte tenu, notamment, de la progression assez dynamique de la masse salariale (+4,3 %).

Malgré cette augmentation en 2013, la C2A affiche une progression moyenne des charges de personnel de 1,5 % entre 2009 et 2013 qui apparaît vertueuse en première analyse. La réintégration de la masse salariale de l'ESAAA, que la collectivité subventionne, conduit à constater une augmentation annuelle soutenue des charges de personnel de la C2A de près de 2,9 % sur le budget principal et de 3,2 % sur l'ensemble des charges de personnel consolidées tous budgets confondus (§ 5.1.1).

Hors loyer canon de 2013, les charges à caractère général sont stables sur la période. L'externalisation de l'ESAAA a permis à l'agglomération de réaliser quelques économies sur les postes de publicité et de publication (diminution de 467 K€ en 2010 à 390 K€ en 2012). Par ailleurs, les dépenses de début de période (2009) ont été majorées par des dépenses non récurrentes (reports de factures de 2009 sur 2010, communication relative au nouveau projet de mandat). De ce fait, les charges à caractère général de publicité et de publication diminuent ensuite de 564 K€ à 466 K€ entre 2009 et 2010.

<sup>28</sup> La réforme Licence Master Doctorat issue des accords de Bologne de 1999 implique que les établissements d'enseignement supérieur délivrant des diplômes disposent d'une autonomie juridique et pédagogique pour être habilités à délivrer des diplômes nationaux au niveau européen. Le conseil communautaire a approuvé les statuts de l'ESAAA portant création d'un EPCC à caractère administratif. L'arrêté préfectoral de création de l'EPCC intervient le 23 décembre 2011. La transformation juridique de l'ESAAA est acté à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011 mais son autonomie de fonctionnement ne sera effective qu'au 1<sup>er</sup> juillet 2011.

<sup>29</sup> Hors le loyer canon exceptionnel, la progression des charges aurait été moins importante. En neutralisant l'effet de l'externalisation de l'ESAAA, la progression des charges aurait été au contraire un peu plus soutenue. L'externalisation de l'ESAAA a permis d'économiser une masse salariale de 1,5 M€ contre une subvention allouée à cette école de 1,2 M€ en 2013 (compte tenu par ailleurs des recettes propres transférées à l'ESAAA).

<sup>30</sup> Dans le cadre de l'externalisation de l'ESAAA, les économies réalisées sur les charges de fonctionnement autres que les charges de personnel, dans la mesure où elles n'ont pu être identifiées, n'ont pas été intégrés au calcul.

La C2A enregistre aussi dans ses comptes une évolution annuelle moyenne des subventions de 5% entre 2009 et 2013. L'évolution des subventions, hors la nouvelle subvention allouée à l'ESAAA, n'est que de 2,2 % par an sur la période. Dans le domaine culturel, la C2A concentre des subventions significatives sur les principaux acteurs de la vie culturelle de l'agglomération Annécienne, pour lesquels les subventions de fonctionnement ont augmenté de manière non négligeable.

Sur la période 2009-2013, la subvention annuelle de fonctionnement à la cité de l'image en mouvement d'Annecy (CITIA) progresse, de 444 à 686 K€. Selon l'ordonnateur toutefois, une subvention exceptionnelle de 125 K€ a été allouée pour tenir compte de l'impact des travaux relatifs au théâtre de Bonlieu. Hors cette subvention, la progression de la subvention annuelle de fonctionnement aurait été de 21,8%. Celle allouée à l'association Brise-Glace progresse de 538,5 à 604 K€ (+12,2 %). La subvention à l'association Bonlieu Scène nationale s'inscrit en hausse de 2 020 à 2 239 K€ (+11 %). Sa progression aurait été de 4,4 % hors la subvention exceptionnelle de 130 K€ liée aux travaux du théâtre Bonlieu qui a été attribuée selon l'ordonnateur.

En ce qui concerne la compétence personnes âgées, la subvention de fonctionnement au CIAS a évolué de 3 120 à 3 448 K€ (+11 % sur la période). Enfin, pour la compétence tourisme, la subvention à l'office du tourisme, dont la compétence s'est élargie à l'ensemble des offices du tourisme du tour du lac, a augmenté de 1 261 à 1 317 K€ (+4,4 %). Les autres charges de gestion progressent en moyenne annuelle de 2 %. La contribution au service départemental d'incendie et de secours de Haute-Savoie représente une part déterminante de ces charges. Elle a progressé entre 2009 et 2013 de 4 721 K€ à 4 926 K€ (+ 4,3 %).

### 3.1.3- L'EBF et l'autofinancement brut

La C2A a reconstitué de manière assez spectaculaire son autofinancement entre 2009 et 2011. L'excédent brut de fonctionnement (EBF) progresse de plus de 70 %. La capacité d'autofinancement (CAF) brute (avant remboursement en capital de l'annuité de la dette) enregistre une hausse de l'ordre de 90 %. Cette dynamique de reconstitution de l'épargne ne se prolonge toutefois pas après 2011 : EBF et CAF brute se situent en 2013 au même étiage qu'en 2011.

**Tableau 9 : Evolution de l'EBF, de la CAF et du résultat net**

en Euros	2009	2010	2011	2012	2013
Produits de gestion (A)	60 903 550	62 931 971	68 599 950	69 953 238	72 569 999
Charges de gestion (B)	51 261 805	51 536 041	51 974 319	52 875 244	56 528 325
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>9 641 746</b>	<b>11 395 930</b>	<b>16 625 630</b>	<b>17 077 994</b>	<b>16 041 673</b>
+/- Résultat financier	-2 973 392	-2 678 146	-3 662 119	-3 760 707	-3 685 366
+/- Résultat exceptionnel	246 560	164 584	-119 293	276 510	609 461
<b>CAF brute</b>	<b>6 754 914</b>	<b>8 632 368</b>	<b>12 604 618</b>	<b>13 393 797</b>	<b>12 745 769</b>
- Dotations nettes aux amortissements	5 312 976	5 932 906	4 795 607	6 399 589	6 943 819
- Dotations nettes aux provisions	0	0	280 000	280 000	960 000
+ Quote-part des subventions d'inv. Transférées	55 310	103 640	118 757	130 310	142 281
<b>= Résultat section de fonctionnement</b>	<b>1 497 248</b>	<b>2 803 102</b>	<b>7 647 768</b>	<b>6 844 518</b>	<b>4 984 230</b>

Source : Compte de gestion, calcul CRC

### 3.2- Le financement des investissements

Pour ce qui concerne le budget principal, les dépenses d'équipement directes ont été en moyenne de l'ordre de 20 M€ sur la période, les subventions d'équipement allouées par l'agglomération de 5 M€ (annexe 6.4).

La CAF nette (après remboursement en capital de l'annuité de la dette) qui était très réduite en début de période s'est améliorée de manière importante. De l'ordre de 1 M€ en 2009, elle atteint un niveau d'environ 4,5 M€ sur les exercices 2012 et 2013. Le niveau de la CAF nette de l'agglomération d'Annecy est toutefois entamée par le poids conséquent du remboursement en capital de l'annuité de la dette financière qui résulte de l'endettement de l'agglomération.

Le ratio du financement propre<sup>31</sup> est de 28,3 % en 2009, puis atteint 93,6 % en 2012 sous l'effet de l'amélioration de la CAF nette et d'un niveau de recettes d'investissement supérieures à la moyenne cette année. Il retombe à 44,7 % en 2013 consécutivement à une accélération des dépenses d'équipement et à un retour à un moindre niveau de recettes d'investissement. La C2A a dû, cette année, emprunter 9,45 M€ et mobiliser de manière complémentaire son fonds de roulement à hauteur de 4,2 M€ pour faire face à son besoin de financement.

L'agglomération avait mobilisé l'année précédente près de 3,8 M€ d'emprunts en excédent par rapport à son besoin de financement. Cette sur-mobilisation a été explicitement motivée par délibération du bureau du 26 octobre 2012 par crainte de ne plus pouvoir accéder au crédit dans la conjoncture qui prévalait à ce moment.

### 3.3- La situation bilancielle

#### 3.3.1- Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement de la C2A est fragile. A l'exception de l'exercice 2012 pour la raison qui vient d'être évoquée, il n'a jamais dépassé le seuil de 5 jours de charges courantes.

**Tableau 10 : Fonds de roulement et trésorerie**

au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	2013
Ressources stables	276 625 501	293 781 079	306 142 645	320 549 504	330 677 831
- Emplois immobilisés	278 086 069	292 973 669	305 426 644	315 978 457	330 333 304
<b>= Fonds de roulement net global (A)</b>	<b>-1 460 567</b>	<b>807 409</b>	<b>716 001</b>	<b>4 571 046</b>	<b>344 527</b>
<i>FDR en nombre de jours de charges courantes</i>	-9,8	5,3	4,7	29,4	2,1
BFR de gestion	690 765	595 261	156 051	292 021	-997 921
- Dettes et créances	4 349 653	5 429 129	2 958 764	5 170 908	5 294 810
Dont compte de rattachement avec les budgets annexes	4 331 973	4 894 326	4 657 113	5 414 479	5 359 830
<b>= Besoin en fonds de roulement global (B)</b>	<b>-3 658 888</b>	<b>-4 833 869</b>	<b>-2 802 713</b>	<b>-4 878 887</b>	<b>-6 292 731</b>
<b>=Trésorerie nette (A-B)</b>	<b>2 198 321</b>	<b>5 641 278</b>	<b>3 518 714</b>	<b>9 449 933</b>	<b>6 637 257</b>

Source : Compte de gestion, calcul CRC

La C2A bénéficie d'un besoin en fonds de roulement (BFR) négatif qui s'est situé autour de

<sup>31</sup> Ratio recettes d'investissement hors emprunt + CAF nette/ dépenses directes d'équipement.

30 jours de charges de fonctionnement sur la période en raison de l'apport des budgets annexes à ce BFR. Ce BFR lui permet de bénéficier d'une trésorerie nette positive qui a fluctué entre 15 et 60 jours de charges courantes.

**Tableau 11: Fonds de roulement et trésorerie**

au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	2013
Fonds de roulement net global	-1 460 567	807 409	716 001	4 571 046	344 527
- Besoin en fonds de roulement global	-3 658 888	-4 833 869	-2 802 713	-4 878 887	-6 292 731
<b>=Trésorerie nette</b>	<b>2 198 321</b>	<b>5 641 278</b>	<b>3 518 714</b>	<b>9 449 933</b>	<b>6 637 257</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	14,8	37,2	23,1	60,8	40,2
<i>Dont trésorerie active</i>	2 198 321	5 641 278	3 519 902	9 453 969	6 637 257
<i>Dont trésorerie passive</i>	0	0	0	0	0

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

### 3.3.2- La dette

#### 3.3.2.1- Le budget principal

La communauté d'agglomération d'Annecy porte une dette consécutive à la construction et au financement par ses soins des EHPAD, pour le compte du CIAS et de l'EPI2A. Elle perçoit une redevance pour la location des EHPAD du montant de l'annuité de la dette correspondante. La dette financière de l'agglomération a donc été calculée hors EHPAD afin de n'isoler que la dette supportée en propre par celle-ci. Plus marginalement, le budget principal a porté jusqu'en 2013 une partie de la dette du budget annexe des ordures ménagères, ce dernier lui remboursant les annuités afférentes. Cette dette a été neutralisée jusqu'en 2013 pour les besoins de l'analyse de la situation financière. Comme l'y invitait la chambre, la C2A a affecté en 2014 la dette en question au budget annexe des ordures ménagère pour davantage de lisibilité.

Après retraitement, la dette en propre de la C2A (hors la dette relative aux EHPAD) connaît entre 2009 et 2013 une progression relativement contenue de 76,1 M€ à 84 M€, soit +10,5 %.

**Tableau 12 : Dette du budget principal (hors financement des EHPAD)**

en Euros	2009	2010	2011	2012	2013	Variation
Encours de dette inscrit au BP <sup>32</sup> (1)	101 167 682	110 851 023	110 274 050	110 733 346	111 959 030	10,7 %
Dont dette EHPAD (2)	22 886 761	27 771 470	26 995 970	26 254 134	26 481 463	15,7 %
Dont dette OM portée par le BP (3)	2 152 738	1 972 065	1 784 358	1 589 340	1 386 719	-35,6 %
<b>Encours de dette du BP propre à la C2A (4)= (1)-(2)-(3)</b>	<b>76 128 183</b>	<b>81 107 489</b>	<b>81 493 722</b>	<b>82 889 872</b>	<b>84 090 848</b>	<b>10,5 %</b>
Capacité de désendettement en années relative à la dette propre de la C2A <sup>33</sup>	14,5	11,7	7,6	7,2	7,8	-46,3%

Source : Retraitement de la CRC à partir des comptes de gestion et documents C2A

Le redressement de l'autofinancement permet une amélioration appréciable de la capacité de désendettement. Initialement dégradée en 2009 (14,5 années de remboursement),

<sup>32</sup> Compte 16 - compte 1645 - compte 166 - compte 1688 - compte 169.

<sup>33</sup> Sur la base d'une capacité d'autofinancement brute retraitée des redevances versées à la C2A pour le remboursement de la dette financière liée à la construction des EHPAD.

celle-ci se rétablit en 2013 à un niveau plus soutenable d'environ 7,8 ans. La zone de première tension se situe autour de 8 ans.

Il n'en demeure pas moins que l'encours de la dette supporté en propre (584 € par habitant<sup>34</sup>) par l'agglomération (budget principal hors financement des EHPAD), est supérieur, en 2013, de plus de 45 % à la moyenne nationale des agglomérations (401 €). Si l'amélioration de l'autofinancement a permis à la C2A d'améliorer sa capacité de désendettement sur la période, celle-ci est exposée du fait de l'importance de son encours de dette financière à une diminution de son autofinancement.

### 3.3.2.2- L'approche agrégée de la dette

En intégrant les budgets annexes, la dette agrégée supportée en propre par l'agglomération (hors financement des EHPAD) progresse de 106,1 M€ en 2009 à 120,7 M€ en 2013, soit une hausse de 13,5 %.

**Tableau 13 : Encours de dette consolidé**

en €	2009	2010	2011	2012	2013	Variation
Dette brute du BP	101 167 682	110 851 023	110 274 050	110 733 346	111 959 030	10,7 %
+ dette du budget eau	21 066 807	22 484 130	23 777 375	24 263 033	24 430 930	16,0 %
+ dette du budget OM	4 300 833	4 964 556	4 598 222	4 218 314	3 790 801	-11,9 %
+ dette du budget transport	1 878 502	1 751 994	1 644 913	3 509 807	6 277 970	234,2 %
+ dette des budgets pépinières / Montagny / Pringy	610 200	578 570	549 687	517 506	761 182	24,7 %
<b>= Dette agrégée portée par la C2A<sup>35</sup></b>	<b>129 024 024</b>	<b>140 630 273</b>	<b>140 844 246</b>	<b>143 242 006</b>	<b>147 219 914</b>	<b>14,1 %</b>
- Dette EHPAD	22 886 761	27 771 470	26 995 970	26 254 134	26 481 463	-15,7 %
<b>= Dette agrégée de la C2A nette des EHPAD</b>	<b>106 137 263</b>	<b>112 858 803</b>	<b>113 848 276</b>	<b>116 987 872</b>	<b>120 738 450</b>	<b>13,5 %</b>

Source : Comptes de gestion

Pour les quatre budgets significatifs (principal, transports, ordures ménagères et eau, hors pépinières et zones d'aménagement), la capacité de désendettement agrégée (dette agrégée/autofinancement agrégé) hors la dette relative aux EHPAD est de 6,5 ans en 2013.

**Tableau 14 : Estimation de la capacité de désendettement consolidée à fin 2013**

	Budget principal (hors EHPAD et OM)	Budget eau	Budget OM	Budget transports	Total agrégé
Dette	84 090 848	24 430 930	5 177 120	6 277 970	119 977 268
CAF brute <sup>36</sup>	10 815 795	2 629 347	2 182 394	2 927 558	18 555 094
Capacité de désendettement <sup>37</sup>	7,8	9,3	2,4	2,1	6,5

Source : A partir des comptes de gestion. Hors pépinières et zones d'aménagement

La capacité de désendettement du budget annexe de l'eau est proche de 10 années, ce qui est conséquent mais n'est pas hors norme compte tenu de la durée longue d'amortissement

<sup>34</sup> La dette par habitant portée par l'agglomération (EHPAD compris) est de 777 € (fiche A2F).

<sup>35</sup> Dette relative aux EHPAD et aux ordures ménagères supportées par le budget principal comprise.

<sup>36</sup> Hors les loyers reversés à la C2A au titre des EHPAD couvrant le remboursement de la dette de ces établissements.

<sup>37</sup> En années après retraitement.

des équipements sur ce budget. La dette du budget annexe des transports connaît la plus forte progression en évoluant de 1,9 à 6,3 M€. Les investissements consentis dans le réseau de bus à haut niveau de service ont contribué à cet endettement. Toutefois, la capacité de désendettement du budget annexe des transports est de l'ordre de 2 ans en 2013.

### 3.3.2.3- *Le profil et les opérations de sécurisation de la dette financière*

- ♦ Un profil globalement peu risqué

La dette financière de l'agglomération présente, en 2013, un profil globalement sain. Le seul risque potentiellement élevé porte sur le produit structuré de change euro/franc suisse évoqué plus haut. Celui-ci, dont le capital restant dû est de 2,4 M€ représente moins de 2 % de la dette agrégée en propre de la C2A. Trois produits à option d'échange présentent par ailleurs un risque potentiel assez limité (1C sur la charte Gissler) pour un capital restant dû de près de 6 M€, soit moins de 5 % de la dette agrégée.

- ♦ Les opérations de sécurisation de la dette financière

La C2A a toutefois procédé à des opérations de sécurisation de sa dette financière dont le coût n'a pas été négligeable. Les opérations évoquées ci-après visent la seule période sous revue à partir de 2009.

Sur décision du président de l'agglomération en date du 24 juin 2011, un produit de pente<sup>38</sup> potentiellement à risque (cotation 4E sur la charte de bonne conduite Gissler) a fait l'objet d'une opération de refinancement. Son montant était de 2,8 M€ au moment de la renégociation. Celui a été refinancé par un produit à barrière<sup>39</sup> potentiellement un peu moins risqué (cotation 4D). Cette opération a occasionné, selon la décision du président de l'agglomération, une pénalité de renégociation de 660.000 € intégrée dans le taux du nouvel emprunt. Ce dernier a été ensuite lui-même refinancé, dans des conditions validées par délibération du bureau de l'agglomération du 6 juillet 2012 en vue de sa sécurisation définitive, par un emprunt à taux fixe de 5,79 %. Lors de l'instruction, la C2A a précisé que l'indemnité de renégociation s'est élevée à 975 000 € comprise dans le taux du nouvel emprunt. A l'issue de ces deux opérations de refinancement, le coût de la sécurisation du produit de pente originel, peut donc être évalué à 1 635 000 €.

Pour le produit structuré de change dont le sous-jacent porte sur la parité euro/franc suisse (§ 2.2.4.1), la C2A a versé une indemnité compensatrice pour sécuriser temporairement ce produit du 1<sup>er</sup> août 2011 au 1<sup>er</sup> août 2013, la collectivité demeurant ensuite exposée à un risque de taux important jusqu'en août 2029. Il ressort de la décision du président de l'agglomération en date du 23 juin 2011 que celle-ci était de 3,105 M€. Dans le cadre d'un protocole transactionnel approuvé par le conseil communautaire du 25 juin 2015, la C2A a sécurisé définitivement l'emprunt en question. Sur la base des informations et documents communiqués par la C2A<sup>40</sup>, la chambre a pu reconstituer le coût de sortie qui comporte une indemnité d'un montant de 2,9 M€ financée par un nouveau prêt d'un montant équivalent (durée : 13 ans au taux fixe de 1,35%), à laquelle s'ajoute une autre indemnité de 1,88 M€ versée par l'agglomération (couverte par la provision qui avait été constituée par celle-ci). La C2A a indiqué attendre un versement de 2,459 M€ du fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant souscrit des produits structurés, sous réserve de confirmation des services de l'Etat.

<sup>38</sup> Ce produit portait sur un écart de taux zone euro et hors zone euro CMS GBP 10 ans CMS € 10 ans. Il comportait un effet de levier de 5.

<sup>39</sup> Il s'agit d'un produit à barrière portant sur l'indice.

<sup>40</sup> Délibération du 25 juin 2015 approuvant le protocole transactionnel et courriel de la C2A en date du 23 septembre 2015.

### 3.4- La mise en place de la redevance spéciale sur le budget ordures ménagères

Dans son précédent rapport, la chambre avait recommandé à l'agglomération de mettre en place la redevance spéciale des ordures ménagères en application de l'article L. 2333-78 du CGCT pour les professionnels concernés, de manière à faire contribuer ceux-ci au service du traitement des déchets en proportion de leur contribution, ce qu'elle a effectué par délibération du conseil communautaire du 30 décembre 2010.

### 3.5- Les engagements financiers

Au vu des informations communiquées, la chambre constate que les engagements financiers de l'agglomération sont limités et peu risqués. La communauté d'agglomération détient des participations réduites au sein de la société d'économie mixte SIBRA (2 287 €) et de la SEM société d'équipement de la Haute-Savoie (SEDHS), aussi appelée TERACTION, (48 636 €, soit 2,36 % du capital). Les garanties d'emprunt accordées par l'agglomération s'élèvent à 5,685 M€ fin 2013, dont 5,558 M€ en faveur de la SEDHS et 0,108 M€ pour l'association Bonlieu Scène Nationale.

Par délibération du conseil communautaire du 18 novembre 2010, une garantie d'emprunt sur un prêt GAIA de 4,582 M€ de la caisse des dépôts et consignation a été accordée à hauteur de 100 % à la SEDHS dans le cadre du portage financier par la SEM de terrains acquis par celle-ci sur la ZAC centre de PRINGY (dont elle est opérateur-aménageur) et qui devront être revendus (coût de l'emprunt compris) à la C2A, à l'échéance de l'emprunt dont la durée est de 8 années. Par délibération du conseil communautaire en date du 31 octobre 2013, un emprunt complémentaire de 1,99 M€ a fait l'objet d'une garantie par la C2A à hauteur de 50% de ce montant dans le cadre de cette opération pour préfinancer la mobilisation du précédent emprunt qui devait intervenir début 2015. Le coût de ce nouvel emprunt doit être intégré, comme le précédent, dans le prix de revente à l'agglomération des terrains. Le conseil communautaire a justifié ce préfinancement « *pour des raisons techniques liées à la mobilisation du prêt GAIA* » qui n'ont pas été explicitées.

Le ratio prudentiel prévu à l'article L. 2252 du CGCT est respecté : il est de près de 10 % pour un maximum autorisé de 50 %. Les prêts garantis ne comportent pas de formule de taux à risque.

La SEDHS, dont le capital est majoritairement détenu par le département de la Haute-Savoie<sup>41</sup>, parvient à dégager des résultats d'exploitation et résultats nets positifs sur la période 2009-2013 mais son chiffre d'affaire et sa production s'inscrivent en baisse. Le chiffre d'affaire a évolué de 26,30M€ en 2011 à 12,04 M€ en 2013 et la production, de 33,07 M€ en 2010 à 21,69 M€ en 2013.

### 3.6- L'actualisation de la situation financière à 2014 (budget principal)

L'évolution entre 2013 et 2014 traduit une dégradation de la situation financière de la communauté d'agglomération.

Malgré la quasi stabilisation des charges de gestion, l'excédent brut de fonctionnement diminue de 16,3% sous l'effet de la baisse des dotations de l'Etat et de la montée en puissance de la contribution de la communauté d'agglomération au fonds de péréquation intercommunal. La capacité d'autofinancement brute s'inscrit en baisse de 20,2% compte tenu de frais financiers par ailleurs en hausse. En raison par ailleurs d'une accélération des investissements ayant donné lieu à un recours accru à l'emprunt, la capacité

<sup>41</sup> Le département de la Haute-Savoie dispose d'une fraction de 59,29 % du capital.

d'autofinancement nette, après remboursement en capital de l'annuité de la dette, diminuée sensiblement de 63,3%. Dans ces conditions, sa contribution au financement des dépenses d'équipement apparaît trop faible.

**Tableau 15 : Comparaison 2013 et 2014**

en €	2013	2014
Ressources fiscales propres (brutes)	52 273 276	52 446 683
- Attribution de compensation	41 396 843	41 396 843
- Dotations de solidarité communautaire	9 084 394	9 084 394
- Autres restitutions	27 610	55 748
+ Ressources d'exploitation	18 368 561	18 112 904
<b>= Produits "flexibles" (a)</b>	<b>20 132 990</b>	<b>20 022 603</b>
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	42 012 842	40 042 456
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat (1)	10 424 167	9 929 411
<b>= Produits "rigides" (b)</b>	<b>52 437 009</b>	<b>49 971 867</b>
<b>= Produits de gestion (a+b = A)</b>	<b>72 569 999</b>	<b>69 994 470</b>
Charges à caractère général	8 384 415	8 501 464
+ Charges de personnel	29 253 838	29 654 729
+ Subventions de fonctionnement	11 228 307	10 861 455
+ Autres charges de gestion	7 661 765	7 551 394
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>56 528 325</b>	<b>56 569 042</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>16 041 673</b>	<b>13 425 428</b>
+/- Résultat financier (réel seulement)	-3 685 366	-4 278 199
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	110 000	110 000
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	499 461	1 128 487
<b>= CAF brute</b>	<b>12 745 769</b>	<b>10 165 716</b>
- Annuité en capital de la dette <sup>42</sup>	8 224 316	8 504 800
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>4 521 452</b>	<b>1 660 916</b>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	18 769 476	22 635 689
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	3 082 535	6 033 160

Source : Compte de gestion, calcul CRC. (1) FPIC déduit du FNGIR.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que «...*soucieux de la bonne gestion de leur agglomération, les élus de la C2A suivent avec attention les fortes réductions des dotations de l'Etat et leur impact sur sa capacité de financement*».

\*

La situation financière de la communauté d'agglomération est fragile. Son endettement est supérieur à la moyenne. Malgré des dépenses de gestion stabilisées, l'autofinancement se détériore par ailleurs de manière sensible en 2014 sous l'effet de la diminution des concours financiers de l'Etat et de la montée en puissance du fonds de péréquation intercommunal (FPIC). Dans ces conditions, il ne permet pas à la C2A d'assurer un financement suffisant de ses dépenses d'investissement après remboursement de sa dette. Sur la période 2009-2012, l'autofinancement de la communauté d'agglomération avait été pourtant reconstitué après une hausse importante des recettes de fonctionnement malgré l'absence de recours au levier fiscal. Les dépenses de gestion avaient été également globalement contenues.

<sup>42</sup> Hors opération exceptionnelle liée au transfert en 2014, à la suite de l'intervention de la chambre, d'une partie de la dette du budget principal au budget annexe des ordures ménagères.

Dans le contexte de la réduction des concours financiers de l'Etat, la communauté d'agglomération doit veiller pour les prochaines années à prévenir tout risque de dégradation de sa situation financière.

A titre plus particulier, la Chambre relève que la dette de l'agglomération est saine après avoir été sécurisée mais que le coût des opérations de sécurisation des produits structurés n'a pas été négligeable.

#### **4- LES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC : LE CENTRE DES CONGRES ET LES TRANSPORTS URBAINS**

La C2A a choisi d'exploiter certains de ses services sous la forme de délégations de service public (DSP). Aux termes de l'article L. 1411-1 du CGCT, ce mode de gestion consiste en « *un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service* »<sup>43</sup>.

Parmi eux, le centre des congrès et les transports urbains présentent un intérêt particulier. Le premier eu égard à son rôle central dans la politique de la C2A visant à développer le tourisme d'affaires, notamment en construisant un nouveau centre des congrès à proximité de l'actuel, et aux interactions avec la ville d'Annecy, propriétaire de l'hôtel et du casino de l'Impérial. Les seconds constituent quant à eux un service à la population emblématique sur le territoire et ont fait l'objet d'importants investissements de la part de la C2A (acquisition de bus, rénovation du dépôt,...).

##### **4.1- La délégation à la SA Impérial Palace de l'exploitation du centre des congrès de l'Impérial**

###### **4.1.1- Le montage de l'Impérial Palace**

Le centre des congrès de l'agglomération annécienne est hébergé par l'Impérial Palace, situé sur la presqu'île d'Albigny sur le territoire de la ville d'Annecy.

Ce complexe constitué d'un hôtel de luxe, d'un casino et du centre des congrès, a été reconstruit à la fin des années 1980 par le groupe allemand Hopf, alors titulaire via deux sociétés d'un contrat de promotion immobilière et d'un bail à construction conclus avec la ville d'Annecy en 1987. Il a été conçu comme un ensemble indivisible. L'Impérial a ainsi réouvert en 1991.

Dans un rapport publié en 2001, la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes avait émis des réserves sur cette opération au motif que « *la ville s'était engagée dans une opération d'une légalité alors incertaine et qui aurait justifié le recours à une expertise préalable approfondie en raison des risques contentieux et financiers auxquels elle s'exposait* ». Elle avait noté que le montage juridique et financier « *était présenté comme une source de recettes futures permettant de couvrir, par le prélèvement sur les jeux, le fonctionnement du centre des congrès* ».

Le complexe est désormais géré par la société dédiée SA Impérial Palace, créée à l'origine par le groupe Hopf. Celui-ci a cédé ses parts au 1<sup>er</sup> août 2013 à la famille Pollet-Villard qui possède l'intégralité du capital de la société.

---

<sup>43</sup> Voir en annexe le cadre juridique détaillé des délégations de service public

L'application à l'Impérial Palace de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, a nécessité le cloisonnement juridique et comptable des trois activités afin d'individualiser le contrôle des collectivités sur chacune d'entre elles.

Ces activités sont en effet soumises à des régimes juridiques différents : l'hôtel est exploité par bail à construction, le casino et le centre des congrès par délégation de service public. La SA Impérial Palace est titulaire des trois contrats, les deux premiers conclus avec la ville d'Annecy, le troisième avec la C2A. La ville demeure en effet propriétaire de l'ensemble et a mis à disposition de la C2A les locaux du centre des congrès pour la gestion duquel l'agglomération est compétente.

L'ordonnateur a indiqué en réponse que ce montage n'était pas satisfaisant mais résultait de facteurs historiques indépendants de sa gestion depuis 2009.

S'agissant du centre des congrès géré par la C2A, le contrat de délégation actuellement en vigueur a été conclu pour la période 2010-2015. Il s'inscrit dans un paysage institutionnel marqué par la création d'un office du tourisme unique sur le pourtour du lac d'Annecy, dont le bureau spécialisé « Annecy Congrès » s'appuie sur le centre des congrès de l'Impérial pour promouvoir le tourisme d'affaires, ainsi que par la construction d'un nouveau centre des expositions et des congrès de 10 000 m<sup>2</sup> à proximité de l'Impérial Palace, dont la livraison est prévue pour 2018.

#### 4.1.2- Les risques juridiques de la délégation

##### 4.1.2.1- *La procédure de passation*

A titre liminaire, il convient de rappeler que l'organisation de congrès peut constituer un service public et par suite faire l'objet d'une gestion déléguée<sup>44</sup>. S'agissant du centre des congrès de l'agglomération d'Annecy, il ressort bien des articles 1 et 2 du contrat que la C2A a entendu confier à l'exploitant une mission de service public.

Dans la perspective de l'expiration de la précédente convention de délégation prévue le 31 octobre 2009, le conseil communautaire a maintenu le principe de la délégation du service public des congrès par délibération du 26 février 2009, après avis favorable en date du 3 février 2009 de la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) qui s'est prononcée en connaissance de cause au vu du dossier qui lui a été soumis. La justification du recours à la délégation plutôt qu'à la régie directe est précisément motivée et se fonde sur « *les compétences professionnelles spécifiques aux métiers de l'hôtellerie et de la restauration pour lesquels la C2A ne dispose pas de ressources humaines nécessaires et qui sont au demeurant d'une rareté extrême au sein de la fonction publique territoriale. Par ailleurs, la souplesse de la gestion commerciale inhérente à ce type d'exploitation est difficilement compatible avec les contraintes d'une gestion en régie fut elle à forme personnalisée* ».

La procédure de consultation a été lancée par la publication adéquate d'un avis d'appel à concurrence<sup>45</sup>.

La commission de délégation de service public, réunie le 14 mai 2009, n'a admis aucune des deux candidatures proposées par les sociétés Vert Marine et Hopf (alors actionnaire de la

<sup>44</sup> Voir le rapport d'observations définitives sur le centre des congrès de la Cité internationale – Communauté urbaine de Lyon en date du 1<sup>er</sup> juin 2011, p. 9 ; CE, 5 octobre 2007, *Société UGC-Ciné-Cité*, n° 298773.

<sup>45</sup> Le 18 mars 2009 dans le Dauphiné Libéré et la Gazette officielle du tourisme.

SA Impérial), bien que le cabinet d'audit sollicité par la C2A pour l'assister ait estimé que les deux candidats justifiaient de garanties financières suffisantes.

La candidature du délégataire sortant a été déclarée irrecevable en raison du caractère incomplet du dossier. La société Hopf s'était notamment abstenue de produire un état de ses effectifs et de justifier de ses références et de son expérience dans le domaine d'activité concerné. La commission avait ainsi relevé que la société s'était bornée à indiquer que la seule circonstance qu'elle était le délégataire en place suffisait à apporter « *la preuve de ses capacités techniques et professionnelles (...) et de sa capacité à assurer la continuité du service public* », ce qu'elle a à juste titre estimé comme insuffisant.

La candidature de la société Vert Marine a été déclarée recevable mais la commission a estimé que la société, qui gère principalement des parcs aquatiques, ne présentait « *aucune référence comparable à l'exploitation d'un centre des congrès, ou d'un parc des expositions* » et qu'elle ne présentait donc pas « *les garanties nécessaires à l'exploitation du centre des congrès de l'Impérial* », ce que l'avis d'appel public à la concurrence exigeait en effet. La collectivité a toutefois avancé une justification différente au cours de l'instruction, fondée sur « *le faible nombre de candidatures* ». En tout état de cause, le délégataire sortant a ainsi été mis en mesure de compléter sa candidature.

Afin de maintenir la continuité du service, le conseil communautaire a prolongé le contrat de délégation d'un an jusqu'au 31 octobre 2010, conformément aux dispositions de l'article L. 1411-2 du CGCT, puis lancé une nouvelle consultation. L'avis d'appel à concurrence qui en a résulté a fait l'objet d'une publicité adéquate<sup>46</sup>.

La commission de délégation de service public, réunie le 15 décembre 2009, a retenu les trois candidatures présentées par le délégataire sortant, la société Véga et la société Vert Marine. La candidature de cette dernière a cette fois-ci été admise à la suite d'un assouplissement des exigences de l'avis d'appel public à concurrence, et le délégataire a dans l'intervalle complété sa candidature. Les deux concurrents de la SA Imperial ont renoncé à présenter une offre.

Seule la SA Impérial Palace a ainsi présenté une offre qui a été négociée par le représentant du président de la C2A, après avis favorable de la commission de délégation de service public en date du 4 mars 2010, puis approuvée par le conseil communautaire le 30 septembre 2010.

Le conseil communautaire avait initialement délibéré sur une délégation d'une durée de dix ans. Cette durée demeurait de rigueur au début de la négociation avec la SA Impérial Palace puis a été réduite à cinq ans avant la signature du contrat en prévision de la construction du nouveau centre des congrès sur la presqu'île d'Albigny, à l'occasion de laquelle le mode de gestion du service public communautaire des congrès sera redébatu. Une telle modification n'est pas de nature à remettre en cause la procédure de passation dès lors que seule la SA Impérial Palace avait été admise à négocier. La chambre note toutefois que le report de l'ouverture prévisionnelle du nouvel équipement à 2018 remet en cause la pertinence de la réduction de la durée du contrat.

Il appartiendra donc à la C2A, si elle souhaite conserver ce mode de gestion, d'engager sans délai la procédure de renouvellement de la délégation de service public dans la mesure où le contrat actuellement en vigueur, qui expire en octobre 2015, ne saurait être prorogé de plus d'une année conformément aux dispositions de l'article L. 1411-2 du CGCT.

---

<sup>46</sup> Le 29 octobre 2009 dans le Dauphine Libéré et dans le magazine spécialisé Meet'In.

## 4.1.2.2- L'équilibre économique

La SA Impérial Palace a proposé à la C2A un modèle économique structurellement et nettement déficitaire. Les comptes prévisionnels annexés au contrat font apparaître un déficit constant de l'activité de gestion des congrès d'en moyenne un million d'euros chaque année. L'examen du compte d'exploitation des trois premiers exercices d'exécution du contrat fait apparaître un déficit inférieur de plus de 40% à celui prévu mais tout de même équivalent au quart du chiffre d'affaire annuel. Or, un service public industriel et commercial ne peut légalement présenter une exploitation structurellement déficitaire<sup>47</sup>.

Le moindre déficit constaté s'explique en partie par les variations du chiffre d'affaire d'une année sur l'autre, du fait de l'exposition de l'activité des congrès aux aléas de la conjoncture économique, alors que les comptes prévisionnels anticipaient un chiffre d'affaire globalement stable. Le montant des charges indirectes imputées au centre des congrès a varié selon la même tendance que le chiffre d'affaire, sur la base duquel leur ventilation est calculée.

Les charges directes ont en revanche été nettement surévaluées par le délégataire au moment de la conclusion du contrat, à hauteur de 25 % en moyenne. Celui-ci explique qu'il a maîtrisé ses charges de gestion en renégociant des contrats avec ses fournisseurs, en réduisant l'acquisition de matériel mis à la disposition de ses clients, et en organisant moins de spectacles et d'animations que prévu.

Les comptes prévisionnels du centre des congrès apparaissent néanmoins peu sincères dès leur conception dans la mesure où la SA Imperial Palace connaissait globalement dès 2008 le niveau réel du déficit du centre des congrès. Les comptes prévisionnels de la délégation du casino consentie par la ville d'Annecy comportent en effet une charge libellée « *Pertes d'exploitation générées par la gestion de l'hôtel et du centre des congrès* », dont le montant pour les exercices 2011 à 2013 est proche non du déficit prévisionnel du centre des congrès affiché dans le contrat négocié en 2010 mais du déficit réellement constaté.

Tableau 16 : Exécution du budget d'exploitation du centre des congrès

en €	2011			2012			2013		
	Prévisions	Exécution	Ecart	Prévisions	Exécution	Ecart	Prévisions	Exécution	Ecart
<b>Chiffre d'affaire</b>	2 190 000	2 629 799	10%	2 222 850	1 974 426	-19%	2 256 193	2 203 968	-11%
<b>Participation C2A</b>	200 000			204 846			207 528		
<b>Charges directes</b>	1 732 000	1 378 754	-20%	1 757 005	1 216 300	-31%	1 782 385	1 315 073	-26%
<b>Charges indirectes (charges communes ventilées)</b>	1 600 000	1 754 062	5%	1 648 360	1 414 674	-17%	1 648 360	1 486 028	-13%
<b>Amortissement</b>	65 000			65 000			65 000		
<b>Résultat</b>	-1 007 000	-503 017	-50%	-1 042 669	-656 548	-37%	-1 032 024	-597 133	-42%

Source : contrat de DSP ; comptes du délégataire

La participation forfaitaire de 200 k€ versée chaque année par la C2A au délégataire pour compenser les sujétions de service public qu'il supporte couvre les coûts de celles-ci mais ne comble pas le déficit de l'activité de gestion des congrès. Un tel modèle ne s'avérerait pas viable pour un délégataire dédié. Il l'est en revanche pour la SA Impérial Palace dans la mesure où le déficit de ses activités congrès et hôtellerie sont compensés par le résultat nettement bénéficiaire dégagé par le casino.

<sup>47</sup> Article L. 2224-1 du CGCT.

Les comptes présentés par le délégataire indiquent à la fois le résultat annuel individualisé de l'activité déléguée (congrès ou casino) et celui de la société dans son ensemble. La SA Impérial Palace dégage ainsi un résultat net global positif, agrégat sur lequel elle raisonne pour apprécier sa rentabilité.

**Tableau 17 : Résultat net de la SA Impérial Palace**

Résultat net (en €)	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Casino</b>	1 299 960	1 388 560	1 612 848	1 559 686	1 356 646
<b>Centre des congrès</b>	- 883 506	- 455 338	- 503 017	- 656 648	- 597 133
<b>Hôtellerie</b>	-34 462	- 170 122	219 291	- 357 759	- 110 822
<b>TOTAL SA IMPERIAL</b>	<b>381 992</b>	<b>763 100</b>	<b>1 329 122</b>	<b>545 279</b>	<b>648 691</b>

Source : comptes du délégataire

La C2A assume cette interdépendance entre le centre des congrès et les autres activités de l'Impérial Palace. Elle a ainsi renoncé à exiger du délégataire la constitution d'une société dédiée à l'exploitation du centre des congrès.

La C2A gère en principe le service public des congrès de façon autonome mais apparaît en réalité, à l'instar de la ville d'Annecy, captive du délégataire unique qui demeure par ailleurs titulaire jusqu'en 2049 du bail consenti sur l'hôtel. Si les obligations de service public imposées par la collectivité demeurent raisonnables et financées par celle-ci, seule la SA Impérial Palace, s'appuyant sur la rentabilité du casino, était en mesure de couvrir l'écart entre le chiffre d'affaire attendu fondé sur des tarifs fixés par la C2A, et les charges correspondant au coût des prestations proposées. Aucun concurrent ne pouvait en effet soutenir un tel modèle économique et raisonnablement prétendre emporter le contrat de délégation. La C2A a en conséquence entaché d'illégalité la délégation de service public.

L'ordonnateur a indiqué devant la chambre qu'il projetait de créer une société publique locale dédiée à l'organisation des congrès dans l'agglomération annécienne, à laquelle il pourrait directement confier la gestion conjointe du centre des congrès de l'Impérial et du nouveau centre des expositions voisin après son achèvement. La chambre appelle l'attention de la C2A sur le nouveau cadre normatif dans lequel elle devra alors s'insérer pour assurer une gestion cohérente de sa politique en faveur du tourisme d'affaires : le transfert à l'agglomération de l'intégralité de la compétence touristique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>48</sup> et la limitation à cinq ans de la durée des conventions de délégation de service public de type affermage<sup>49</sup>.

#### 4.1.2.3- La redevance versée à la C2A

- ♦ L'absence de redevance pour occupation du domaine public

Le centre des congrès de l'Impérial constitue une dépendance du domaine public communautaire depuis sa mise à disposition par la ville d'Annecy en 2003 pour l'exercice de la compétence Tourisme. La C2A ne peut en accorder le bénéfice de l'occupation à une personne privée qu'en contrepartie d'une redevance.

L'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) prévoit que « toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance(...) / Par dérogation aux dispositions de l'alinéa précédent, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être

<sup>48</sup> Article 65 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

<sup>49</sup> Article 18 de la directive 2014/23/UE

délivrée gratuitement : / 1° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation est la condition naturelle et forcée de l'exécution de travaux ou de la présence d'un ouvrage, intéressant un service public qui bénéficie gratuitement à tous ; / 2° Soit lorsque l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer la conservation du domaine public lui-même (...) ».

Le montant de cette redevance doit en principe « tenir compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation »<sup>50</sup>. Son calcul se fonde sur « la valeur locative d'une propriété privée comparable » et sur « l'avantage spécifique que constitue le fait d'être autorisé à jouir d'une façon privative d'une partie du domaine public »<sup>51</sup>. Plus qu'un simple loyer, la redevance valorise l'avantage économique que constitue pour le délégataire la jouissance du bien.

Or, le contrat de délégation de la gestion du centre des congrès ne prévoit pas de redevance d'occupation du domaine public à la charge du délégataire et au bénéfice de la C2A.

La SA Impérial Palace ne saurait pourtant se prévaloir des deux exceptions instaurées par ces dispositions : d'une part le service présente un caractère industriel et commercial et ne bénéficie donc pas gratuitement à tous, d'autre part le délégataire n'est pas chargé d'assurer la conservation des locaux de l'Impérial. La SA Impérial Palace, en qualité de délégataire du service public des congrès, demeure donc redevable à la C2A d'une redevance pour occupation du domaine public communautaire<sup>52</sup>. Son absence entache d'irrégularité l'occupation du centre des congrès par le délégataire et fragilise la validité juridique du contrat de délégation.

La chambre invite donc la C2A à tenir compte de cette obligation dans la réflexion qu'elle conduit en 2015 sur le mode de gestion du centre des congrès, en prévision du terme de l'actuel contrat de délégation, ce qu'elle s'est engagée à faire en réponse aux observations provisoires.

- ♦ Une redevance d'exploitation symbolique

Le délégataire d'un service public verse en principe une redevance à la collectivité délégante en contrepartie des engagements financiers pris par celle-ci, notamment l'amortissement des équipements publics mis à disposition. Le montant de la redevance doit être justifié et correspondre aux prestations fournies par la collectivité<sup>53</sup>. Celle-ci peut également intégrer au contrat un intéressement au résultat de l'exploitation afin d'en percevoir une partie des fruits.

En l'espèce, l'article 35 du contrat de délégation prévoit que la SA Impérial Palace verse à la C2A une redevance « en contrepartie de la mise à disposition des biens » de retour à la collectivité « et correspond à la charge d'amortissement supportée par le délégant pour les différents investissements ». Elle est constituée d'une part fixe d'un montant de cent euros et d'une part variable représentant 10 % du résultat net positif dégagé par l'activité du centre des congrès.

L'opportunité de percevoir cette part variable apparaît toutefois purement théorique pour la collectivité dans la mesure où les comptes prévisionnels de la délégation font apparaître un déficit annuel constant d'environ 1,2 M€. Les trois premiers exercices d'exécution du contrat

---

<sup>50</sup> Article L. 2125-3 du CG3P.

<sup>51</sup> CE, 10 février 1978, *Ministre de l'Economie et des Finances c/ Scudier*, Lebon p. 66 ; conclusions L. Olléon sous CE, 11 octobre 2004, *Pourvoyeur*, Tables p. 602.

<sup>52</sup> Le juge administratif a admis l'obligation à la charge du délégataire de verser une redevance au délégant dans le cadre de délégations de services publics industriels et commerciaux : pour les autoroutes (CE ass., avis adm., 28 mars 1997, n°360333), les réseaux d'électricité (CE, 1<sup>er</sup> février 2011, *SA RTE EDF*, n° 338665).

<sup>53</sup> Voir par ex. CE, 14 janvier 1998, *Porelli*, n° 161091, Lebon p. 10.

(2011 à 2013) se sont traduits par des résultats nets meilleurs que prévus mais tout de même nettement déficitaires. La C2A a donc perçu une redevance annuelle symbolique de cent euros au cours de la période sous revue.

La part variable de la redevance constitue un intéressement de la C2A à la profitabilité de la gestion du centre des congrès mais seule une progression – peu probable – du chiffre d'affaire de 50 % par rapport aux prévisions permettrait au délégataire de dégager un résultat net positif et à la collectivité de bénéficier de la part variable. L'effet d'une telle augmentation serait du reste atténué par la majoration mécanique des charges indirectes imputées au centre des congrès, dont la ventilation repose sur le chiffre d'affaire. La C2A a donc de fait, dès la négociation et la conclusion de la convention en vigueur, renoncé à percevoir une redevance autre que symbolique. Elle s'est engagée en réponse aux observations provisoires à « *mettre en œuvre les mesures correctives adéquates lors de la prochaine procédure d'attribution du contrat* ».

- ♦ Des engagements financiers proportionnés

La C2A verse deux types de contributions annuelles à la SA Impérial Palace : une participation de 251 k€ à la réalisation de travaux prévus au contrat et une somme forfaitaire de 200 k€ pour « *compenser les sujétions particulières de service public pesant sur le délégataire* ». Fin 2013, la collectivité avait effectué le versement de la participation aux travaux dans les conditions au contrat et le délégataire a indiqué dans son rapport annuel avoir achevé le programme d'investissement.

Ni le cahier des charges ni le contrat ne précisent expressément la nature des sujétions de service public compensées par la C2A. Il apparaît toutefois qu'elles recouvrent, d'une part, le droit accordé à la collectivité d'utiliser une ou plusieurs salles de réunions d'un même étage à hauteur de douze demi-journées par an<sup>54</sup> et, d'autre part, l'engagement pris par le délégataire d'assurer la continuité et le rayonnement du service public<sup>55</sup>. Cette compensation forfaitaire a été négociée par la C2A et la SA Impérial Palace avant la conclusion du contrat. Eu égard aux sujétions ainsi couvertes, son montant n'apparaît pas excessif.

#### 4.1.3- Le contrôle de la C2A sur le service délégué

##### 4.1.3.1- *La ventilation des charges indirectes*

La SA Impérial Palace a mutualisé la plupart de ses moyens en raison de l'enchevêtrement des locaux et de l'interdépendance de ses activités. Le cloisonnement de ces dernières, imposé par le recours à trois modes de gestion différents, a conduit la société à se doter d'une comptabilité analytique afin de ventiler ses charges générales entre les trois activités. Cet instrument conditionne la sincérité des états financiers produits à la C2A pour qu'elle exerce son contrôle sur l'exécution du service.

---

<sup>54</sup> Article 13.3 du contrat.

<sup>55</sup> Article 12 du contrat.

**Tableau 18 : Affectation des charges indirectes de l'Impérial Palace au centre des congrès**

Clé de répartition	Taux 2013	Charges concernées
Chiffres d'affaires congrès / chiffres d'affaires total Impérial	15,46 %	Cafétéria ; directions générale et administrative ; frais généraux communs ; sécurité ; personnel
Chiffres d'affaires congrès / chiffres d'affaires total hors jeux	27,69 %	Accueil ; entretien ; technique, commercial et comptabilité de l'hôtel ; frais généraux hors jeux (dont loyer bail)
Chiffres d'affaires congrès / chiffres d'affaires restauration	49,45 %	Frais généraux restauration
Chiffres d'affaires nourriture congrès / chiffres d'affaires nourriture total	42,07 %	Cuisine

Source : rapport du délégataire 2013

Les clés de répartition retenues ont été examinées et validées par un cabinet d'audit en 2010. Le choix du chiffre d'affaire comme axe de répartition part du postulat que celui-ci est proportionnel aux charges engagées dans le but de le réaliser.

Ce postulat apparaît discutable, d'une part en raison de la spécificité de l'activité de jeux qui s'avère très rentable par nature, d'autre part en ce que la rentabilité des charges engagées (« *input* ») peut être améliorée du fait de gains de productivité ou d'économies d'échelles et ainsi générer davantage de chiffre d'affaire.

**Tableau 19 : Chiffre d'affaire ventilé de la SA Impérial Palace**

en €	Casino	Hôtel	Centre des congrès	Total SA Impérial Palace
<b>2009</b>	6 536 961	5 278 499	2 317 017	14 132 478
<b>2013</b>	6 542 006	5 506 982	2 203 968	14 252 956

Source : rapports du délégataire

La chambre constate ainsi que certaines clés de répartition sont déconnectées de l'emploi réel des charges ainsi réparties. Les charges relatives à la sécurité (hors dispositifs spécifiques au casino) et à l'entretien seraient plus justement réparties au prorata des surfaces, dont le centre des congrès représente 36 %<sup>56</sup>, de même que les personnels des services communs selon leurs quotités de travail.

La comptabilité analytique mise en œuvre par le délégataire gagnerait par conséquent à être affinée pour refléter plus fidèlement la répartition des charges générales de la SA Impérial Palace entre ses trois activités. La précision de cet outil apparaît d'autant plus importante que les charges communes représentent un peu moins de la moitié des charges totales du centre des congrès, compte tenu de la forte intégration de la société.

La chambre recommande donc à la C2A de déterminer elle-même, en collaboration avec la ville d'Annecy et le délégataire, une méthodologie de répartition des charges indirectes reflétant fidèlement leur affectation, qui le cas échéant sera consacrée dans le contrat de délégation. L'ordonnateur a indiqué devant la chambre que la C2A travaillait sur une nouvelle affectation des charges indirectes en lien avec le délégataire.

#### 4.1.3.2- L'information fournie par le délégataire

Le délégataire du service public présente chaque année un rapport à la collectivité délégante afin qu'elle s'assure de la qualité ainsi que des conditions financières et techniques du service rendu.

<sup>56</sup> Pour le centre des congrès : 5.610 m<sup>2</sup> / 15.484 m<sup>2</sup> (surface totale de l'Impérial) = 36 %.

L'article 39 du contrat de délégation stipule qu'en application de l'article L. 1411-3 du CGCT, « le délégataire fournit chaque année et le 1<sup>er</sup> juin au plus tard, un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la convention de délégation de service public et une analyse de la qualité du service ». Ce rapport annuel comprend ainsi trois parties dont le contenu est détaillé par le même article : un rapport comptable, une analyse de la qualité du service et une annexe permettant d'apprécier les conditions d'exécution du service public à travers un compte-rendu technique et un compte-rendu financier.

Les rapports transmis à la C2A par le délégataire au cours de la période sous revue comprennent les données essentielles prévues au contrat, notamment s'agissant des états financiers et de l'activité du centre. L'analyse de la qualité du service reste en revanche trop succincte et gagnerait notamment à être enrichie d'une analyse de la nature des manifestations, des résultats des enquêtes de satisfaction et de l'effet d'aubaine des événements pour l'hôtel.

Par ailleurs, la lisibilité des rapports présente des limites. La SA Impérial Palace s'y présente en effet comme gestionnaire de l'hôtel, du casino et du centre des congrès et détaille certaines de ses activités de façon consolidée. Il peut ainsi s'avérer difficile pour le délégant d'identifier précisément les moyens employés dans l'exécution du service public des congrès dont il a seul délégué la gestion. Le cloisonnement des activités entre différentes collectivités délégantes participe d'une asymétrie d'information avec la SA Impérial.

Les effectifs des services administratifs et techniques, des restaurants et des équipes de sécurité ne sont par exemple pas ventilés entre les trois activités de la société. En 2013, seuls dix agents étaient expressément affectés au centre des congrès alors que 89 agents étaient comptabilisés dans les services généraux non ventilés.

Le délégataire inclut en outre l'hôtel et le casino, soit l'ensemble de l'édifice de l'Impérial, dans les moyens mis en œuvre pour la gestion du seul centre des congrès.

Il appartiendra à la C2A d'exiger sans délai du délégataire une identification précise des moyens humains et matériels affectés à la gestion du centre des congrès afin de préparer le terme de l'actuel contrat de délégation et la réflexion sur le mode de gestion du service qui en découlera. La collectivité a indiqué en réponse aux observations provisoires qu'elle demandera désormais au délégataire des « données appuyées de justifications probantes (...) et plus généralement de l'ensemble des informations dues par le délégataire au délégant par application de la réglementation en vigueur ».

#### 4.1.3.3- Le contrôle de l'exécution du contrat

Le contrôle de l'exécution de la délégation du service public de la gestion du centre des congrès de l'Impérial est assuré par le service opérationnel chargé du tourisme au sein de la C2A. Un agent y est plus spécifiquement en charge du « centre des congrès » ce qui inclut à la fois le suivi de la délégation et du projet de construction du nouveau parc des expositions sur la presqu'île d'Albigny.

En pratique toutefois, il intervient davantage sur ce dernier projet et ne peut dès lors qu'exercer un contrôle minimal et partiel sur l'exécution de la délégation. L'analyse qualitative des manifestations organisées et leur insertion dans la politique communautaire du tourisme éclipse les aspects financiers et juridiques du contrôle dont le suivi n'est

qu'indirectement assuré par les services supports concernés<sup>57</sup>. La présentation du rapport annuel du délégataire au conseil communautaire ne fait ainsi l'objet que d'une analyse sommaire et standardisée par les services de l'agglomération. Elle gagnerait de plus à être mise en perspective notamment avec l'activité d'« Annecy congrès », bureau spécialisé de l'office du tourisme communautaire compétent pour le tourisme d'affaire et qui intervient en lien avec le délégataire de l'Impérial.

Ainsi que le montre la consolidation de nombreuses données dans les rapports du délégataire, l'interdépendance des activités de l'Impérial Palace fragilise le pilotage autonome des services publics délégués par les collectivités concernées, la C2A pour le centre des congrès et la ville d'Annecy pour le casino.

La chambre invite la C2A à soumettre annuellement les comptes de la délégation à l'examen de la commission de contrôle financier qu'elle doit constituer en application de l'article R. 2222-3 du CGCT, ce à quoi la collectivité s'est engagée.

Sur le plan administratif, elle lui recommande en outre de confier à terme le contrôle de l'exécution de la délégation du service public des congrès au service du contrôle de gestion dont elle recommande la mutualisation avec la ville d'Annecy, ou à défaut de s'inspirer des procédures de contrôle mises en œuvre par celle-ci. La communauté d'agglomération ne dispose en effet pas de service dédié au contrôle interne ou au contrôle de gestion, ce qu'elle justifie par un manque de moyens. La C2A a indiqué en réponse qu'elle souhaitait intégrer cet aspect dans le processus de mutualisation qu'elle engage avec la ville et qui devra aboutir à l'adoption d'un schéma de mutualisation avant le 31 décembre 2015.

\*

La gestion de l'Impérial Palace d'Annecy est assurée par un montage juridique et financier historique singulier : une même société éponyme gère le centre des congrès par délégation de la C2A, le casino par délégation de la ville d'Annecy et l'hôtel par bail à construire conclu avec cette dernière.

Cette étroite imbrication des activités a conduit la C2A à exiger pour la gestion des congrès un niveau de services dont la société Impérial Palace, également gestionnaire du casino jusqu'en 2028 et de l'hôtel jusqu'en 2049, pouvait seule couvrir le coût en s'appuyant sur la rentabilité du casino. En faussant ainsi la concurrence, elle a entaché la délégation de service public d'un risque d'irrégularité.

La C2A envisage en réaction de créer une société publique locale dédiée à l'organisation des congrès dans l'agglomération annécienne, à laquelle elle pourrait directement confier la gestion conjointe du centre des congrès de l'Impérial et du nouveau centre des expositions voisin après son achèvement. Il lui appartiendra alors de remédier à plusieurs défaillances : absence de redevance autre que symbolique, prévisions d'exploitation peu sincères, ventilation perfectible et non contractuelle des charges indirectes, défaut d'identification et de contrôle des moyens réellement affectés au service.

Dans ces conditions et compte tenu du transfert à l'agglomération de l'intégralité de la compétence touristique à compter du 1er janvier 2017, la chambre invite la C2A à se rapprocher de la ville d'Annecy pour unifier le pilotage et la gestion de l'Impérial Palace, notamment en intégrant la fonction contrôle de gestion dans le schéma de mutualisation qu'elle doit adopter avant le 31 décembre 2015.

---

<sup>57</sup> La négociation du contrat 2010-2015 a ainsi requis l'assistance d'un cabinet d'avocats pour les aspects juridiques et d'un cabinet d'audit pour les aspects financiers.

## 4.2- La délégation à la SIBRA de l'exploitation des transports urbains de l'agglomération

### 4.2.1- La SIBRA, opérateur historique des transports publics annéciens

L'exploitation du réseau des transports urbains de l'agglomération Annecy est assurée par la Société Intercommunale des Bus de la Région d'Annecy (SIBRA) depuis sa création en 1980. Elle est titulaire d'une délégation de service public renouvelée par la C2A en 2010, pour la période 2010-2015.

Cette société d'économie mixte locale, présidée par le président de la C2A, a pour activité exclusive l'exploitation du réseau de transport urbain de l'agglomération annécienne (bus et vélo en libre-service). Son capital est détenu à 83,35 % par la C2A (29,17%) et ses communes membres (4,17% chacune), et à 16,65 % par des personnes privées : la chambre de commerce et d'industrie (5,55 %) et la Chambre des métiers (5,55 %) de la Haute-Savoie ainsi que la Caisse d'épargne (5,55 %). Elle constitue donc l'opérateur historique sur le territoire.

La SIBRA ne peut toutefois se voir attribuer directement le service public des transports par la C2A, sous la forme d'une quasi-régie<sup>58</sup>, dès lors que 16,65 % de son capital est détenu par des personnes privées dont le choix en tant qu'associés ne résulte pas d'un appel d'offres conforme aux principes de libre-concurrence, de transparence et d'égalité de traitement<sup>59</sup>.

La SIBRA bénéficie actuellement d'un affermage dans la mesure où les équipements, soit 90 autobus, le dépôt, les locaux administratifs et l'agence commerciale appartiennent à la C2A. Depuis 2009, celle-ci a investi 10,2 M€ dans l'acquisition et le renouvellement du parc roulant soit 13 % de ses dépenses d'équipement de la période.

### 4.2.2- La procédure de passation

Dans la perspective de l'expiration de la convention antérieure prévue le 31 décembre 2009, le conseil communautaire a maintenu le principe de la délégation du service public des transports urbains par délibération du 26 février 2009, après avis favorable en date du 3 février 2009 de la commission consultative des services publics locaux (CCSPL). La justification du recours à la délégation plutôt qu'à la régie directe apparaît toutefois sibylline, la C2A se bornant à affirmer qu'elle n'est « *pas en mesure d'assurer la gestion du service en régie* » dès lors que le réseau était à l'époque déjà « *exploité par la SIBRA dans le cadre d'une convention venant à expiration* », et qu'en tout état de cause « *il n'est pas souhaité que l'exploitation du service public de transports urbains soit réintégrée en régie* ». La collectivité justifie donc le recours à la délégation par l'existence de la SIBRA.

La consultation a porté sur un contrat conclu pour six ans, soit une durée identique à la précédente convention qui avait été régulièrement prorogée d'un an en application de l'article L. 1411-2 du CGCT.

L'ouverture de la procédure de passation a fait l'objet d'une publicité adaptée sur le site internet de l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP), au Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) et au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE).

Seule la SIBRA, délégataire sortant, a déposé une candidature laquelle a été admise par la commission des délégations de service public le 15 mai 2009. Le rapport de celle-ci précise

<sup>58</sup> Voir CE sect., *Commune d'Aix-en-Provence*, 6 avril 2007, n° 284736.

<sup>59</sup> CJCE, *Stadt Halle*, 11 janvier 2005, aff. C-26/03 ; CJCE, *Acoset SPA*, 15 octobre 2009, aff. C-196-08.

que la qualité d'opérateur historique « *montre la capacité professionnelle du candidat* » qui « *rassemble bien les moyens et compétences indispensables pour assurer l'activité, objet de cette délégation* » dès lors qu'il « *exploite depuis la création le réseau de l'agglomération d'Annecy qui lui sont mis à disposition* ». Bien que la SIBRA ait seule déposé une candidature, celle-ci est admise au motif que la société d'économie mixte constitue l'opérateur historique du réseau. Un tel critère, s'il peut participer de la capacité professionnelle, aurait été de nature à fausser l'égalité de traitement des candidats.

La commission de délégation de service public du 11 septembre 2009 a précisément examiné l'offre de la SIBRA et a donné un avis favorable à l'ouverture des négociations, mais en identifiant de nombreuses pistes d'amélioration notamment en matière de présentation détaillée et de maîtrise des coûts. Elle a considéré qu'« *avec l'offre actuelle, l'engagement en termes de maîtrise des dépenses n'est pas atteint* » dans la mesure où il apparaît « *supérieur aux réalisations de 2008* », et que « *l'engagement du candidat n'est pas très ambitieux en termes de recettes* ». Les négociations ont ainsi principalement porté sur le niveau des engagements de dépenses que la C2A s'engageait à couvrir. Elles ont abouti à un engagement de dépenses annuelles supérieur de 473 k€ à l'estimation de la C2A et inférieur de 396 k€ à la proposition initiale de la SIBRA.

Le conseil communautaire a finalement approuvé par délibération du 12 novembre 2009 le choix de la SIBRA comme délégataire du réseau de transports urbains pour la période 2010-2015.

Le contrat de délégation a été conclu conformément à la procédure prévue par le CGCT. La mise en concurrence s'est toutefois avérée purement formelle dès lors que seule la SIBRA a déposé une candidature. Sa situation d'opérateur historique possédée à 83,35% par les collectivités de l'agglomération, présidée par le président de la C2A et dédiée à l'exploitation des transports publics annécien a été de nature à fausser la concurrence effective qui devait jouer dans l'attribution de la gestion des transports urbains.

La SIBRA n'exploitera pourtant directement qu'une partie du réseau. L'article 17 du contrat de délégation l'autorise à « *affréter des transporteurs en vue de l'exécution du service* », c'est-à-dire à sous-traiter l'exploitation de certaines lignes. Il ne prévoit pas de conditions limitatives au recours à l'affrètement et accorde toute latitude au délégataire pour y procéder, ce que ce dernier a négocié au moment de la conclusion du contrat. La SIBRA a ainsi sous-traité l'exploitation d'une part importante du réseau, à hauteur de 40 % de l'offre commerciale<sup>60</sup>, à des opérateurs privés. Il en résulte qu'aux termes du contrat, l'arbitrage entre exploitation directe par le délégataire et sous-traitance échappe à la C2A.

Celle-ci entretient néanmoins d'étroites relations avec son délégataire qui constitue en réalité une émanation de la communauté d'agglomération. Elle partage en pratique avec la SIBRA l'exercice de ses prérogatives d'autorité organisatrice des transports urbains sur son territoire.

#### 4.2.3- L'équilibre économique du contrat

##### 4.2.3.1- *Le risque d'exploitation*

L'objet exclusif de la SIBRA est l'exploitation du réseau des transports urbains de l'agglomération annécienne. Son financement est ainsi assuré à 98 % par le budget annexe des transports de la C2A, dont les produits de gestion étaient constitués en 2013 des recettes d'exploitation (24 %), du versement transport (66 %) et des dotations versées par

<sup>60</sup> Environ 1,6 million de kilomètres en lignes sur 4 millions au total pour le réseau.

l'Etat et les autres collectivités locales, principalement le département de la Haute-Savoie pour les lignes scolaires (9 %).

La part de la rémunération de la SIBRA liée aux résultats de l'exploitation du service, constituée des ventes de titres de transport, représente environ 30 % de la rémunération totale que lui verse la C2A. Elle apparaît substantielle au sens de l'article L. 1411-1 du CGCT bien qu'elle n'en représente pas la majorité<sup>61</sup>.

**Tableau 20 : La rémunération de la SIBRA**

en €	2010	2011	2012	2013	Evolution
<b>Recettes d'exploitation (A)</b>	5 372 581	5 218 658	5 250 877	5 420 984	0,9 %
<b>Contribution communautaire perçue par la SIBRA (B)</b>	17 663 378	18 165 344	18 875 846	18 978 374	7,4 %
<b>Part de la rémunération liée aux résultats d'exploitation du service (A/B)</b>	30 %	29 %	28 %	29 %	-
<b>Total des produits de la SIBRA (C)</b>	17 971 893	18 630 610	19 398 104	19 282 502	7,3 %
<b>Part de la contribution communautaire (B/C)</b>	98 %	98 %	97 %	98 %	-

Source : budgets primitifs et comptes administratifs ; rapports du délégataire

En réalité, la SIBRA n'assume pourtant qu'une part mineure du risque d'exploitation du service. L'article 21 du contrat stipule en effet que la C2A « verse au délégataire une contribution correspondant aux charges d'exploitation du réseau, telles que définies à l'article 21 » et que la SIBRA supporte le risque d'exploitation seulement « à travers sa rémunération variable ». La commission de délégation de service public qui a examiné l'offre de la SIBRA avait d'ailleurs invité le représentant du président de la C2A chargé de la négociation à veiller « à ne pas annihiler toute prise de risque par le délégataire ».

La C2A verse ainsi chaque année à la SIBRA, via son budget annexe « Transports urbains », une contribution correspondant au montant prévisionnel actualisé des engagements de charges d'exploitation tel que prévu au contrat. L'écart avec les charges effectivement engagées par le délégataire est régularisé au budget de l'exercice suivant. Si la SIBRA engage moins de charges que prévu, elle rembourse la différence à la C2A<sup>62</sup>. Dans le cas contraire en revanche, la collectivité est tenue de couvrir le surplus de charges engagées pour l'exploitation du réseau en application des stipulations précitées.

Dans les faits, les charges d'exploitation de la SIBRA se sont toujours avérées inférieures aux prévisions et celle-ci a effectué des versements au bénéfice de la C2A. Au demeurant, la collectivité a ainsi assuré chaque année l'équivalent d'une avance de trésorerie à la SIBRA, pour un montant qui tend vers le million d'euros depuis 2012.

**Tableau 21 : Reversement de la SIBRA**

en €	2011	2012	2013
<b>Reversement de la SIBRA au budget annexe des transports urbains de la C2A</b>	768 588	983 464	958 342

Source : comptes administratifs

Toutefois, si les charges d'exploitation du réseau venaient à excéder les engagements de dépenses, la C2A aurait pour obligation contractuelle de verser à la SIBRA une contribution

<sup>61</sup> CE, 7 novembre 2008, Département de la Vendée, n° 291794.

<sup>62</sup> Imputé au compte 7788 « Produits exceptionnels divers » dans le budget annexe des transports.

complémentaire du montant du surplus<sup>63</sup>. Pour préserver l'équilibre obligatoire de son budget « Transports urbains »<sup>64</sup>, elle pourrait dès lors être amenée soit à relever les tarifs, soit à augmenter le versement transport, soit à accorder au budget annexe une subvention du budget principal dans les conditions strictement définies par la loi. Elle supporterait ainsi, en tout état de cause, la part du risque d'exploitation liée à l'éventualité d'une augmentation des charges de gestion. Or, la seule sanction que la SIBRA pourrait encourir en contrepartie serait l'application d'une faible pénalité plafonnée à 45 k€, au titre de l'intéressement.

Ce mode de rémunération, qui revient à rémunérer la SIBRA à hauteur du coût de la prestation qu'elle délivre sans l'exposer à des sanctions autres que symboliques en cas d'accroissement des coûts, implique que le risque d'exploitation est en réalité assumé par la C2A et caractérise davantage un marché public de services<sup>65</sup> dont la conclusion aurait dû faire l'objet d'une mise en concurrence plus formalisée<sup>66</sup> qui aurait pu permettre la présentation d'autres offres le cas échéant économiquement plus avantageuses.

#### 4.2.3.2- Les conditions d'intéressement

Le contrat liant la C2A et la SIBRA comprend un intéressement qui consiste à accorder au délégataire une rémunération variable, fonction des objectifs de maîtrise des dépenses, d'amélioration des recettes et de qualité du service qui lui sont fixés. Cet intéressement est plafonné à 200 k€ (montant actualisé chaque année) :

- ♦ jusqu'à 90 k€ en fonction des économies réalisées par rapport aux engagements de dépenses stipulés au contrat ;
- ♦ jusqu'à 40 k€ en fonction des recettes commerciales supplémentaires générées par rapport aux engagements de recettes stipulés au contrat ;
- ♦ jusqu'à 70 k€ en fonction de la satisfaction d'objectifs d'information, d'accueil, de propreté, de ponctualité et de confort, mesurés par une société extérieure.

Le délégataire s'acquitte à l'inverse de pénalités plafonnées à 85 k€ s'il n'atteint pas les engagements contractuels.

L'intéressement et les pénalités ne représentent au mieux que 1 % et 0,5 % des engagements de dépenses. Le montant du plafond d'intéressement est par ailleurs deux fois supérieur à celui des pénalités, conformément à la première offre formulée par la SIBRA, alors que la commission de délégation de service public avait recommandé une symétrie en la matière. Or, ce mécanisme de rémunération est censé représenter la prise de risque du délégataire. Il n'a pourtant qu'un très faible impact sur la situation financière de celui-ci.

La commission de délégation du 11 septembre 2009 s'était par ailleurs interrogée sur le fait que les seuils de déclenchement de l'intéressement étaient déjà atteints par l'exploitant.

S'agissant de la maîtrise des dépenses qui représente près de la moitié de l'intéressement, la SIBRA remplissait en effet dès 2010 les conditions pour bénéficier d'un niveau élevé d'intéressement. Cette tendance s'est confirmée et accentuée à mesure de l'exécution de la

<sup>63</sup> Article 27.4 : « Si cet état [des charges réelles] fait apparaître une insuffisance de facturation vers l'Autorité Organisatrice, celle-ci sera compensée par une facture complémentaire du Délégataire à l'Autorité Organisatrice ».

<sup>64</sup> Article L. 2224-1 du CGCT : « Les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses ».

<sup>65</sup> Voir par ex. CE, 23 mai 2011, *Commune de Six-fours-les-plages*, n° 342520.

<sup>66</sup> Le montant de la prestation excède largement le seuil des 207 000 € HT, prévu à l'article 26 du CMP, ce qui implique que la procédure applicable aurait été celle de l'appel d'offres « par laquelle le pouvoir adjudicateur choisit l'attributaire, sans négociation, sur la base de critères objectifs préalablement portés à la connaissance des candidats » (article 33 CMP).

délégation à la faveur d'une formule d'indexation généreuse. Les engagements contractuels de dépenses actualisés ont progressé à un rythme sensiblement plus rapide que les dépenses effectivement réalisées (+12,9% contre 9,2%) et la maîtrise des dépenses réalisées par rapport aux engagements a ainsi été mécaniquement multipliée par 2,5 entre 2010 et 2013.

**Tableau 22 : Comparaison des engagements et des réalisations de dépenses**

en €	2010	2013	Evolution
<b>Engagements de dépenses</b>	18 032 063	20 355 090	12,9%
<b>Dépenses réalisées</b>	17 492 199	18 548 568	6,0%
<b>Ecart</b>	- 539 864	- 1 806 522	234,6%

Source : comptes prévisionnels et bilans d'activités

Les objectifs assignés en matière d'amélioration des recettes apparaissent en revanche moins favorables au délégataire. Il s'agit d'ailleurs de la composante de l'intéressement dont il bénéficie le moins. La C2A précise même qu'elle a infligé une pénalité de 23 k€ à la SIBRA en 2014, celle-ci n'ayant pas atteint ses objectifs de recettes. Cette composante ne représente toutefois qu'un cinquième de l'intéressement théorique.

Les objectifs en matière de qualité du service, qui représentent le tiers de l'intéressement, sont évalués par un cabinet d'audit spécialisé qui effectue des relevés donnant lieu à des comptes-rendus mensuels, trimestriels et annuels. La détermination de l'intéressement ou des pénalités repose sur le calcul d'un taux de conformité à des objectifs figurant au contrat. Leurs critères et leur méthode de mesure apparaissent toutefois inégalement définis. Leur précision est satisfaisante pour la ponctualité (conforme entre une minute d'avance et trois minutes de retard) mais trop imprécise pour les quatre autres. Le contrat comporte en effet une liste non exhaustive de points de contrôle et demeure évasif sur les méthodes de sondage employées. Si la C2A indique que son prestataire a élaboré un manuel des procédures et indicateurs, la chambre lui recommande de les préciser davantage au contrat.

La SIBRA atteignait déjà en 2009 les taux de conformité requis par le contrat entré en vigueur en 2010 pour percevoir l'intéressement maximal, et les excédait même d'au moins deux points. Elle a ainsi bénéficié de l'intéressement maximal pour la qualité du service tout au long de la période sous revue, sauf en 2013 en raison de la dégradation continue de la ponctualité des bus.

**Tableau 23 : Les indicateurs de mesure de la qualité du service**

	Seuil d'intéressement à 7 000 €	Seuil d'intéressement à 14 000 €	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2013/2009
<b>Information</b>	93 %	96 %	97,7 %	100,0 %	99,0 %	97,6 %	98,3 %	0,6 %
<b>Accueil</b>	92 %	95 %	97,3 %	98,7 %	98,8 %	98,8 %	99,7 %	2,4 %
<b>Confort</b>	93 %	96 %	97,5 %	98,5 %	99,5 %	97,4 %	96,7 %	-0,8 %
<b>Propreté</b>	92 %	95 %	97,4 %	97,4 %	96,8 %	95,6 %	95,6 %	-1,9 %
<b>Ponctualité</b>	86 %	89 %	91,6 %	92,6 %	91,3 %	89,9 %	88,5 %	-3,4 %

Source : contrat de délégation ; rapport annuel du cabinet en charge de l'observatoire qualité

Par conséquent, la SIBRA a perçu en 2012 et 2013 un intéressement total de 201 k€ et 189 k€ soit des montants proches du plafond<sup>67</sup>. Le mécanisme d'intéressement apparaît trop

<sup>67</sup> Les plafonds actualisés s'élevaient à 217 561 € en 2012 et à 221 262 € en 2013.

asymétrique, porte sur des montants trop faibles et repose sur des conditions trop favorables au délégataire pour lui transférer le risque d'exploitation du service. Il ne l'incite par ailleurs pas à améliorer la qualité du service mais au mieux à la maintenir.

#### 4.2.4- Le financement du service

Les recettes d'exploitation du service des transports urbains reposent sur une tarification plus élevée que la moyenne. En 2012, dernière année pour laquelle des comparatifs nationaux sont disponibles, le prix du ticket dans l'agglomération annécienne excédait la moyenne de 17 centimes à l'unité et de sept centimes au carnet. L'abonnement mensuel apparaissait plus coûteux de dix euros et l'abonnement annuel de cinquante euros. La C2A a encore relevé ses tarifs en 2014. Le ticket unitaire et l'abonnement mensuel atteignent désormais le prix maximal constaté en 2012 dans les agglomérations comparables.

**Tableau 24 : Comparatif des tarifs pratiqués par la SIBRA**

en €	Tarif SIBRA 2014	Tarif SIBRA 2012	Tarif moyen national 2012 (réseaux de 100 à 150 000 habitants)
<b>Ticket unitaire</b>	1,40	1,30	1,13
<b>Ticket issu du carnet</b>	1,03	0,99	0,92
<b>Abonnement mensuel</b>	42	40,30	30
<b>Abonnement annuel</b>	318	305	256

Source : SIBRA ; rapport 2012 du Groupement des autorités responsables de transport (GART).

Le versement transport perçu sur les employeurs du territoire affiche en revanche un taux de 0,9 %, inférieur au plafond légal de 1,05 %<sup>68</sup>. La C2A privilégie donc la tarification de l'utilisateur au prélèvement sur les entreprises.

Les charges d'exploitation de la délégation ont progressé à un rythme moyen de 2,2 % par an. Elles ont en particulier été tirées par les dépenses de carburant (+9,1 %), en raison de la dynamique des prix à la pompe, et par les charges d'affrètement (+3 %).

**Tableau 25: Evolution des charges d'exploitation de la délégation de la SIBRA**

en €	2009	2010	2011	2012	2013	Variation moyenne annuelle
<b>Charges d'exploitation</b>	17 492 199	17 740 303	18 427 101	19 222 676	19 115 327	2,2 %
<i>dont affrètement</i>	4 573 300	4 535 700	4 762 900	5 049 100	5 150 700	3,0 %
<i>dont carburant</i>	1 026 300	1 186 300	1 413 100	1 528 700	1 453 900	9,1 %
<i>dont personnel</i>	9 077 600	9 373 300	9 551 700	9 862 700	9 999 800	2,4 %

Source : bilans d'activité SIBRA ; comptes du budget annexe des transports urbains

Au cours de la période sous revue, la SIBRA a maintenu un coût par voyage constant et qui apparaît sensiblement inférieur à la moyenne des agglomérations comparables. Le coût au kilomètre a en revanche progressé du fait de la maturité du réseau mais dans des proportions qui n'ont pas excédé l'inflation. Il demeure dans la moyenne des agglomérations comparables.

<sup>68</sup> Pour les communautés d'agglomération de plus de 100 000 habitants sans infrastructures de transport collectif en site propre (TCSP), en application de l'article L. 2333-67 du CGCT.

Tableau 26 : Indicateurs de coût du service

en € / unité	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution	Moyenne de la strate 2012
<b>Coût au kilomètre</b>	3,81	3,85	3,87	4,02	4,05	+ 6,3 %	4,0
<b>Coût par voyage</b>	1,17	1,16	1,17	1,18	1,17	0 %	1,76

Source : bilans d'activité SIBRA ; rapport 2012 GART

Le délégataire a ainsi assuré la gestion d'un service financé par les usagers plutôt que par les entreprises.

#### 4.2.5- La transformation de la SIBRA en société publique locale

La C2A a approuvé au 1<sup>er</sup> janvier 2016 la transformation de la SIBRA en une société publique locale (SPL) régie par l'article L. 1531-1 du CGCT et constituée avec la communauté de communes de Rumilly.

Il résulte de cette évolution institutionnelle qu'à l'expiration fin 2015 du contrat de délégation actuellement en vigueur, la C2A pourra directement confier le service public des transports urbains à la SIBRA sans engager au préalable une procédure d'appel d'offres. La SIBRA ne sera pas pour autant dispensée d'obligations de mise en concurrence si elle choisit de continuer d'externaliser la gestion d'une partie du réseau annécien.

La chambre invite par ailleurs la C2A à durcir les conditions d'intéressement dans le contrat qui sera conclu fin 2015 avec la nouvelle SPL afin de l'inciter à optimiser sa gestion, ce à quoi l'ordonnateur s'est engagé devant la chambre.

\*

La société d'économie mixte SIBRA, possédée à 83,35 % par la C2A et ses communes membres et présidée par le président de la communauté d'agglomération, constitue l'opérateur historique des transports publics annéciens. La C2A lui a délégué la gestion des transports urbains jusqu'en 2015 et partage avec elle ses prérogatives d'autorité organisatrice des transports urbains. Elle lui a confié la gestion de ce service public après une mise en concurrence à laquelle seule la SIBRA a répondu. Elle lui accorde une grande autonomie pour déterminer les lignes qu'elle exploite directement ou qu'elle affrète. La SIBRA a ainsi choisi de sous-traiter l'exploitation de 40% du réseau.

Les clauses financières du contrat liant la C2A et la SIBRA sont très favorables à cette dernière. Elle n'est exposée à aucun risque d'exploitation, lequel est assumé par la C2A, et bénéficie d'un régime d'intéressement aux conditions peu exigeantes bien que d'un montant modeste.

La C2A a approuvé au 1<sup>er</sup> janvier 2016 la transformation de la SIBRA en une société publique locale (SPL) constituée avec la communauté de communes de Rumilly, à laquelle elle pourra désormais confier directement le service des transports urbains sans engager au préalable une procédure d'appel d'offres. La chambre lui recommande à cette occasion de renforcer les conditions financières du contrat afin d'inciter la SIBRA à encore améliorer le service rendu aux usagers, et d'encadrer davantage la sous-traitance à laquelle la société est autorisée à recourir.

## **5- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET LES INDEMNITES**

La communauté de l'agglomération d'Annecy a réorganisé et renforcé sa direction des ressources humaines (DRH) à la suite d'un audit réalisé en 2009. Deux postes ont ainsi été créés en 2010.

Ces créations sont notamment dues à la décision d'internaliser certaines missions. La DRH assure désormais elle-même la gestion de son système d'information. La C2A s'est également désaffiliée en 2011 du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Haute-Savoie. Elle continue de le solliciter pour des prestations conventionnées concernant notamment la médecine préventive ou le suivi de l'hygiène et de la sécurité, mais a réintégré la mise en œuvre du socle de missions auparavant exercées par cet établissement (commissions administratives paritaires, concours, etc.). Cette réorganisation a représenté une économie de 35 350 € par an pour la collectivité.

La C2A n'a cependant pas donné suite au projet de mutualisation de la fonction Ressources humaines entre l'agglomération et ses communes membres, dont l'hypothèse figurait dans l'audit commandé. De manière générale, elle n'a mutualisé avec ses communes membres aucun service support mais seulement quelques postes dans les domaines culturel et social. Elle met par ailleurs douze éducateurs sportifs et un agent administratif à disposition du Syndicat intercommunal pour la protection et l'aménagement du Semnoz (SIPAS), qui gère la station de ski du massif, pour encadrer les activités sportives durant la saison hivernale. La mutualisation des personnels et des services au sein de l'agglomération annécienne constitue ainsi une piste d'optimisation de la gestion que la C2A et ses communes membres n'ont pas choisi de mettre en œuvre de façon structurée. L'obligation d'adopter un schéma de mutualisation avant le 31 décembre 2015 fournit à l'agglomération une opportunité pour la mettre en œuvre.

### **5.1- La croissance des charges de personnel**

La masse salariale de la C2A sera analysée de façon consolidée afin d'appréhender de façon globale les charges de personnel supportées par la collectivité. Elles incluent celles imputées au budget principal, aux budgets annexes de l'eau et des ordures ménagères (comptablement isolées dans chaque budget) ainsi que celles afférentes aux agents affectés au centre intercommunal d'action sociale (CIAS) qui figurent au budget principal mais font l'objet d'un remboursement par le CIAS. Les charges correspondant au personnel affecté à la pépinière d'entreprises et aux transports ne sont pas isolées dans les budgets annexes dédiés ainsi qu'elles le devraient. L'ordonnateur a indiqué en réponse y avoir procédé au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

#### **5.1.1- La tendance globale**

Les charges de personnel de la C2A ont en apparence modérément augmenté depuis 2009, à un rythme moyen de 2 % par an. Toutefois, l'agglomération a au cours de cette période externalisé la gestion de l'école supérieure d'arts de l'agglomération d'Annecy (ESAAA) en créant un établissement public de coopération culturelle pour la porter. La réintégration de la masse salariale de cet établissement<sup>69</sup>, que la collectivité subventionne, conduit à constater une augmentation annuelle des charges de personnel assez soutenue de la C2A, à hauteur de 3,2 %.

<sup>69</sup> La masse salariale de l'ESAAA s'élevait à 1,53 M€ fin 2010.

Cette évolution s'explique par des facteurs extérieurs (hausse des cotisations sociales, revalorisations catégorielles), mécaniques (avancement et promotion des agents) et par des mesures prises par la C2A : recrutement d'agents notamment au sein du CIAS et du service de l'eau, versement d'une prime exceptionnelle en 2013 et instauration de la protection sociale complémentaire.

La masse salariale a plus particulièrement progressé de 4,1% au cours de la seule année 2013. Elle s'est ainsi accrue de 1,3 M€ entre 2009 et 2012 et de 1,4 M€ en 2013.

Les charges de personnel totales ont représenté environ 25 % des dépenses de fonctionnement de la C2A tout au long de la période, traduisant une stabilité dans la structure du budget de fonctionnement de l'agglomération. Elles se répartissent en trois ensembles : le budget principal (15 M€), le CIAS (12,6 M€) et les budgets annexes de l'eau et des ordures ménagères (9 M€).

**Tableau 27: Structure et évolution de la masse salariale consolidée de la C2A  
(Budget principal, budget annexe de l'eau et budget annexe des ordures ménagères)**

en €	2009	2010	2011	2012	2013
Rémunérations du personnel titulaire	17 380 531	17 988 679	17 684 931	17 412 623	18 051 992
+ Rémunération personnels budget annexe eau	2 171 417	2 249 687	2 369 221	2 462 764	2 548 559
+ Rémunérations du personnel non titulaire	4 798 597	4 829 235	4 986 300	5 182 976	5 349 482
+ Autres rémunérations	128 064	369 924	307 369	342 185	362 718
- Atténuations de charges	276 566	392 155	290 728	269 863	208 160
<b>= Rémunérations du personnel</b>	<b>24 202 043</b>	<b>25 236 974</b>	<b>25 238 227</b>	<b>25 418 196</b>	<b>26 485 238</b>
+ Charges sociales	9 010 889	8 820 346	9 171 255	9 175 882	9 603 563
+ Impôts et taxes sur rémunérations	454 909	470 076	333 580	308 737	339 125
+ Autres charges de personnel	67 831	69 154	2 732	2 392	3 742
+ Charges de personnel externe	98 163	111 052	222 895	239 812	157 549
<b>= Charges totales de personnel</b>	<b>33 833 835</b>	<b>34 707 601</b>	<b>34 968 689</b>	<b>35 145 018</b>	<b>36 589 216</b>
<i>dont personnel CIAS</i>	11 106 366	11 005 024	11 684 957	12 060 215	12 597 633
<i>dont frais généraux imputables aux BA</i>	2 187 464	1 855 736	1 993 608	1 869 053	2 060 583
<i>dont personnel BA eau</i>	2 923 198	3 031 595	3 176 477	3 320 863	3 431 716
<i>dont personnel BA ordures ménagères</i>	3 308 015	3 312 501	3 471 568	3 486 735	3 504 439
<i>dont personnel SIPAS</i>				28 375	36 542

Source : comptes de gestion ; calculs CRC

La forte progression des « autres rémunérations » traduit le recrutement de 91 emplois aidés entre 2009 et 2014, dans le cadre de dispositifs instaurés par l'Etat pour favoriser l'insertion des jeunes, principalement affectés à l'aide aux personnes âgées.

Par ailleurs, la C2A recourt très peu à du personnel extérieur. Les charges y afférentes représentent moins de 1 % de ses dépenses de personnel.

#### 5.1.2- L'effet du glissement vieillesse technicité

L'avancement et, partant, l'augmentation de la rémunération individuelle des fonctionnaires territoriaux reposent en premier lieu sur l'ancienneté. Le niveau des charges de personnel de la collectivité dépend donc en partie de l'âge et de la progression de carrière de ses agents, et croît avec eux selon un effet de glissement vieillesse technicité (GVT).

35 % des agents de la C2A étaient âgés de plus de 50 ans au 31 décembre 2013. L'âge moyen des personnels s'élevait à 42,9 ans soit légèrement inférieur à la moyenne nationale (43,7 ans).

En dépit de l'âge moyen, la structure démographique du personnel de la C2A au 31 décembre 2013 montre une concentration au sein de la tranche d'âge 50-60 ans se répercutant ainsi sur le niveau global des charges de personnel. En effet, ces agents bénéficient en moyenne d'un traitement plus élevé en raison de leur ancienneté.

L'effet du GVT a donc pesé sur les charges de personnel de la C2A qui, à effectifs et régime indemnitaire constants, ont progressé de 2 M€ depuis 2009.

Il résulte également de ce glissement qu'environ 11% des agents auront atteint l'âge minimal de départ à la retraite<sup>70</sup> dans un délai de cinq ans, et environ 24% dans un délai de dix ans. La structure démographique des effectifs est donc appelée à se rajeunir à moyen terme. La contrainte du GVT sur les charges de personnel intercommunal devrait en conséquence se desserrer au cours des années à venir. Cet effet de noria permettra à la C2A de maîtriser davantage ses dépenses.

Bien que sensibilisée à cette problématique, la C2A indique ne pouvoir réaliser de gestion prévisionnelle de ces départs à la retraite en raison de la liberté dont jouissent ses agents de faire valoir leurs droits entre 62 et 67 ans. La chambre l'invite tout de même à continuer de s'appuyer sur cette fourchette, ainsi qu'elle indique le faire, pour anticiper le phénomène et déterminer pour chaque poste si son renouvellement correspond à un besoin réel et, dans l'affirmative, si le profil recherché demeure pertinent.

#### 5.1.3- La progression des effectifs

La C2A a augmenté ses effectifs de 71 agents entre 2009 et 2013 (+6,1 %).

Elle a en apparence réduit ses effectifs permanents (-10 équivalents temps plein), qui représentaient 79 % de l'effectif total fin 2013. Leur diminution, principalement intervenue en 2011, s'explique toutefois par un effet d'optique résultant de l'externalisation de l'ESAAA et de ses 36 agents.

Le budget annexe de l'eau et le CIAS ont contribué à la progression des effectifs, le premier à la suite de l'absorption par la C2A du syndicat intercommunal des eaux des Roselières (SIER) qui employait 5,5 équivalents temps plein ; le second en raison de la création de 16 emplois pour doter le service d'aide et de soins coordonnés à domicile à destination des personnes âgées.

L'agglomération explique par ailleurs l'augmentation des effectifs constatée en 2013 par un autre effet d'optique résultant de la présence au 31 décembre de vacataires plus nombreux que les années précédentes. La comptabilisation des agents supplémentaires comme non permanents tend à le corroborer.

---

<sup>70</sup> 62 ans pour les personnes nées après le 1<sup>er</sup> juillet 1951, hors dérogations.

**Tableau 28: Evolution des effectifs pourvus de la C2A**

en équivalents temps plein (ETP)	2009	2010	2011	2012	2013	Variation
Agents permanents	885	886	868	882	875	-0,28 %
Agents non permanents	136	137	138	137	166	5,17 %
Agents autres	67	70	74	69	69	0,70 %
Total	1089	1094	1078	1086	1111	0,51 %
<b>Total effectifs physiques</b> (dont 36 ESAAA)	<b>1156</b>	<b>1165</b>	<b>1186</b>	<b>1196</b>	<b>1227</b>	<b>6,1 %</b>

Source : Communauté d'agglomération d'Annecy

La dénomination « agents autres » regroupent ceux qui ne sont pas inscrits au tableau des effectifs du fait du caractère « *irrégulier des interventions ou de l'absence de référence statutaire (guide-conférencier)* ».

Le taux d'occupation des postes ouverts atteignait en 2013 un niveau correct de 94% ce qui traduit une bonne estimation des besoins en ressources humaines.

#### 5.1.4- La stabilité du régime indemnitaire jusqu'en 2012

Le régime indemnitaire des personnels de la C2A n'a pas été revalorisé au cours de la période sous revue. La dernière mesure en ce sens, à destination des agents de catégorie C, date d'une délibération du 15 avril 2005. La progression de 6,7% de son montant global entre 2009 et 2012 s'explique donc avant tout par l'effet du glissement vieillesse-technicité.

**Tableau 29 : Evolution du régime indemnitaire des agents C2A**

en €	2009	2010	2011	2012	2013	Variation
<b>Montant total du régime indemnitaire</b>	5 756 250	5 940 301	5 937 591	6 142 281	6 577 169	14,3 %

Source : comptes de gestion ; C2A

En 2013, l'agglomération a toutefois accordé à tous ses agents une « prime exceptionnelle et forfaitaire » d'un montant de 220 € qui a fortement participé à l'augmentation de 7,1 % du régime indemnitaire au cours de cette seule année. Le versement de cette prime, non renouvelé en 2014, a accru l'enveloppe indemnitaire de la C2A de 215 620 € en 2013.

#### 5.2- Le cas du personnel du centre intercommunal d'action sociale (CIAS)

Les communes membres ont transféré à la C2A la compétence « action sociale ». Une partie des compétences antérieurement exercées par les CCAS, et plus particulièrement par les CCAS des communes d'Annecy et d'Annecy-le-Vieux, est désormais portée au niveau intercommunal.

La C2A a ainsi créé en janvier 2002 un centre intercommunal d'action sociale (CIAS), en application de l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles (CASF)<sup>71</sup>, pour gérer les établissements d'hébergement et les foyers pour personnes âgées ainsi que les services de soins, d'aide et d'accompagnement à domicile de ces mêmes personnes. Mais aucun agent n'est directement employé par le CIAS, lequel ne dispose pas d'autonomie pour

<sup>71</sup> « Plusieurs communes constituées en établissement public de coopération intercommunale peuvent créer un centre intercommunal d'action sociale qui exerce pour les communes concernées, les compétences mentionnées aux alinéas qui précèdent ».

gérer son personnel. Les agents qui y exercent leurs fonctions ont été transférés des communes membres vers l'agglomération, puis simplement affectés au CIAS par arrêtés individuels de mutation du président<sup>72</sup>. Leur gestion et leur pilotage continuent d'être assurés par la direction des ressources humaines de l'agglomération indistinctement de ceux des autres agents<sup>73</sup>.

L'article L. 123-5 du CASF prévoit pourtant que le personnel transféré des communes et de leurs CCAS vers l'intercommunalité doit en principe, dans un second temps, être également transféré de celle-ci vers le CIAS, s'il en a été créé un<sup>74</sup>. Les agents, peuvent à titre dérogatoire, être mis à disposition du CIAS par l'intercommunalité. Cette faculté ne demeure cependant ouverte qu'aux seuls agents n'exerçant pas l'intégralité de leurs fonctions au sein du centre<sup>75</sup>.

Il n'en demeure pas moins que les agents du CIAS de l'agglomération annécienne n'y ont été affectés par la C2A selon aucune de ces deux procédures, dont l'intérêt consiste à permettre au centre intercommunal, qui s'administre de façon autonome, de disposer de son personnel. La situation de ce dernier n'apparaît donc pas conforme aux dispositions législatives qui régissent la position des agents des centres intercommunaux d'action sociale.

L'opération s'avère neutre pour la collectivité sur le plan financier dans la mesure où elle refacture intégralement les dépenses du personnel CIAS à ce dernier. Elle compromet toutefois à la lisibilité des dépenses de personnel de la C2A qui agrègent indistinctement les charges relatives aux agents de l'agglomération et du CIAS, et nuit à la complète information des élus et des citoyens. Or, la masse salariale de ce dernier représente un tiers de la masse salariale totale de la C2A.

La C2A a indiqué en réponse que le transfert au CIAS de l'intégralité des agents qui y sont aujourd'hui affectés et leur gestion autonome par le centre intercommunal engendrerait des contraintes administratives lourdes et des surcoûts.

Elle pourrait toutefois régulariser cette situation en procédant à la dissolution du centre intercommunal d'action sociale ainsi que le permet le nouvel article L. 123-4-1-III du code de l'action sociale et des familles, et en exerçant directement les attributions qui lui sont aujourd'hui confiées.

---

<sup>72</sup> La C2A s'est donc appuyée sur les articles 51, 52, et 54 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 relatifs aux modalités de mutation des fonctionnaires d'une collectivité à une autre, ou à l'intérieur de la même collectivité.

<sup>73</sup> Gestion des paies, organes paritaires et service gestionnaires uniques.

<sup>74</sup> « Le transfert du service ou de la partie de service des centres d'action sociale des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale chargé de la mise en œuvre des attributions transférées au centre intercommunal d'action sociale en application des deux alinéas précédents s'effectue dans les conditions prévues par le I de l'article L. 5211-4-1 du CGCT ». Ce dernier article dispose que « le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre ».

<sup>75</sup> Article L. 5211-4-1 du CGCT : « Le transfert peut être proposé aux fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires exerçant pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré. En cas de refus, ils sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré, du président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Ils sont placés, pour l'exercice de cette partie de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par une convention conclue entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale. ».

### 5.3- Les indemnités des élus

Le conseil communautaire fixe le montant des indemnités versées au président de la communauté d'agglomération, aux vice-présidents et aux conseillers dans la limite des plafonds prévus par le code général des collectivités territoriales<sup>76</sup>.

La loi du 31 décembre 2012 relative à la représentation communale dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération et la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, ont modifié les modalités de calcul de ces indemnités à compter des élections d'avril 2014.

Deux conseils communautaires se sont succédé dans l'agglomération annécienne au cours de la période sous revue, le premier élu en 2008 et le second en 2014. Le régime indemnitaire dont bénéficient les élus communautaires au cours de ces deux mandatures a donc été soumis à deux régimes juridiques différents.

#### 5.3.1- Les indemnités du mandat 2008-2014

Le conseil communautaire a fixé les indemnités des élus pour le mandat 2008-2014 par délibération du 17 avril 2008. Les taux votés pour le président et les vice-présidents sont inférieurs au taux maximal autorisé par la loi.

**Tableau 30 : Indemnités des élus mandat 2008-2014**

	Taux maximal <sup>77</sup>	Taux C2A	Indemnité brute maximale	Indemnité brute C2A
Président	145 %	90 %	5512,13 €	3421,32 €
Vice-présidents	66 %	45 %	2508,07 €	1710,66 €
Conseillers	6 %	6 %	228,09 €	228,09 €

Source : délibération C2A ; calculs CRC

Le niveau des taux votés s'explique en partie par l'obligation de respecter le plafonnement des indemnités totales perçues par les élus cumulant plusieurs mandats électoraux<sup>78</sup>, mais surtout par une volonté du conseil communautaire de maîtriser le montant des indemnités accordées aux élus.

Le président de l'agglomération, maire d'Annecy et conseiller général, ainsi que certains vice-présidents également maires ou adjoints dans leur commune et élus départementaux ou régionaux étaient concernés. Le cumul de leurs différentes indemnités respectives reste inférieur au plafond légal de 8 272,02 € mensuels. S'agissant du président, ce montant est majoré du fait du classement de la ville d'Annecy en zone touristique et en chef-lieu de département.

<sup>76</sup> Article L. 5211-12 du CGCT. Le calcul consiste à appliquer les taux retenus par l'assemblée délibérante dans la limite de ceux mentionnés à l'article R. 5216-1 CGCT, à l'indice de rémunération 1015 de la fonction publique territoriale.

<sup>77</sup> La tranche de population de référence pour la C2A est 100 000 à 199 999 habitants

<sup>78</sup> Ces dernières ne peuvent en effet excéder une fois et demie le montant de l'indemnité versée aux parlementaires, telle que prévue à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 28-1210 du 13 décembre 1958, en application du 6<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 5211-12 du CGCT.

**Tableau 31 : Indemnités du président de la C2A**

Mandat	Indemnité brute de maire	Indemnité brute de président de la C2A	Indemnité brute d'élu auprès d'une autre collectivité (département/région)	Total des indemnités	Indemnité maximale autorisée incluant les majorations
2008-2014	2757,01 €	3421,32 €	2508,96	8687,29 €	10 362,83 €
2014-2020	4583,42 €	4447,72 €	0 €	9031,14 €	

Source : C2A ; calculs CRC

## 5.3.2- Les indemnités du mandat 2014-2020

Le conseil communautaire a fixé les indemnités des élus pour le mandat 2014-2020 par délibération du 17 avril 2014. Le taux appliqué au président a été augmenté de 27 points mais demeure dans la fourchette réglementaire. Celui-ci a justifié cette augmentation par la compensation de la perte de revenu d'environ 1 000 € mensuels qu'il subira à la fin de son mandat de conseiller général en mars 2015.

Le taux pratiqué pour les vice-présidents est resté inchangé.

**Tableau 32 : Indemnités des élus mandat 2014-2020**

	Taux maximal	Taux C2A	Indemnités brutes maximales	Indemnités C2A
Président	145 %	117 %	5512,13 €	4447,72 €
Vice-présidents	66 %	45 %	2508,07 €	1710,66 €
Conseillers délégués	Dans la limite de l'enveloppe incluant les présidents et les vice-présidents		1197,46 €	1197,46 €
Conseillers	6 %	6 %	228,09 €	228,09 €

Source : délibération C2A ; calculs CRC

Le nouvel article L. 5211-12 du CGCT issu de la loi du 17 mai 2013 a introduit une disposition qui plafonne le montant total des indemnités versées qui « ne doit pas excéder celui de l'enveloppe indemnitaire globale, déterminée en additionnant l'indemnité maximale pour l'exercice effectif des fonctions de président et les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions de vice-président, correspondant (...) au nombre existant de vice-présidences effectivement exercées ». Le taux majoré dont bénéficient les conseillers délégués respecte ce plafond.

La composition du conseil communautaire a fortement évolué d'un mandat à l'autre. Le nombre de conseillers a été divisé par près de deux, celui des vice-présidents réduit de six et sept conseillers se sont vus attribuer une délégation. Le montant total des indemnités allouées au élus communautaires a ainsi été réduit de 11,3 k€ par mois soit 136 k€ par an pour le mandat 2014-2020.

**Tableau 33: Evolution du montant des indemnités des élus**

en €	Mandat 2008-2014		Mandat 2014-2020		Ecart mensuel
	Effectif	Indemnités brutes mensuelles	Effectif	Indemnités brutes mensuelles	
<b>Président</b>	1	3 421,32	1	4 447,70	1 026,38
<b>Vice-présidents</b>	19	32 502,54	13	22 238,58	- 10 263,96
<b>Conseillers délégués</b>	-	-	7	8 382,22	8 382,22
<b>Conseillers</b>	81	18 475,29	35	7 983,07	- 10 492,22
<b>TOTAL</b>	<b>101</b>	<b>54 399,15</b>	<b>56</b>	<b>43 051,57</b>	<b>- 11 347,58</b>

Source : C2A ; calculs CRC

Les indemnités accordées par la C2A aux élus communautaires sont conformes aux règles applicables. Le conseil communautaire a même choisi de voter des taux inférieurs aux plafonds légaux et a réduit le montant de l'enveloppe des indemnités pour le mandat 2014-2020.

#### **5.4- La rémunération des personnels**

##### 5.4.1- Le régime indemnitaire des agents

Le régime indemnitaire des agents de la C2A, institué par une délibération du conseil de district du 30 novembre 2000, a été récapitulé et précisé par une délibération du 6 février 2003 qui pose les modalités d'attribution par prime et par catégorie d'agent. La prime de fonction et de résultat a par ailleurs été instituée au bénéfice des agents de catégorie A par délibération du 31 octobre 2013.

##### 5.4.1.1- Les agents titulaires

La délibération du 6 février 2003 expose par filière et par catégorie d'agents les primes auxquelles les agents de la C2A peuvent prétendre. Ce régime indemnitaire apparaît conforme à la législation en vigueur.

La liste des primes actuellement en vigueur respecte le principe de parité avec la fonction publique d'Etat en ce qu'elle tient compte des équivalences entre les cadres d'emploi et les corps des deux fonctions publiques<sup>79</sup>.

L'articulation des différentes primes attribuées n'appelle pas d'observations. Aucun agent ne cumule l'Indemnité d'Administration et de Technicité (IAT) avec l'Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) et le directeur général des services ne bénéficie pas de cette dernière dès lors qu'un logement pour nécessité absolue de service lui est attribué<sup>80</sup>. L'indemnité pour les travaux effectués le dimanche et les jours fériés est en outre allouée aux agents de la C2A concernés dans des proportions n'excédant pas celles appliquées aux fonctionnaires d'Etat.

L'exercice d'une responsabilité ou la mise en œuvre d'une technicité particulière a entraîné pour 120 agents l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) 2013 allant de 4 à 60 points. Les montants ainsi versés sont conformes au barème fixé par le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006.

##### 5.4.1.2- Le treizième mois

Tous les personnels de la C2A bénéficient d'une prime de fin d'année accordée initialement par la ville d'Annecy et d'autres communes membres, et reprise par le district dans une délibération du 30 novembre 2000<sup>81</sup>. Elle est calculée à partir de la moyenne des traitements de base et des compléments de rémunération (supplément familial de traitement, NBI,...) perçus par l'agent de janvier à novembre.

Cette prime a été attribuée en 2013 à tous les agents et représentait un montant total de 1,55 M€ soit 4,24 % de la masse salariale.

<sup>79</sup> En application des dispositions de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 et du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991.

<sup>80</sup> Conformément au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

<sup>81</sup> Tous les personnels excepté les agents de droit privé, les « emplois vacances » et les intervenants ponctuels.

L'article 64 de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale prévoit que « *l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale peut décider du maintien, à titre individuel, des avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée au profit des agents affectés dans cet établissement qui bénéficiaient desdits avantages au titre de l'emploi qu'ils occupaient antérieurement dans une commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale* ». Les avantages acquis visés sont les « *compléments de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur* » de la loi du 26 janvier 1984 ».

La prime de fin d'année constitue un tel complément de rémunération que la C2A a pu à bon droit continuer de verser aux agents transférés depuis les communes qui l'accordaient à leurs personnels. En revanche, les agents des autres communes et ceux recrutés directement par l'agglomération, qui constituent la majorité des effectifs, ne sauraient y prétendre dans la mesure où le maintien des avantages acquis s'effectue à titre individuel, en application des dispositions précitées<sup>82</sup>. La prime de fin d'année est donc indûment octroyée à une partie du personnel.

La C2A a par ailleurs indiqué que l'association du personnel versait à certains agents, au mois d'avril, une avance sur la prime de fin d'année afin de pallier des situations financières personnelles difficiles. La chambre alerte la collectivité sur le risque de gestion de fait auquel une telle pratique l'expose et lui rappelle que si le versement d'aides dans le cadre d'un régime d'action sociale peut se concevoir, il doit avoir été expressément autorisé par le conseil communautaire.

La chambre demande à la C2A de mettre fin au versement du treizième mois aux agents directement recrutés par l'agglomération ainsi qu'à ceux transférés depuis des communes au sein desquelles ils n'en bénéficiaient pas. L'ordonnateur a indiqué en réponse qu'il ne procéderait pas à une telle régularisation pour des raisons d'équité de traitement entre les agents.

#### 5.4.2- La prise en compte de la manière de servir des agents

La manière de servir des agents constitue l'un des facteurs de l'avancement des fonctionnaires territoriaux. L'article 78 de la loi du 26 janvier 1984 dispose en effet que « *l'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordée de plein droit. L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie* ».

Or, l'agglomération propose à la commission administrative paritaire la durée minimale pour tous ses agents et, à défaut, la durée maximale en cas d'absences injustifiées ou du caractère inadapté ou préjudiciable du comportement de l'agent. La manière de servir des agents de la C2A n'est donc prise en compte que de manière subsidiaire dans leur avancement.

La chambre rappelle que l'avancement à l'ancienneté maximale doit constituer la règle et l'ancienneté minimale, l'exception dûment justifiée.

#### 5.5- Les avantages en nature

La C2A procure à certains de ses agents des avantages en nature à raison des contraintes qui assortissent les fonctions qu'ils occupent.

<sup>82</sup> CE, 7 novembre 2012, *Communauté d'agglomération du Calaisis*, n°359929 ; Réponse ministérielle n° 50002 du 22 juillet 2014.

#### 5.5.1- Les véhicules de fonction et de service

La C2A dispose d'un parc de 204 véhicules de service, utilisables sur autorisation par les agents pour l'exercice exclusif de leur activité professionnelle, et de six véhicules de fonction attribués à titre permanent pour nécessité absolue de service, en raison des contraintes inhérentes aux fonctions exercées par les agents bénéficiaires, et dont les frais sont pris en charge par la collectivité.

L'attribution d'un véhicule de fonction par une communauté d'agglomération est strictement encadrée par l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 qui dispose qu'un tel véhicule peut être attribué pour nécessité absolue de service aux seuls agents occupant un poste « *de directeur général d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, ainsi que de directeur général adjoint des services d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants* ».

Conformément à ces dispositions, seuls les membres de la direction générale de la C2A – un directeur général et cinq directeurs généraux adjoints – bénéficient d'un véhicule de fonction. Le conseil communautaire les a attribués au directeur général et à trois directeurs généraux adjoints par délibérations du 2 juillet 2010 et du 7 avril 2006. A la suite de l'instruction, le bureau communautaire a régularisé cette situation lors de sa séance du 19 décembre 2014.

En application de l'article 82 du code général des impôts (CGI), les véhicules de fonction constituent des avantages en nature qui constituent une composante du revenu imposable des intéressés et doivent donc être déclarés aux services fiscaux. En l'espèce, les six véhicules de fonction mis à disposition de sa direction par la C2A ont été régulièrement déclarés selon les modalités prévues à l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale (CSS).

Les véhicules de service doivent en principe être utilisés pour les besoins exclusifs du service. Leur remisage au domicile de certains agents peut toutefois être exceptionnellement autorisé pour faciliter l'exercice de certaines missions dont l'organisation le nécessite. De telles dérogations doivent être individuellement accordées par le chef de service et s'inscrire dans un règlement d'utilisation des véhicules de service<sup>83</sup>.

32 agents de la C2A bénéficient de la faculté de remisage à domicile d'un véhicule de service sans qu'aucune décision nominative ne les y autorise. L'agglomération n'a par ailleurs mis en place que récemment des carnets de bord au sein des véhicules, à la suite d'un contrôle de l'URSSAF, afin d'assurer la traçabilité de leur utilisation. Elle a indiqué en réponse avoir élaboré depuis une charte d'utilisation des véhicules et des autorisations individuelles de remisage à domicile.

#### 5.5.2- L'attribution des logements de fonction

La communauté d'agglomération peut accorder à certains de ses agents le bénéfice d'un logement de fonction à raison des contraintes inhérentes à leurs fonctions. Selon la nature de ces dernières, elle y procède soit par nécessité absolue soit pour utilité de service.

---

<sup>83</sup> En l'absence de texte applicable à la fonction publique territoriale, il convient de se référer à la circulaire n° 97-4 du 5 mai 1997 relative aux conditions d'utilisation des véhicules de service des agents de l'Etat qui prévoit que « *Dans le cadre de leurs missions, certains agents peuvent être exceptionnellement autorisés par leur chef de service à remiser le véhicule à leur domicile. Cette autorisation, délivrée pour une durée d'un an et renouvelable, doit faire l'objet d'un document écrit portant la signature du supérieur hiérarchique* ».

### 5.5.2.1- Les concessions de logement par nécessité absolue de service

Une concession de logement par nécessité absolue de service « peut être accordée lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate »<sup>84</sup>. Le décret du 9 mai 2012 modifiant les dispositions relatives aux logements de fonction a modifié ce régime en maintenant le principe de la gratuité du logement mais en mettant à la charge de l'occupant les charges locatives (eau, électricité et gaz)<sup>85</sup>.

Six agents de la C2A bénéficient régulièrement d'un logement pour nécessité de service : le directeur général des services, deux directeurs d'établissement pour personnes âgées et trois agents assurant la surveillance et l'entretien des complexes sportifs.

Les concessions de logement actuellement accordées appellent deux remarques.

En premier lieu, une telle concession, réalisée à titre gratuit, constitue pour le bénéficiaire un avantage en nature dont le montant doit être déclaré aux services fiscaux pour être inclus dans son revenu imposable. La collectivité doit ainsi valoriser le montant du loyer mais aussi les charges locatives dont elle s'acquitte<sup>86</sup>. Or, la C2A ne déclare pas ces frais accessoires pour trois des six logements, obligation que l'URSSAF lui a pourtant rappelée à deux reprises, au motif de l'absence de compteurs individuels qui permettrait de quantifier ces charges<sup>87</sup>. L'agglomération a pris acte au cours de l'instruction de cette irrégularité et s'est engagée à installer « *sous réserve de vérifications techniques et du coût, des compteurs (...) et permettront l'intégration de l'ensemble des charges au titre de l'année 2015* ». Elle a par ailleurs indiqué avoir inclus celles de ces charges qui ont été comptabilisées, dans la déclaration d'avantage en nature communiquée aux services fiscaux pour l'exercice 2014.

La chambre rappelle à la C2A la possibilité qui lui est ouverte d'opter pour la déclaration au forfait de ces logements selon les barèmes communiqués par les services de l'URSSAF qui ont l'avantage d'intégrer les avantages accessoires.

En second lieu, la directrice d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) cumule indûment depuis août 2013 le bénéfice d'un logement pour nécessité absolue de service et d'une indemnité d'astreinte, irrégularité admise par la C2A et à laquelle elle indique avoir remédié au cours de l'instruction.

### 5.5.2.2- Les concessions de logement pour utilité de service

Une concession de logement pour utilité de service peut être accordée « lorsqu'un agent est tenu d'accomplir un service d'astreinte mais qu'il ne remplit pas les conditions ouvrant droit à la concession d'un logement par nécessité absolue de service »<sup>88</sup>. A la différence du régime de la nécessité absolue de service, régi par la gratuité en raison des contraintes qui justifient l'attribution du logement, l'occupant pour utilité de service doit s'acquitter d'une redevance égale à 54 % de la valeur locative réelle des locaux occupés ainsi que de la totalité des charges. L'avantage en nature à déclarer aux services fiscaux représente donc la valeur locative du bien déduite du montant de la redevance versée.

<sup>84</sup> Article R. 2124-65 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

<sup>85</sup> Article R. 2124-71 du CG3P.

<sup>86</sup> Voir la note 5 F-1-04 n° 24 du 6 février 2004 de la direction générale des impôts qui précise que « pour leur part, les avantages annexes consentis, le cas échéant, en plus de la fourniture du logement (eau, gaz, électricité,...) sont retenus pour leur montant réel ».

<sup>87</sup> Ces logements sont attenants au bâtiment affecté à l'usage du service.

<sup>88</sup> Article R. 2124-68 du CG3P.

Les huit agents de la C2A qui bénéficient d'un logement pour utilité de service se les sont vus régulièrement attribués par arrêté nominatif, et l'avantage en nature qu'il représente a été déclaré selon les modalités prévues par l'article R. 2124-66 du code général de la propriété des personnes publiques. La C2A a mis en œuvre au cours de l'instruction la nouvelle procédure introduite à l'article R. 2124-68 du code général de la propriété des personnes publiques par le décret du 9 mai 2012.

## 5.6- Le temps de travail et l'absentéisme

### 5.6.1- L'obligation annuelle de travail des agents

Le temps de travail légal des fonctionnaires territoriaux s'élève à 1607 heures par an<sup>89</sup>. Il constitue à la fois un maximum et un minimum<sup>90</sup>. Le règlement du temps de travail en vigueur à la C2A prescrit bien cette durée aux agents de l'agglomération.

L'article 7-1 du statut de la fonction publique territoriale, issu de la loi mettant en œuvre la semaine de 35 heures dans la fonction publique territoriale<sup>91</sup>, prévoit qu'un régime du temps de travail plus favorable aux agents peut cependant être maintenu « *par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité* ».

Les agents communautaires bénéficient de jours de congés supplémentaires à raison de leur ancienneté, qui minorent mécaniquement leur temps de travail annuel. Leur est ainsi attribué un jour supplémentaire pour chaque tranche de cinq années d'exercice au sein de la fonction publique, jusqu'à cinq jours à partir de la vingt-cinquième année. Le total des droits à congés d'ancienneté ouverts en 2014 s'est élevé à 1983 jours soit l'équivalent de 9,3 postes à temps plein.

Ce régime dérogatoire a été expressément reconduit par le conseil communautaire par délibération du 20 décembre 2001 et reste donc légal. L'organisation du temps de travail respecte par conséquent la durée légale. La C2A s'est dotée d'un système de contrôle automatisé du temps de travail (pointeuse) pour en assurer l'effectivité.

### 5.6.2- L'absentéisme

L'absentéisme des agents de la C2A s'est réduit de 14 % entre 2009 et 2013 et a ainsi suivi une tendance inverse de celle enregistrée au niveau national<sup>92</sup>. Cette maîtrise s'explique par la conjonction de la stabilité des absences pour maladie ordinaire et accident du travail, et de la forte diminution des absences pour longue maladie.

Si le taux d'absentéisme global est ainsi passé de 12,5 % en 2009 à 10,7 % en 2013, il demeurerait toutefois supérieur de près de deux points à la moyenne nationale<sup>93</sup>.

<sup>89</sup> Décret du 25 août 2000 relatif à la réduction du temps de travail dans la fonction publique, actualisé.

<sup>90</sup> CAA Versailles, *Commune d'Evry*, 23 juin 2005, n° 03VE01521.

<sup>91</sup> Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 modifiant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

<sup>92</sup> +14 % sur 2007-2012 selon Sofaxis.

<sup>93</sup> 8,43 % en 2012 selon Sofaxis ; 9,1 % en 2012 pour les collectivités de 150 agents et plus selon Sofcap.

Tableau 34: Evolution de l'absentéisme

Motif de l'absence	2009	2011	2013	Evolution
Maladie ordinaire	12 074	13 179	12 433	3 %
Longue maladie, maladie longue durée, grave maladie	8 205	4 173	3 065	-63 %
Accidents de travail, maladie professionnelle	6 741	8 492	7 010	4 %
Maternité, adoption	1 881	1 645	2 515	34 %
Autres raisons	310	0	379	22 %
Total des journées d'absence	29 211	27 489	25 404	-13 %
Taux d'absentéisme médical	4,05 %	4,68 %	3,81 %	6 %
Taux d'absentéisme non-médical	0,24 %	0,09 %	0,30 %	25 %
Taux d'absentéisme total	12,5 %	11,9 %	10,7 %	-14 %

Source : bilans sociaux

La diminution accrue de l'absentéisme à compter de 2012 peut s'expliquer par la politique de prévention mise en œuvre par la C2A mais également par un facteur extérieur à la collectivité : l'effet dissuasif du jour de carence instauré dans la fonction publique territoriale au 1<sup>er</sup> janvier 2012 et supprimé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014. Ce dispositif législatif prévoyait en effet que le premier jour de tout congé maladie n'était pas rémunéré.

La chambre encourage la C2A à poursuivre ses efforts de maîtrise de l'absentéisme de ses agents afin que son niveau atteigne à tout le moins la moyenne nationale.

\*

Le personnel de la C2A est essentiellement employé à l'exercice des missions intercommunales. L'agglomération ne porte presque aucune mutualisation de services avec ses communes membres et pourra saisir l'opportunité du schéma de mutualisation qu'elle doit adopter avant le 31 décembre 2015 pour l'accroître.

La maîtrise financière et juridique de la gestion des ressources humaines peut être améliorée. Les charges de personnel de la C2A ont progressé de 3,7 % par an entre 2009 et 2013, sous l'effet combiné du glissement vieillesse-technicité, d'une progression des effectifs de 71 agents et de l'attribution en 2013 d'une prime exceptionnelle d'un montant de 220 € à l'ensemble des personnels.

L'agglomération s'est abstenue de transférer au centre intercommunal d'action sociale (CIAS) qu'elle a créé en 2002 les personnels qui y sont affectés, alors qu'elle y était tenue notamment afin d'assurer l'autonomie de gestion de l'établissement. Or, ces agents représentent un tiers de la masse salariale totale de la collectivité. La dissolution du CIAS permise par l'article 79 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République régulariserait la situation.

La C2A a attribué à ses élus des indemnités inférieures aux plafonds légaux et a décidé de réduire le montant de leur enveloppe globale de 136 k€ par an pour le mandat 2014-2020. Le régime indemnitaire des personnels est globalement conforme à la réglementation en vigueur à l'exception de la prime de fin d'année dont le versement ne peut régulièrement être étendu aux agents directement recrutés par l'agglomération.

Si la C2A accorde à certains de ses personnels des avantages en nature – véhicules et logements – dans des conditions globalement régulières, la chambre l'invite à renforcer la traçabilité et le contrôle de l'utilisation des véhicules de service.

Les agents de la C2A respectent la durée légale du travail et leur absentéisme est en voie de maîtrise, bien que supérieur à la moyenne nationale.

**6- ANNEXES****6.1- L'impact de la suppression de la taxe professionnelle****Tableau 35 : Impact de la suppression de la taxe professionnelle**

	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Impôts dont le taux est déterminé par la collectivité</b>					
Taxe professionnelle (TP)	59 747 000	0	0	0	0
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	0	0	16 695 000	17 139 000	17 943 000
Taxe d'habitation (TH)	0	0	13 888 000	14 481 000	15 160 000
Taxe sur le foncier non bâti (TFNB)	0	0	96 000	134 000	117 000
<b>Total</b>	<b>59 747 000</b>	<b>-</b>	<b>30 679 000</b>	<b>31 754 000</b>	<b>33 220 000</b>
<b>Impôts dont le taux est déterminé par l'Etat</b>					
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	0	0	13 148 000	13 972 000	14 395 004
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	0	0	2 275 000	2 486 000	2 687 969
Imposition forfaitaire sur les réseaux (IFER)	0	0	742 000	758 000	781 250
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>16 165 000</b>	<b>17 216 000</b>	<b>17 864 223</b>
<b>Dotations de compensation</b>					
Dotation de compensation des groupements de communes	22 662 326	22 526 663	26 341 000	25 960 000	25 484 099
Compensation relais	0	62 680 000	0	0	0
Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	0	0	10 688 000	10 900 000	11 059 777
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)	0	0	6 159 000	6 003 000	5 815 323
Autres dotations compensatrices	1 472 240	1 153 175	755 334	630 424	488 012
<b>Total</b>	<b>24 134 566</b>	<b>86 359 838</b>	<b>43 943 334</b>	<b>43 493 424</b>	<b>42 847 211</b>
<b>Dispositifs de péréquation</b>					
Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)	0	0	-24 837	0	0
Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)	0	0	0	-175 000	-646 688
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-24 837</b>	<b>-175 000</b>	<b>-646 688</b>

Source : comptes de gestion

## 6.2- Ressources d'exploitation

**Tableau 36 : détails des ressources d'exploitation**

en €	2009	2010	2011	2012	2013	TCAM
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	0	0	0	0	0	N.C.
+ Domaine et récoltes	1 945	16 784	7 531	6 326	3 605	16,7 %
+ Travaux, études et prestations de services	3 289 474	3 349 190	3 232 639	3 246 987	3 273 552	-0,1 %
+ Mise à disposition de personnel facturée	13 293 830	12 860 760	13 678 564	13 957 643	14 694 758	2,5 %
+ Remboursement de frais	16 366	12 935	15 081	14 802	15 070	-2,0 %
<b>= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)</b>	<b>16 601 615</b>	<b>16 239 669</b>	<b>16 933 816</b>	<b>17 225 758</b>	<b>17 986 986</b>	<b>2,0 %</b>
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	359 236	362 330	346 422	334 669	339 479	-1,4 %
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	0	0	0	0	N.C.
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	20 900	19 300	23 200	42 196	42 096	19,1 %
<b>= Autres produits de gestion courante (b)</b>	<b>380 136</b>	<b>381 630</b>	<b>369 622</b>	<b>376 865</b>	<b>381 575</b>	<b>0,1 %</b>
<b>Production stockée hors terrains aménagés (c)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>N.C.</b>
<b>= Ressources d'exploitation (a+b+c)</b>	<b>16 981 751</b>	<b>16 621 299</b>	<b>17 303 438</b>	<b>17 602 624</b>	<b>18 368 561</b>	<b>2,0 %</b>

## 6.3- Les ressources institutionnelles

**Tableau 37: détail des ressources institutionnelles**

en €	2009	2010	2011	2012	2013	TCAM
Dotation Globale de Fonctionnement	<b>27 926 577</b>	<b>27 820 106</b>	<b>31 500 575</b>	<b>30 641 143</b>	<b>30 276 783</b>	2,0 %
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	0	0	0	0	0	N.C.
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	27 926 577	27 820 106	31 500 575	30 636 924	30 276 783	2,0 %
Autres dotations	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>65 020</b>	<b>0</b>	N.C.
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	0	0	0	65 020	0	N.C.
Participations	<b>4 527 620</b>	<b>4 411 072</b>	<b>4 754 905</b>	<b>4 210 202</b>	<b>4 465 768</b>	-0,3 %
<i>Dont Etat</i>	622 926	986 273	584 487	318 044	385 247	-11,3 %
<i>Dont régions</i>	965 233	545 363	533 738	161 962	474 440	-16,3 %
<i>Dont départements</i>	736 604	534 946	498 801	366 277	415 347	-13,3 %
<i>Dont communes</i>	734 733	731 551	731 861	807 464	831 792	3,2 %
<i>Dont groupements</i>	54 534	38 158	43 184	27 376	28 631	-14,9 %
<i>Dont fonds européens</i>	0	0	0	0	0	N.C.
<i>Dont autres</i>	1 413 589	1 574 780	2 362 834	2 529 080	2 330 311	13,3 %
Autres attributions et participations	<b>1 472 240</b>	<b>1 153 175</b>	<b>7 405 778</b>	<b>7 241 520</b>	<b>7 270 291</b>	49,1 %
<i>Dont péréquation</i>	1 472 240	1 153 175	7 405 778	7 241 520	7 270 291	49,1 %
<b>= Ressources institutionnelles (dotations et participations)</b>	<b>33 926 437</b>	<b>33 384 353</b>	<b>43 661 258</b>	<b>42 157 885</b>	<b>42 012 842</b>	<b>5,5 %</b>

## 6.4- Le financement des investissements

Tableau 38: le financement de l'investissement

en €	2009	2010	2011	2012	2013	Cumul sur les années
<b>CAF brute</b>	<b>6 754 914</b>	<b>8 632 368</b>	<b>12 604 618</b>	<b>13 393 797</b>	<b>12 745 769</b>	<b>54 131 466</b>
- Annuité en capital de la dette	5 649 853	13 968 967	8 740 496	8 619 694	8 224 316	45 203 327
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>1 105 061</b>	<b>-5 336 599</b>	<b>3 864 121</b>	<b>4 774 103</b>	<b>4 521 452</b>	<b>8 928 139</b>
Taxes locales d'équipement et d'urbanisme	0	0	0	0	0	0
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 770 038	1 086 323	968 711	1 171 605	1 296 166	6 292 843
+ Subventions d'investissement reçues	2 258 080	4 060 946	4 413 566	4 766 295	2 513 028	18 011 915
+ Produits de cession	86 809	3 930	18 687	1 632 621	62 049	1 804 096
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0
<b>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</b>	<b>4 114 927</b>	<b>5 151 199</b>	<b>5 400 964</b>	<b>7 570 522</b>	<b>3 871 243</b>	<b>26 108 854</b>
<b>= Financement propre disponible (C+D)</b>	<b>5 219 988</b>	<b>-185 400</b>	<b>9 265 085</b>	<b>12 344 625</b>	<b>8 392 695</b>	<b>35 036 993</b>
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>28,3%</i>	<i>-1,2%</i>	<i>93,6%</i>	<i>79,1%</i>	<i>44,7%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	18 446 190	16 096 145	9 902 161	15 613 770	18 769 476	78 827 743
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	2 672 863	4 469 496	7 826 464	2 157 517	3 082 535	20 208 874
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	0	0
- Participations et inv. financiers nets	-714 367	-189 266	-208 609	-202 717	217 204	-1 097 755
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	822 556	0	0	0	822 556
+/- Variation autres dettes et cautionnements	1 200	-600	600	1 290	0	2 490
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</b>	<b>-15 185 898</b>	<b>-21 383 732</b>	<b>-8 255 531</b>	<b>-5 225 235</b>	<b>-13 676 520</b>	<b>-63 726 916</b>
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	0	0
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	0
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>-15 185 898</b>	<b>-21 383 732</b>	<b>-8 255 531</b>	<b>-5 225 235</b>	<b>-13 676 520</b>	<b>-63 726 916</b>
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	17 518 670	23 651 708	8 164 123	9 080 280	9 450 000	67 864 781
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	2 332 772	2 267 976	-91 408	3 855 045	-4 226 520	4 137 866

Source : comptes de gestion, calcul CRC.